

Universidad Nacional de Buenos Aires
Centro de Estudios Avanzados
Maestría en procesos de integración regional - Mercosur

Planes sociales y convergencia de políticas en el Mercosur

Luis José Di Pietro Paolo

Directora de tesis: Rosalía Cortés

Buenos Aires, Julio de 2005

Indice

Introducción	1
---------------------------	---

Primera Parte

A. La situación social de la región	4
B. Modelo de desarrollo y políticas sociales en la década de los noventa	15
C. Hacia un enfoque renovado de las políticas sociales	29

Segunda Parte

A. Acerca de los Programas de Ingreso	35
B. Los planes de reducción de la pobreza de Brasil, Chile y la Argentina	
1. Bolsa Familia	42
2. Chile Solidario	48
3. Plan Jefas y Jefes de Hogar	54
C. Análisis comparativo – Puntos de convergencia	63

Tercera Parte

A. La política social en la Unión Europea	70
B. La convergencia para un política social comunitaria en el MERCOSUR	78

Conclusiones	90
---------------------------	----

Bibliografía	93
---------------------------	----

Introducción

Los últimos quince años han evidenciado claramente la “transnacionalización” que ha experimentado la cuestión social, al quedar definitivamente instalada en la agenda del mundo globalizado. Un hito importante lo constituyó la Cumbre Mundial de Desarrollo de Copenhague en 1995, no solamente por el acontecimiento en sí mismo sino por toda la serie de reuniones, foros y encuentros que se movilizaron en torno a ella. Más recientemente, en el año 2000, todos los países del mundo, a instancias de las Naciones Unidas, firmaron la Declaración del Milenio por la cual se comprometieron a cumplir metas y objetivos en el 2015 relativas al mejoramiento de los indicadores de pobreza, salud, educación, trabajo, medio ambiente e igualdad de género.

La dimensión social también está presente en las negociaciones económicas internacionales. En los acuerdos comerciales más recientes suele establecerse la llamada “cláusula social”, que estipula las condiciones laborales mínimas que deberán cumplir los países firmantes.

En cuanto a los procesos de integración regional, la cohesión económica y social es uno de los ejes fundamentales del modelo de integración europeo y se ha convertido en una de los temas de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur.

La dimensión social es “fin” y es “instrumento” de un proceso integración. Es “fin” porque los principales beneficiarios de la integración deben ser las sociedades de los Estados Partes. Es “instrumento” o medio porque es imposible el crecimiento de un mercado común, el incremento del intercambio comercial entre países y la fortaleza de un bloque regional sin “entornos sociales estables”, esto es, sociedades que armonicen crecimiento con equidad a fin de generar mejores condiciones de productividad y competitividad.

Las sucesivas fases de construcción de un bloque regional implican grados crecientes de armonización de políticas y por consiguiente de convergencia. La “convergencia” es un concepto dinámico, y en este caso, se refiere al proceso mediante el cual los países van reduciendo las diferencias o asimetrías originalmente existentes en sus políticas y generan condiciones para la confluencia en políticas de carácter comunitario.

En el ámbito de las políticas sociales la convergencia de objetivos y de políticas son metas que asume todo proceso de integración que pretenda la construcción de un sujeto comunitario a nivel regional. Así lo certifica la experiencia del modelo social europeo.

En el caso del Mercosur, el tratamiento de la cuestión social al interior del esquema de integración del Mercosur se halla todavía en estado embrionario, luego de casi catorce años de haberse firmado el Tratado de Asunción (1991). Resulta llamativo dada la crítica situación social que padecen amplios sectores de la población de la mayoría de los países de la región. La deuda social es profunda y con acierto se ha designado a la pobreza y la exclusión como uno de los “cuatro pecados capitales del proceso de integración” (Ferrer-Jaguaribe, 2000). Esta situación presenta un escollo necesario de superar si se pretende afianzar al Mercosur como proyecto político estratégico.

El Mercosur necesita construir progresivamente un “modelo incluyente” de integración, donde el conjunto de la población visualice los beneficios de la asociación y genere incentivos para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Una condición para ello es establecer condiciones mínimas de ejercicio de los derechos sociales y de calidad de vida para toda la población. El modelo de desarrollo de corte “neoliberal” puesto en marcha durante los noventa no fue capaz de disminuir en términos significativos la pobreza de la región y, en algunos casos, colaboró para su crecimiento. Las políticas sociales, estrechamente asociadas a ese modelo, fueron incapaces de contrarrestar sus efectos perniciosos, más allá de los avances e innovaciones producidas en cuanto a dispositivos institucionales, diseño de programas e instancias de monitoreo y evaluación de las acciones.

La presente década se inició en la región con un cuadro social preocupante: persistencia de la pobreza estructural en amplios sectores de la población, sectores medios empobrecidos (“los nuevos pobres”), aumento de la desocupación y una estructura social latinoamericana con un grado de desigualdad como no se presenta en ninguna otra región del planeta.

Esta situación, sumada a la conciencia de los gobiernos de establecer esquemas innovadores en la política social que permitieran enfrentar con éxito estos fenómenos, impulsó la puesta en marcha en Brasil, Chile y la Argentina de nuevos programas y planes. Ellos son el Programa Bolsa Familia de Brasil, el Sistema Chile Solidario y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina.

Son planes de amplia cobertura que apuntan a la pobreza extrema. Presentan además, más allá de sus diferencias, características similares en cuanto a enfoque conceptual, modalidad de la intervención y gestión institucional. De allí el interés de tomarlos como punto focal del análisis en un trabajo, como el presente, que intenta explorar la confluencia de las políticas sociales en el nivel regional.

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que estos planes sociales encierran un alto potencial de convergencia para promover la aproximación de las políticas en los países que integran el Mercosur y la construcción de una futura política social comunitaria dirigida a los sectores más pobres de nuestras sociedades.

Este trabajo de tesis permitirá un acercamiento al núcleo de las políticas sociales dirigidas a la extrema pobreza en Brasil, Chile y la Argentina, tres países referentes de la región en estos temas. No pretende hacer una evaluación de estas nuevas políticas, ni establecer el grado de impacto de los programas que se analizan. No son esos los objetivos de la tesis sino mostrar un ámbito que se ha abierto en el entramado institucional de la política social de la región y por donde pueden avanzar nuestros gobiernos en una acción común.

Es poco lo que se escrito sobre la dimensión social en el Mercosur y de ello, se ha privilegiado hasta el momento la dimensión laboral. Esta investigación puede resultar un insumo importante para los investigadores y especialistas en temas ligados a las políticas sociales dirigidas a la pobreza y exclusión social. Desde la perspectiva de las políticas públicas, hará posible extraer líneas de acción prácticas para la construcción y desarrollo de una agenda social entre las áreas sociales gubernamentales respectivas. Por lo cual quiere ser una contribución a la construcción de la dimensión social de este espacio integrador que se han propuesto los países del cono sur.

Primera Parte

A. La situación social de la región

La cuestión social, en la actualidad, es parte integrante de la agenda de trabajo de los acuerdos comerciales internacionales. En los Tratados de Libre Comercio llamados de “nueva generación” es ya habitual agregar un “acuerdo de cooperación laboral” por el cual los países firmantes del tratado se comprometen a mejorar las condiciones de trabajo y promover la observancia y la aplicación de la legislación laboral. Hay una exigencia que tienen las naciones y bloques regionales de alcanzar los niveles de competitividad que reclama el proceso de mundialización.

La adaptación a la economía global del conjunto de Estados que conforman un esquema de integración no consiste sólo en la especialización e integración de ciertos sectores sino que el requerimiento de competitividad involucra al conjunto de la sociedad, tanto el sector público como el privado. En consecuencia, sociedades duales, fragmentadas y con altos índices de marginalidad difícilmente puedan ser competitivas¹.

En el caso del Mercosur la presencia de la cuestión social no obedece sólo a los requerimientos de competitividad sino, ante todo, a la profunda deuda social de nuestros países a causa de la situación de exclusión social de amplios sectores de la población, lo que pone en riesgo, desde sus cimientos, cualquier proceso de integración.

En América Latina durante la década de los '90 tanto la pobreza como la indigencia tuvieron inicialmente una tendencia generalizada a la reducción; luego este impulso inicial se fue desvaneciendo paulatinamente hasta llegar, en algunos países, a revertirse la mejora alcanzada. Hubo una reducción de la pobreza en los primeros siete años de la década: de un 48.3 % en 1990 a un 43.5% en 1997 para luego producirse un estancamiento y aumentar en el 2001-2002. En términos absolutos hacia fines de la década había 211 millones de pobres (CEPAL, 2002).

En la actualidad casi un 44% de la población total de América Latina está bajo la línea de pobreza y casi un 20% de esa población es indigente, lo que representa alrededor de 224 millones de personas pobres y cerca de 100 millones de indigentes. La tasa promedio de desempleo en América Latina es de casi el 9% (CEPAL, 2003). En cuanto a los Estados

¹ Bernal Meza, 2000: 227.

miembros del Mercosur y asociados las cifras son similares: casi un 40% de la población es pobre y un 18% es indigente.

Repetidamente se ha señalado que América Latina es la región más desigual del planeta. "América Latina y el Caribe son la región del mundo con el mayor nivel de desigualdad no sólo en el ingreso, sino también en los servicios como educación, salud, telefonía", incluso superando a los países de Europa del Este y gran parte de Asia².

Pobreza e Indigencia en el Mercosur

	Población pobre	Población indigente
Argentina	41,5	18,6
Bolivia	62,4	37,1
Brasil	37,5	13,2
Chile	20,6	5,7
Paraguay	61	33,2
Uruguay	15,4	2,5
	39,7	18,38

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2002-2003

Como ejemplo de la desigualdad en la región el Informe del Banco Mundial *Desigualdad en América Latina y el Caribe* señala que el país latinoamericano más equitativo en el ingreso es más desigual que la nación más injusta de Europa del Este y es sólo comparable con algunas zonas de Africa y los países surgidos de la desintegración de la Unión Soviética.

Evolución del Coeficiente de Gini desde los años 70

Región	1970s	1980s	1990s	Promedio
América Latina y Caribe	48.4	50.8	52.2	50.5
Asia	40.2	40.4	41.2	40.6
OCDE	32.3	32.5	34.2	33.0
Europa del Este	28.3	29.3	32.8	30.1

Fuente: De Ferranti-Perry, 2003

El decil más rico de la población de América Latina y el Caribe percibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Por su parte, en las naciones

² David de Ferranti, vicepresidente del Banco Mundial, en la presentación del Informe De Ferranti-Perry, 2003.

industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe el 2,5%. Los investigadores usaron también el “coeficiente de Gini” para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo y descubrieron que, desde la década de los setenta hasta la de los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos porcentuales respecto de Asia; en 17,5 puntos porcentuales respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental.

Coefficiente de Gini - Países seleccionados de AL

País	Primeros '90s	Mediados '90s	Inicios 2000	Variación
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.7
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
México	53.9	52.5	52.7	-1.2
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
Promedio	50.5	50.7	51.4	0.9

Fuente: De Ferranti-Perry, 2003

Los datos muestran que la desigualdad del ingreso ha tendido a empeorar en la región, algunos en forma drástica como Argentina. Otros, como Brasil, experimentaron una sensible mejoría dentro de valores siempre altos.

Una característica de la desigualdad de los ingresos en América Latina es la concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la escala y la escasa participación de los estratos más pobres. Según muestra el cuadro siguiente, en Brasil, por ejemplo, el decil más rico recibe el 47% de la renta total y su ingreso representa 54 veces el ingreso del decil más pobre. En la Argentina el decil más rico recibe casi el 39% del ingreso total y la relación con el ingreso del decil más pobre es de 39 veces. Si comparamos con países más desarrollados, el 10% más rico de Estados Unidos recibe el 31% del ingreso total y en Italia, éste recibe el 27%. Incluso en los países más equitativos de la región, como son Uruguay y Costa Rica, el nivel de desigualdad en el ingreso es significativamente mayor.

Indicadores de desigualdad en algunos países de América Latina
Comparación con Estados Unidos e Italia

	Coefficiente de Gini	Porcentaje del 10% superior en el ingreso total	Porcentaje del 20% inferior en el ingreso total	Relación ingresos del décimo decil y el primero
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8%	2,4 %	63,3
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Costa Rica (2000)	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: De Ferranti-Perry, 2003

El crecimiento económico de la región durante la década de los noventa ha sido “frustrante”: apenas un 3.3%. Sólo de la economía de Chile se puede afirmar que fue sobresaliente su desempeño en términos de crecimiento. Pero tal vez lo más importante, ha sido el deterioro estructural en varias relaciones macroeconómicas. Por ejemplo la relación entre déficit comercial y crecimiento económico: en los años setenta AL creció al 5,5% con un déficit comercial cercano al 1% del PBI; en los noventa creció un 3,3% con un déficit similar³.

Datos sobre la situación social de Brasil

La situación social de Brasil es crítica, tanto por la proporción de población en situación de pobreza como por lo que esto significa en cantidad de personas. Estamos hablando de un país que tiene 180 millones de habitantes, de los cuales 25 millones viven en situación de indigencia (14% de la población) y 59 millones en situación de pobreza (33% de la población)⁴. Según el Instituto Brasileiro de Economía (IBRE) de la Fundación Getulio Vargas, al analizar los datos del Censo Demográfico del año 2000, y al adoptar el criterio de R\$ 60 per cápita por mes como definidor de la línea de pobreza, el 35% de la población (57.000.000 millones de personas) viven

³ Ocampo, 2000: 42

⁴ Barros-Henriques, 2001

bajo la línea de pobreza. En la zona rural del Norte el ingreso medio es de R\$ 19,67 per cápita, el más bajo del país.

Los indicadores de desigualdad son otro dato que no pasa inadvertido. Es uno de los más desiguales de América Latina. Si se compara el ingreso per capita de Brasil con el de los otros países del mundo no se lo puede considerar un país pobre. Está ubicado entre el tercio más rico de los países del mundo. Sin embargo el grado de pobreza de Brasil es significativamente superior a la media de los países con una renta similar a la brasileña. Estos países tienen una población pobre del 10% de la población total (contra un 33% en Brasil). El origen de la pobreza en Brasil no está en la falta de recursos sino en la mala distribución de los recursos existentes. El ingreso medio del 10% más rico del país equivale a 28 veces el ingreso medio del 40% más pobre. Quienes conforman el 1% más rico de Brasil se apropian del 13% del total del producto bruto del país. Casi la misma proporción que es controlada por el 50 % más pobre.

La conclusión es clara: el enorme grado de desigualdad en la distribución del ingreso, prácticamente estable en las dos últimas décadas constituye el principal determinante de la pobreza en el país⁵.

Índice de Gini de la distribución del ingreso mensual de todos los trabajos de las personas de 10 años o más de edad, ocupadas con ingreso laboral, según las regiones

Brasil	0,563
Norte	0,545
Nordeste	0,574
Sudeste	0,541
Sur	0,521
Centro Oeste	0,578

Fuente: IBGE, 2002

Detrás de estas cifras se esconde una extrema complejidad en lo referido a exclusión, desigualdad y discriminación. Podría decirse que “dada la heterogeneidad del país y su proceso histórico de desarrollo hay una estructura sumamente compleja de situaciones de exclusión”⁶.

Existen grupos que nunca lograron incorporarse en forma socialmente adecuada al proceso de desarrollo. En primer lugar los campesinos empobrecidos y los trabajadores sin tierra del campo. Luego existe el problema de la discriminación racial. Por último un nuevo segmento

⁵ Barros-Henriques, 2001

⁶ Faría, 1999: 145.

de la población se hizo vulnerable con el proceso de reestructuración económica de la última década: sectores de la clase trabajadora afectados por la pérdida de centralidad del empleo. Hay que sumar a este cuadro las profundas asimetrías regionales que se advierten al interior del territorio brasileño, donde la región sur y sur este está más desarrollada y el nordeste y la región centro-oeste están más empobrecidas.

Distribución del 40% más pobre y del 10% más rico de la población ocupada, sus respectivos ingresos medios mensuales (en reales) y en relación con el salario mínimo y la relación entre ingresos medios, según regiones⁷

Regiones	40% más pobre de la población ocupada		10% más rico de la población ocupada		Relac ingreso
	Ingreso medio mensual	Ingreso medio mensual en salario mínimo	Ingreso medio mensual	Ingreso medio mensual en salario mínimo	
Brasil	R\$ 162,70	0,81	R\$ 2.929	14,65	18,0
Norte	R\$ 157,00	0,79	R\$ 2 473	12,37	15,8
Nordeste	R\$ 97,62	0,49	R\$ 1 837	9,19	18,8
Sudeste	R\$ 213,17	1,07	R\$ 3.350	16,75	15,7
Sur	R\$ 204,75	1,02	R\$ 2.862	14,31	14,0
Centro Oeste	R\$ 185,92	0,93	R\$ 3.505	17,53	18,9

Fuente: IBGE, 2002

Según el trabajo del Ministerio do Planejamento- IPEA (2001) la composición de la pobreza es la siguiente:

- a) Los niños, donde más del 50% de los niños de hasta dos años son pobres
- b) Los afrodescendientes, que representan el 45% de la población total, de los cuales el 63% son pobres y el 70% son indigentes
- c) Los nordestinos y habitantes de las regiones metropolitanas del sudeste. La región Nordeste posee casi el 50% de los pobres brasileños.
- d) Los miembros de familias cuyos jefes de hogar tienen baja escolaridad. El 90% de los indigentes tienen una escolaridad por debajo de los 8 años.

⁷ El IPEA utiliza líneas de pobreza regionalizadas, dependiendo de la región del país, que resultan dos veces más altas que las utilizadas por los organismos internacionales, como la del Banco Mundial (que adopta como línea de pobreza un ingreso de u\$s 2 PPP por día por persona y como línea de indigencia un ingreso de U\$S 1 PPP por día por persona (Ver Ministerio Planeamiento/IPEA, 2001)

**Distribución del ingreso del 50% más pobre y del 1% más rico en relación con el total del ingreso,
según regiones**

Regiones	Ingreso 50% más pobre	Ingreso 1% más rico
Brasil	14,4	13,5
Norte	16,1	14,2
Nordeste	16,1	16,5
Sudeste	15,5	12,4
Sur	16,5	11,9
Centro-Oeste	13,9	14,2

Fuente IBGE (2002)

De todos modos hubo un cierto avance positivo en la situación social durante los noventa a partir de la puesta en marcha del Plan Real por parte del Gobierno de Cardoso. La población pobre a inicios de la década pasada estaba en el orden del 42% de la población y la población indigente alcanzaba a un 20% de la población. La tasa de mortalidad infantil pasó de un 47,8 por mil en 1990 a un 34,6 por mil en 1999.

En cuanto al desempleo, a mediados de los noventa no llegaba al 8% de la población. Creció abruptamente desde 1998 hasta llegar en el 2000 a afectar a casi el 15% de la población económicamente activa. Luego descendió para ubicarse en alrededor de un 10%, lo que significa que 2.200.000 brasileños están sin empleo⁸.

La situación social de Chile

Chile, el país con mejor desempeño económico durante la década pasada logró disminuir la pobreza pero no mejorar las cifras de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la población.

Durante los noventa, Chile logró una significativa reducción de la pobreza y de la indigencia, desde un 38,6% en 1990 a un 20,6 % en el 2000. Asimismo, la población en situación de indigencia disminuyó durante el período considerado desde un 12,9% a un 5,7%. Esta reducción se verificó tanto en las zonas rurales como en todas las regiones urbanas del país.

⁸ Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), enero 2005.

Las innovaciones introducidas en la política de superación de la pobreza, en los años '90 implicaron un incremento significativo de los recursos públicos para el financiamiento de la política social. El gasto público en materias sociales aumentó en un 88% entre 1990 y 1998 y un 18.6% entre 1998 y el 2000.

De acuerdo a Alejandra Krauss, ex Ministra del MIDEPLAN, si bien en Chile se ha tenido éxito en la superación de la pobreza, entendida ésta desde la perspectiva del parámetro de ingreso, esto no se ha visto acompañado de una mejoría en la brecha social que separa a los más ricos de los más pobres. Por el contrario, todo indica que el modelo de desarrollo no ha modificado, en lo sustancial, los altos niveles de desigualdad social⁹.

La sociedad chilena no solamente es una sociedad desigual sino “estamentalizada” en la cual las posibilidades que depara el futuro tienen más que ver con la situación de origen al nacer que con los esfuerzos, inversión en capital humano, compromisos de las personas y el propio empeño que se ponga para salir adelante (Raczynski, 2000).

Un trabajo de fines de los noventa (Contreras-Bravo, 1999), que se apoyaba en información de la Universidad de Chile y en las encuestas CASEN, presentaba las siguientes conclusiones:

- a) En base a datos de 1998, se detecta que el 20 % más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20 % más pobre, lo que contrasta, por ejemplo, con EEUU donde esta relación alcanza a 8,9 veces y con Perú y Corea del Sur donde estas relaciones son de 10,5 y 5,7 veces, respectivamente.
- b) Los altos niveles de desigualdad son explicados por el comportamiento del decil más alto de la distribución del ingreso. La desigualdad no muestra diferencias homogéneas entre quintiles, sino más bien es el quintil más rico el que obtiene un ingreso significativamente superior al resto de la población, mientras que las diferencias entre los restantes 4 quintiles son de menor importancia.

Hay otro dato que ilustra la alta concentración del ingreso chileno en el decil más rico de la población. Si se excluye de los cálculos el decil 10 (el decil más rico) y se calcula la distribución del ingreso en los 9 deciles restantes el coeficiente de Gini resultante para Chile es 0,27, uno de los más bajos del mundo. En otras palabras, si se excluye el sector de mayor

⁹ Krauss , 2002

riqueza la distribución del ingreso chilena es bastante equitativa en el resto de la sociedad chilena.

En lo relativo a desempleo a mediados de los '90 no llegaba al 8% de la población. Tuvo un descenso al 6% para luego trepar a más del 11% en 1999. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) correspondiente al tercer trimestre del 2005, el índice de desempleo se ubicaba en el 8,1%.

La situación social de Argentina

El proceso hiperinflacionario sufrido entre 1989 e inicios de 1991 provocó un deterioro económico, social y cultural de tal magnitud que brindó el marco propicio para la implementación del modelo económico neoliberal ejecutado durante los noventa. El conjunto de políticas que encerraba la Reforma del Estado y la apertura de la economía produjo un fuerte impacto en toda la estructura social de la Argentina.

La reconversión económica y social se tradujo en desocupación y precarización de las condiciones laborales. Los índices de desempleo ascendieron en forma constante (ver gráfico de “Evolución tasa de desocupación”)¹⁰. Alcanzó un fuerte pico durante la “crisis del tequila” (1995-1996), disminuyó durante la segunda mitad de los noventa y volvió a ascender a fines del 2001-2002. En mayo del 2002, la tasa de desocupación fue del 24,1% y la de subempleo del 18,6%. Al desempleo producto del no ingreso al mercado de trabajo se sumó la alta tasa de informalidad. El empleo asalariado no registrado alcanzó el 40% de la población económicamente activa. La precariedad e informalidad laboral implica que no hay cotizantes ni beneficiarios suficientes para poder hablar de un sistema eficiente de seguridad social¹¹.

El proceso de empobrecimiento en Argentina tuvo su etapa más crítica en el período 1999-2003, alcanzando los índices más altos a partir del año 2002 (ver gráfico sobre línea de pobreza en el GBA). Los indicadores de la pobreza en plena crisis llegaban al 53% de la población total, con una población indigente del 24,8%¹². La alta tasa de desocupación, la maternidad precoz, la deserción escolar y la exclusión provocaron que la pobreza y la indigencia sean mayores en los niños y adolescentes.

¹⁰ Los cuadros que figuran en la página siguiente son de elaboración propia en base a datos del INDEC.

¹¹ El seguro de desempleo vigente, con cotización de los empleadores, es por ello parcial y sólo abarca a 60.000 beneficiarios.

¹² INDEC, EPH 2002

Respecto de la incidencia de la pobreza en las distintas regiones geográficas de Argentina, la misma no las afecta de igual manera, siendo el Noroeste y el Noreste las regiones más castigadas (ver gráfico sobre Incidencia de la pobreza por regiones, año 2004).

Otro indicador relevante de la grave situación social es la inequitativa distribución de los ingresos, lo que significa un aumento de la brecha entre los ingresos de los sectores pobres y ricos de nuestro país. En este sentido, la década del `90 significó un aumento considerable del PBI, con etapas de mayor crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) pero sin resultados significativos en la redistribución de los ingresos e igualdad social. Desde mediados de la década del `90 y principalmente a partir de 1998 con la recesión económica estas tendencias son más notables, como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 5 – Evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar -Total aglomerados urbanos de la EPH-INDEC	
	Coefficiente de Gini
Mayo 1995	0,470
Octubre 1995	0,487
Octubre 1996	0,495
Octubre 1997	0,490
Octubre 1998	0,504
Octubre 1999	0,495
Octubre 2000	0,510
Octubre 2001	0,531
Mayo 2002	0,551
Octubre 2002	0,532

Nota: Incluye los efectos del plan de subsidios sociales Jefes y Jefas de Hogar. Sin el plan, los coeficientes de mayo de 2002 y octubre de 2002 serían 0,552 y 0,538, respectivamente. **Fuente:** SIEMPRO, Deuda Social, Mayo de 2003.

Argentina se caracterizaba por su amplia clase media. Según un ranking elaborado por la CEPAL sólo el 52% de los argentinos pertenece actualmente a la clase media, por debajo de

Uruguay, Costa Rica, Chile, Brasil y Panamá, que poseen una mayor participación de sectores medios en la distribución del ingreso¹³.

En la Argentina existe una “pobreza por ingreso” y una “indigencia por ingreso”. Se estima que el 22% de los trabajadores asalariados que están en blanco y el 48 %, si se considera el universo de los que no están registrados, están viviendo bajo la línea de pobreza. Por lo cual tener empleo no es garantía de plena inclusión social ni de movilidad social.

Conclusión

El panorama social de la región y, específicamente, de los países cuyos programas son objeto de análisis en este trabajo muestra la presencia de problemáticas sociales en algunos puntos coincidentes: tasas de pobreza e indigencia persistentes y, en algunos casos elevadas, y una fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza.

En Brasil cerca de 25 millones de personas son indigentes y la tercera parte de la población total es pobre. En Chile hay un núcleo duro de pobreza que se ha mantenido a pesar del crecimiento sostenido a lo largo de varios años. En Argentina, a inicios del 2002, la mitad de la población total era pobre y un cuarto indigente.

Uno de los factores determinantes de la extensión de la pobreza en Brasil y en Argentina es la desigual distribución del ingreso. En función del PBI de ambos países, una participación más equitativa del mismo por parte del conjunto de la población permitiría tener tasas de pobreza más bajas. En Chile la pobreza disminuyó notablemente durante la última década pero se mantiene una alta concentración del ingreso en los sectores de mayor riqueza.

Durante los años noventa las economías de la región han pasado por grandes transformaciones. Se erradicó la inflación que padecían algunos países y se adoptaron profundas reformas económicas que permitieron el crecimiento durante algunos períodos. Sin embargo la concentración prácticamente no ha cambiado y se está en los niveles de inicios de la década anterior. Es decir que los cambios han afectado de manera heterogénea a unos grupos de ingreso y a otros. De igual modo ha sido evidente la división entre regiones subnacionales “ganadoras” y “perdedoras” en el reparto de la riqueza. Uno de los factores que fuertemente contribuyó a la persistencia de la pobreza y de las desigualdades fue el modelo de desarrollo implementado durante la década, al cual nos referiremos en el capítulo siguiente.

¹³ Cepal (2004). A fin de relativizar este cifra hay que señalar que la línea de pobreza de la CEPAL está valuada en 100 U\$\$, mientras que para el INDEC es de U\$\$ 250. Es decir que la CEPAL considera clase media a una amplia franja de sectores de la clase media baja que las estadísticas argentinas considera como pobre.

B. Modelo de desarrollo y políticas sociales en los 90

1. El modelo de desarrollo neoliberal

La situación social de América Latina a fines de los noventa se explica por causas ocurridas a nivel global, como la modificación de los procesos productivos y del mercado de trabajo, pero se vio agravada por la aplicación de un modelo de desarrollo caracterizado como “neoliberal”¹⁴.

Este modelo neoliberal de desarrollo fue la estrategia seguida, en mayor o menor medida por la mayoría de los países, para adaptarse al proceso de *globalización* que puede definirse como “un aumento de la vincularidad, la expansión y profundización de las relaciones sociales, económicas y políticas, y la creciente interdependencia de todas las sociedades entre sí”¹⁵. En su dimensión económica la globalización puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista que se caracteriza por la apertura de los sistemas económicos, el aumento del comercio internacional, la expansión de los mercados financieros y la reorganización espacial de la producción (García Delgado, 1998).

Sin embargo, la globalización no es un proceso de interdependencias y competencias económicas idealizadas y equivalentes a una “Aldea Global” -como mercados libres perfectos- sino que tiene cuatro características distintivas según Ocampo (2000).

1. Globalización incompleta y asimétrica de los mercados, lo cual genera beneficios y costos asimétricos para los países desarrollados y en vías de desarrollo
2. La ausencia de una gobernabilidad económica adecuada, esto es, la insuficiencia del marco institucional en el cual se mueven los mercados financieros
3. La ausencia de instituciones redistributivas globales, que permitirían mantener una cohesión y equidad mínimas a nivel global
4. El debilitamiento de los Estados Naciones. La globalización no renuncia a los Estados como unidades fundamentales de articulación de las sociedades, pero los debilita.

¹⁴ Los países latinoamericanos de ninguna manera son uniformes en cuanto a sus políticas y circunstancias económicas. Por lo tanto la generalización acerca de la política y modelo aplicado hace referencia a un cuadro estilizado amplio y no implica que no hayan existido excepciones.

¹⁵ García Delgado, 1998: 26.

Es importante diferenciar la globalización como proceso o hecho y la globalización como ideología (García Delgado, 1998). Como *proceso* porque, efectivamente, se trata de una serie de tendencias y nuevas realidades promovidas por el cambio de las condiciones materiales de una nueva fase de la expansión capitalista. Como *ideología* porque forma parte de una interpretación que busca asimilarla a “modernización”, donde cualquier intento de regulación aparece como dirigista y “anclado en el pasado” y su plena aceptación y apertura como la posibilidad de integrarse a un mundo que brinda similares posibilidades para todos. Reduce el hecho de la globalización, de por sí complejo y multifacético, a un único modo de comprenderlo, como “pensamiento único”. “La globalización se constituye así en una ideología que justifica el ‘único camino’ que busca una suerte de autonomización del capitalismo y del mercado respecto de todo constreñimiento social o político” ¹⁶.

No es neutra ni puede ser valorada de una manera unidireccional; tiene aspectos positivos y aspectos negativos. La globalización económica permite el fomento de la eficiencia, el incremento de la producción, y el desarrollo de las relaciones entre los diversos países en lo económico. Pero no puede asimilarse a “economía de mercado” y regirse por sus leyes aplicadas según las conveniencias de los países más poderosos. Por eso el Foro Consultivo Económico Social del Mercosur expresa que

“ la globalización y sus tendencias a la apertura económica y a los acuerdos multilaterales, son observados por nuestras sociedades con expectativas contradictorias. Por un lado, la esperanza que el acceso a nuevos mercados desarrollados puedan servir de motor del crecimiento de la producción. Por el otro lado, una fundada preocupación a que el proceso de integración profundice aún más la desestructuración económica y social del Continente, llevando, en consecuencia a una situación de “dos sociedades con diferentes planos de cohesión social: la que pueda adecuarse a la dinámica de la integración y la que quede definitivamente marginada de la sociedad contemporánea”¹⁷

El modelo económico neoliberal fue gestándose y aplicándose desde fines de la década de los ochenta en toda la región, a través de los llamados “programas de ajuste estructural” que reconocían tres finalidades: el logro de equilibrios macroeconómicos, la adecuación de la política

¹⁶ García Delgado, 1998: 37. Ver Tb. Scannone, 1999: 260.

¹⁷ FCES, 2004: 3

económica de los países latinoamericanos a las condiciones de la economía internacional y la creación de las condiciones internas para el crecimiento económico (Gurrieri, 1993). Implicaban una serie de reformas y políticas que se condensaron en las proposiciones del “Consenso de Washington”¹⁸: disciplina fiscal, apertura comercial, apertura financiera, reforma fiscal, reorientar el gasto público, propiciar la inversión extranjera directa, privatizaciones y desregulación. Se traducían en retirar al Estado de ciertas áreas donde los agentes privados serían más eficientes, aumentar las exportaciones, motor del crecimiento, elevar la competitividad de la producción nacional, eliminando incluso la protección arancelaria y modernizar el aparato del Estado via reforma.

La estrategia o modelo neoliberal de desarrollo, que el pensamiento único de esta ideologización postula como el camino a seguir, toma al mercado como el principio constitutivo de la organización social y supone que los criterios propios de la racionalidad de mercado -la competitividad, la privatización, la eficiencia, la rentabilidad, la flexibilidad, etc-. permean todas las esferas de la sociedad.

Esta ideología propugnó explícitamente el debilitamiento del Estado, lo que disminuyó su capacidad de integración social vía distribución y su capacidad de regulación de una economía desnacionalizada. Aunque, en realidad, bajo la apariencia de la no intervención estatal y con el justificativo de la libertad de mercado se intervino y se tomaron decisiones dirigidas a beneficiar a unos pocos.

El modelo y la cuestión social

En el campo social se operó el surgimiento de un nuevo tipo de pobreza y de marginalidad, vinculada fuertemente a la dinámica de la estructura ocupacional y a la desigualdad en los ingresos. Estos nuevos fenómenos se agruparon bajo el marco conceptual definido como la “nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995; Lo Vuolo, 1997).

La nueva cuestión social se refiere, fundamentalmente, al empobrecimiento operado en los estratos medios y la exclusión de amplios sectores de la población como consecuencia de la crisis de la llamada “sociedad salarial”. Estos fenómenos eclosionaron durante los años ‘90 al compás de la apertura comercial, el cierre de puestos de trabajo y la flexibilidad laboral.

¹⁸ Para un análisis crítico de las recomendaciones del Consenso de Washington ver F. Stewart “La insuficiencia crónica del ajuste” en Bustelo, Minujín (1998). Cfr. también Burki/Perry, *La larga marcha, una agenda de reformas para la próxima década en A.L. y el Caribe*. Banco Mundial, Washington, 1998.

La “sociedad salarial” hace referencia a aquella donde “la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social, en primer lugar, a partir de la consolidación del estatuto del trabajo”¹⁹. Reconoce la centralidad del trabajo no sólo como creador de riqueza sino sobre todo como factor esencial de realización humana: la persona se realiza mediante el trabajo. A su vez el ser humano posee derechos en la medida que se encuentra incluido en el mundo de la producción. Ser trabajador significa la posibilidad de tener acceso a derechos básicos asociados a la protección social, tales como la jubilación, servicios de salud, asistencia a la familia en caso de ausencia, etc.

Esta configuración de seguridad social que proporcionaba un marco de inclusión al conjunto de individuos de una sociedad se modificó brutalmente. La pérdida del trabajo y la estabilidad laboral trajo consigo la desprotección social. Términos como “exclusión”, “marginalidad”, “vulnerabilidad” se resignificaron para describir y analizar la nueva dinámica social.

¿A quiénes hace referencia la exclusión social? Se trata de aquéllos desprovistos de inserción laboral, de recursos económicos, de soportes relacionales y de protección social, fuera del círculo de capacitación y experiencia. Hay dos dimensiones que operan de manera combinada en la interacción social y que definen la inclusión de un individuo en su sociedad de pertenencia: la dimensión material y la simbólica. La inclusión material se vincula a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios de consumo (inserción ocupacional); la inclusión simbólica se refiere a la posibilidad de participar y compartir el proceso de gestación y asimilación de valores sociales (inserción relacional)²⁰.

La necesidad de considerar estas dos perspectivas hace que se reserve el uso del término “exclusión social” a situaciones extremas, que implican una fuerte acumulación de “desventajas”. En este sentido resulta útil la noción de “vulnerabilidad” para describir una amplia gama de situaciones intermedias o sea de exclusión en algunas esferas y de inclusión en otras.

La nueva cuestión social acentuó la complejidad de los diversos rostros de la pobreza. La forma tradicional la pobreza o pobreza estructural (que se medía fundamentalmente a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas) estaba asociada a la falta de trabajo, en buena medida originada por el analfabetismo y la escasa escolaridad. El crecimiento del desempleo y

¹⁹ Castel, 2004: 42.

²⁰ El concepto de exclusión va más allá de los aspectos económicos y sociales de la pobreza e incluye los aspectos políticos tales como derechos políticos y ciudadanía, que remarcan la relación entre los individuos y el Estado y entre la sociedad y los individuos.

del empleo socialmente desprotegido²¹ y la abrupta disminución del nivel de ingreso de los hogares sumaron este nuevo tipo de pobreza, caracterizada con mayores niveles de escolaridad y de calificación laboral y aspiraciones a un mejor nivel de vida (lo cual indujo a elaborar el indicador de Línea de Pobreza, que mide los ingresos del hogar).

Lo cierto es que estos nuevos fenómenos sociales -empobrecimiento de la clase media, precariedad laboral, aumento de la “inseguridad” social-, sumados a una estructura desigual de la sociedad, desnudaron los aspectos negativos del modelo económico, que se fue tornando más evidente en la segunda mitad de los '90. Ello trajo consigo una revisión del paradigma económico dominante, tanto desde los gobiernos como desde los organismos multilaterales de crédito.

La revisión del modelo

En la segunda mitad de la década de los noventa la cuestión de la equidad y del modelo de desarrollo comenzó a estar presente en el debate latinoamericano. Se pone en cuestión la postura de una parte de la ciencia económica que postulaba que la desigualdad en una sociedad constituye un rasgo característico de los procesos de desarrollo y crecimiento y que, además, los impulsa y favorece al posibilitar la acumulación de ahorro que luego se vuelca a la inversión. Recordemos que los “programas de ajuste” advertían que en el inicio el ajuste tenía efectos sociales regresivos, por lo cual era necesario una política asistencialista que atendiera los casos más extremos. Es decir, se reconocía que durante “algún tiempo” se acentuarían los rasgos de las sociedades duales (SELA,1993).

Esta argumentación de una desigualdad inicial como el costo que hay que pagar para tener un crecimiento elevado se apoya en la premisa de que el ahorro constituye el factor principal para estimular el crecimiento. Suponiendo que en una sociedad capitalista sólo existen empresarios y trabajadores, una distribución más inequitativa del ingreso genera un mayor nivel de ahorro; esto se debe a que los empresarios tienen una mayor capacidad de ahorro que los trabajadores. Luego, mayor ahorro produce un crecimiento más elevado (Meller, 1999).

Por otra parte, según esta teoría, una política redistributiva generaría menores tasas de crecimiento. En este caso, la política redistributiva implica la transferencia de ingresos de los empresarios (sector con alta capacidad de ahorro) a los trabajadores (sector con alta capacidad de

²¹ Hardy (2004) señala que a lo largo de los noventa América Latina muestra que de 100 empleos creados en el sector formal sólo 57 estaban socialmente protegidos, es decir contaban con contratos y seguridad social.

consumo y en consecuencia baja capacidad de ahorro) lo cual tiene un efecto negativo sobre el nivel de ahorro. Menor ahorro produce un menor crecimiento. Es decir, desde esta teoría la desigualdad es funcional al desarrollo y será el mismo proceso el que la irá corrigiendo. En los estadios iniciales del desarrollo ascenderían el ingreso y la desigualdad para luego ir decreciendo esta última.

Sin embargo, según Meller (1999), la evidencia empírica en realidad muestra que una distribución inequitativa del ingreso tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. En otras palabras, el crecimiento económico de un país (variable dependiente) está influenciado por el patrón distributivo (variable explicativa); mayor desigualdad de ingresos induce un menor crecimiento económico. Kliksberg (1999:32) señala que, para algunos autores, la postura del beneficio inicial de una distribución desigual del ingreso había adquirido status de "ley económica".

Para mediados de la década de los noventa se ponían en cuestión concepciones y programas tradicionales de desarrollo que habían sido los dominantes en las últimas décadas y que no habían alcanzado en la práctica los resultados deseados.

El escenario social latinoamericano presentaba profundos contrastes: los avances tecnológicos y de los procesos de democratización convivían con exclusión, desnutrición, desempleo, inequidad y polarización social. Había un consenso casi generalizado en los científicos sociales en:

- 1.- Cuestionar el modelo del "derrame", esto es, considerar que el crecimiento económico, por su sola dinámica, alcanza a todos los sectores de la sociedad.
- 2.- Revalorizar el capital humano y el capital social como factores claves para el desarrollo²².
- 3.- Necesidad de articular desarrollo económico y desarrollo social.

Stiglitz (1998) postulaba ampliar las metas del desarrollo a partir de un "consenso post Washington" que reconociera que había que tener un conjunto más amplio de instrumentos y de objetivos; incrementar los niveles de vida y no sólo el aumento del PBI. Buscar un desarrollo "sostenible", que incluyera la preservación de los recursos naturales, un desarrollo "equitativo" que asegurase los frutos del proceso a todos los sectores de la sociedad y un desarrollo "democrático" que permitiera la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Se planteó la búsqueda de enfoques más cualitativos donde el crecimiento ya no fuera pensado como mera acumulación de capital físico. Así se fueron incorporando al discurso

²² El capital humano hace referencia a la capacidad y habilidad de las personas; el capital social está relacionado a la vinculación de las personas entre sí y la calidad de esta relación: actores sociales.

enunciaciones como “desarrollo a escala humana”, “desarrollo humano sustentable”, “desarrollo centrado en la gente”, “desarrollo humano”, etc. Como señala Theotonio Dos Santos: “*El debate sobre el desarrollo vuelve a ocupar una posición central en las ciencias sociales y en la política latinoamericana. Se ubica en el cuadro de una oposición entre las políticas de desarrollo y el dominio del capital financiero asentada en una ortodoxia monetarista bastante discutible por los efectos negativos que ha producido en la región*”.²³

El documento *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, publicado en el 2000 por la CEPAL, proponía un nuevo modelo de acumulación asentado en tres ideas esenciales: 1) una política macroeconómica que considere el crecimiento económico a largo plazo como objetivo explícito, 2) una política activa de desarrollo productivo, que permita el acceso a los factores de producción a las micro, pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de complementariedades entre empresas y 3) la incorporación de la agenda del desarrollo sostenible, viendo éste no como un costo sino como una oportunidad²⁴.

El modelo de desarrollo neoliberal acentuó en los países de la región las tendencias fragmentadoras vigentes a nivel global, producto de las modificaciones en los procesos productivos y los cambios operados en el mercado de trabajo. En el campo social produjo la aparición de un nuevo tipo de pobreza, los “nuevos pobres” o sectores medios empobrecidos, que se sumó a la pobreza tradicional o estructural. Se agudizó la polarización en la estructura social de nuestros países, con dos esferas diferenciadas de integración de la población en función de la inserción o no en el mercado laboral, del nivel de ingresos y de la calidad del capital social individual y comunitario. Por un lado, sujetos que gozan de una ciudadanía “plena” y por otro lado grupos poblacionales que portan una ciudadanía de “baja intensidad” (Bustelo 1998).

La atención a este complejo universo de la pobreza, tanto en su registro tradicional o estructural como en lo que se refiere a la nueva pobreza, se halla en el origen de los planes y programas que aquí se analizan. El Chile Solidario y el Bolsa Familia se crearon apuntando a la pobreza estructural. El Plan Jefes, como programa de alivio al desempleo, incluyó en sus beneficiarios tanto a aquellos ubicados en la mayor marginalidad como a sectores de la clase

²³ Dos Santos, 2004: p33.

²⁴ Ocampo, 2000: 44 y ss. Propuestas similares aparecen también en el *Plan Fénix* (2002), un programa de acción para poner en marcha la economía argentina, elaborado por un grupo de investigadores y docentes convocados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

media empobrecida. En todos ellos aparece la preocupación no sólo por engrosar los ingresos de las familias sino también por afianzar los soportes relacionales y procurar la reinserción económica y social de la población más vulnerable y marginal.

Estos planes masivos de reducción de la pobreza recogieron y aplicaron las enseñanzas y avances que lograron los dispositivos institucionales de política social durante la década de los noventa. Sobre ello se hablará en el próximo capítulo.

2. Las políticas sociales en la región durante los '90

Lineamientos generales

Las políticas sociales hacia la pobreza, de la marginalidad en la cual estaban colocadas en los ochenta, pasaron a ocupar un creciente papel en las políticas públicas de los noventa. Se pretendía ir desde una concepción meramente asistencial del Estado a una que agregaba el acrecentamiento del capital humano y la instalación de capacidades; el paso desde “políticas sociales predominantemente asistencialistas a su combinación con aquéllas de igualdad de oportunidades”²⁵. Compensar las desigualdades de origen, a través de la salud, la educación y la vivienda, para abrir oportunidades equivalentes a todas las personas. A su vez siguieron las pautas del esquema de acumulación operante en forma predominante en la región, de corte neoliberal y que venía a reemplazar al modelo de acumulación keynesiano-fordista.

En su ya clásico artículo “Los paradigmas de la política social en América Latina” (1996), Franco señala que cada modelo de desarrollo lleva implícita o explícita una concepción de la cuestión social²⁶.

A medida que en América Latina se aplicaba el “ajuste estructural”, a través de las reformas orientadas al mercado, en el ámbito de las políticas sociales se fue instalando un “paradigma emergente” que venía a reemplazar al paradigma tradicional operante hasta fines de los ochenta. Este nuevo paradigma tenía las siguientes características:

²⁵ Hardy, 270. " La política social debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan" (Cepal, 2001:72).

²⁶ De manera similar expresa Grassi que se debe “reinsertar el análisis del Estado y sus políticas en la dinámica de la configuración del régimen social de acumulación constituido en los ‘90” (2003: 29). Ver también Vilas (1997).

- a) El Estado no concentra la totalidad de la responsabilidad de la acción social sino que se deben incorporar otros actores: ONG's y sector privado - Desconcentración y descentralización en la toma de decisiones y en la ejecución
- b) Participación activa de los actores sociales – Financiamiento de proyectos a partir de la demanda de los beneficiarios
- c) Cofinanciamiento de la política social: Estado y actores sociales. Exigencia de contraparte en los beneficiarios
- d) Universalismo de la satisfacción de las necesidades de las personas. Debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (discriminación positiva)
- e) Focalización, esto es, identificar a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios
- f) La relación costo-impacto como indicador principal (y ya no el volumen de gasto social). No siempre el aumento del gasto social es la mejor respuesta a las necesidades sino una mejor asignación y un uso más eficiente de los recursos.

Cortés y Marshall (1999), recuerdan que el modelo hegemónico de reforma de la política social que se consolidó en los '90 incluyó directivas para todas las áreas sociales: salud, educación, trabajo y combate a la pobreza. *“Para mejorar la eficiencia del gasto público social y revertir el sesgo distributivo proponía la focalización y la descentralización de los servicios. En cuanto a la seguridad social, se colocó el eje sobre la privatización del sistema que permitía controlar el gasto público y, al mismo tiempo, reforzar el mercado de capitales²⁷”*. Al analizar el caso argentino identifican tres determinantes que favorecieron la adopción del paradigma de reforma de la política social: los requerimientos de la estrategia económica, la restricción fiscal y la restricción externa. También mencionan la convergencia de tres factores que influyeron notablemente en la opción gubernamental de entonces: las recomendaciones de las instituciones internacionales reforzadas por la condicionalidad de los préstamos, la presión de poderosos grupos económicos y el “clima” ideológico local²⁸.

La creencia que acompañó al desarrollo social en los noventa se fundaba en el supuesto de un “derrame” (*trickle down effect*) del crecimiento: a) el crecimiento automáticamente llega a todos los sectores de la sociedad, b) este crecimiento genera empleo, c) la pobreza se supera de una vez

²⁷ Cortés-Marsahll, 1999: 199.

²⁸ Idem, p. 199

y para siempre una vez que se han garantizado los “mínimos sociales” (aquellos derechos sociales básicos que deben ser igualmente accesibles para todos). La combinación era: 1) Crecimiento económico; 2) Inversión en desarrollo humano, es decir salud y educación básica y 3) Políticas focalizadas en los más pobres. Sin embargo, a medida que transcurrió la década y se aplicaba el modelo fue evidente que no existía tal correspondencia automática entre crecimiento, distribución de la riqueza y generación de empleo²⁹.

Repetto (1998), en concordancia con Franco, resume en tres ideas fuerza el “recetario” social propuesto por el modelo neoliberal instalado en los noventa:

- 1) la **privatización** de los servicios sociales, a fin de aliviar la crisis fiscal y aumentar la efectividad del gasto social. Fue el medio por el cual comenzó a modificarse la seguridad social en nuestros países.
- 2) la **descentralización**, como una herramienta útil también para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto. Fue la estrategia predominante en las políticas universalistas (salud y educación). Impulsaba la transferencia de poder y recursos al interior del aparato estatal, creciendo la importancia de los gobiernos provinciales/estadales y municipales
- 3) la **focalización**, para concentrar los recursos disponibles en los sectores más necesitados y que operó como criterio fundamental en las políticas frente a la pobreza. La “población objetivo” fueron los sectores de pobreza estructural, los barrios y localidades sin servicios adecuados de infraestructura y los sectores de la población considerados “vulnerables” (niños, adolescentes, mujeres, ancianos, aborígenes y discapacitados).

Lo Vuolo (1999) menciona la fuerte influencia de las agencias internacionales de asistencia técnica y financiamiento en la formulación de las políticas. Siguiendo a Golbert y Kessler identifica cuatro razones que explicarían este hecho: a) son los únicos organismos que sistemáticamente producen investigaciones sobre el tema social, b) prestigiosos profesionales proveen de legitimidad académica a los estudios, c) los medios masivos de comunicación consideran a estas fuentes más confiables que las fuentes nacionales y d) estas organizaciones no sólo proporcionan información sino que, en algunos casos, también financian políticas públicas.

²⁹ Bustelo-Minujin, 1998: 167 y Hardy, 2003: 269

Cuando comenzaron a hacerse tangibles los impactos negativos de largo plazo de las reformas estructurales y el agravamiento de la situación social, desde los organismos multilaterales de crédito se propuso una redefinición de la agenda social.

En 1997 el Banco Mundial publicó el Informe “La larga marcha – Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe” donde no se cuestionaba el modelo económico vigente pero se insistía en la necesidad de encarar un nuevo programa de reformas para que las economías de la región alcanzaran un crecimiento superior al 6% anual de manera de poder reducir la pobreza. Eran las llamadas “reformas de segunda generación”, que venían a completar el primer ciclo de reformas (reforma del Estado, privatizaciones, etc). El nuevo Programa abarcaba cinco esferas: a) Inversiones de buena calidad en capital humano, b) Mercados financieros eficientes, c) Mejora del entorno legal y reglamentario a través de la reforma de los mercados de trabajo y de marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y en servicios sociales (ente reguladores), d) Un sector público y un gobierno de buena calidad, e) Fortalecimiento fiscal³⁰.

Como había que compensar en el corto plazo a los más afectados por los procesos de reforma se insistía con la necesidad de crear “redes de seguridad” o de protección social, esto es, iniciativas temporarias dirigidas a disminuir las consecuencias desfavorables del ajuste. Involucraban indemnizaciones a trabajadores estatales despedidos, la capacitación y el adiestramiento laboral, programas nutricionales, programas temporarios de empleo, microcréditos, etc³¹.

En 1998 el mismo organismo publicó “La hora de la Reforma institucional” donde se ponía el acento en los aspectos institucionales del desarrollo, que no habían sido considerados por el Consenso de Washington. También comenzaba a revalorizarse el papel del Estado como vital para el desarrollo. El estudio mostraba que no sólo las políticas económicas y el capital humano determinan los resultados económicos sino también la calidad de las instituciones de un país. Por lo cual había que mejorar la “capacidad” del Estado para el desarrollo social. Se enfatizaba la

³⁰ Banco Mundial, 1997 ; Wolfenshon, 1998

³¹ Repetto, 278. Los Fondos de Inversión Social (FIS) formaban parte de esas redes. Eran nuevos programas que, en algunas ocasiones, funcionaban como organismos paralelos y autónomos a las instituciones públicas tradicionales. Estos fondos, donde el grueso del financiamiento estaba provisto por el Banco Mundial o el BID, estaban orientados a financiar proyectos surgidos de la demanda de la población donde se focalizaban. Pretendían ser más ágiles que las instituciones tradicionales, más adaptados a la nueva situación social y mejor capacitados para evitar el clientelismo y la corrupción.

importancia de construir la “autoridad social” para superar la fragmentación y la escasa articulación entre las áreas sociales estatales.

Los aspectos instrumentales y de gestión ocuparon un lugar importante en la agenda social . Se consideraba que una de las claves (sino “la clave”) del éxito de la política social radicaba en el manejo eficiente de la inversión social. Las políticas y programas mejor intencionados tropezaban con un fuerte “cuello de botella” en las deficiencias y debilidades institucionales y gerenciales. En consecuencia hacía falta prestar atención a la “gerencia social”, lo que permitiera optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales frente a los grandes déficits sociales de la región y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social. Buena parte de la capacitación y el aprendizaje de los organismos de política social de la región en la segunda mitad de los noventa pasaría por el enfoque de la “gerencia social”, tal como lo presentaría Bernardo Kliksberg en múltiples trabajos y cursos³².

Se crearon nuevas instituciones públicas (Secretarías de Desarrollo Social, etc.) que pretendieron instalar nuevas modalidades de gestión, en el marco de los procesos de modernización que encararon la mayoría de los estados latinoamericanos. Se apuntaba a reducir la burocratización, mejorar la calidad de los servicios públicos y la relación entre usuarios y prestadores de los servicios.

Con sus variaciones y en rasgos generales, esta fue la caracterización de las políticas sociales en el conjunto de Latinoamérica durante la década de los noventa.

Draibe (2001), al analizar la política social de Brasil durante los noventa, encuentra resultados positivos de las reformas producidas en el campo asistencial. Por un lado enfatiza que se trataba de reformar un campo históricamente fragmentado, con discontinuidad de políticas y programas y expuesto al ejercicio del clientelismo. Ve logros alcanzados como la ampliación de la cobertura y la atención de amplios sectores sociales, una razonable disminución del clientelismo y de los mecanismos de corrupción, la introducción de una cultura de la evaluación y de las prácticas de “accountability” y la participación de la sociedad civil en el monitoreo de los programas. Sin embargo, los duros indicadores de pobreza y desigualdad ,

“marcan los severos límites de las políticas sociales, que chocan con fenómenos estructurales de secular duración, agravados en los años recientes por el desempleo, la

³² Ver los trabajos referentes a la “gerencia social” en Kliksberg 1993 y 1995.

inestabilidad del trabajo y por la reducción del ingreso de las familias... La experiencia brasileña reciente de reformas en el área social demuestra, una vez más, que las políticas sociales no lo pueden todo, mucho menos solas. Escapa a sus capacidades, diseños y objetivos revertir o incluso reducir niveles tan altos de pobreza y desigualdad como los que presenta Brasil, cuando el medio económico en el cual opera es de bajo crecimiento, de fuerte desempleo, de fragilidad en la generación sostenible de ingreso y de restricciones fiscales tan duras. Aun cuando las políticas sociales sean mejoradas y perfeccionadas por procesos de reformas”³³.

En el caso de Chile, Raczynski y Serrano (1999) destacan resultados positivos en materia de superación de la pobreza e indigencia durante la década de los noventa. A estos resultados contribuyeron el crecimiento de la economía, la creación de empleos (hasta 1998), el alza en los salarios y una tasa de participación económica de las mujeres que, aunque baja en los sectores pobres, fue aumentando, así como el gasto social y las políticas en que éste se tradujo.

Expresa Radzinski que *“posiblemente el resultado más favorable de los años 90 es la lenta maduración de una nueva manera de comprender y enfocar el tema de la pobreza y la acumulación de aprendizajes respecto a enfoques promisorios para la superación de la pobreza”*³⁴. Estos logros, sin embargo, no permitían ocultar los déficits de la política social.

“En la actualidad se perciben cuotas importantes de insatisfacción y frustración con lo que se está haciendo y los resultados que se obtienen en materia social. Por una parte, si bien los pobres son menos que antes, existen núcleos duros de pobreza difíciles de abordar con las políticas y programas existentes. Por otra, los problemas de desigualdad social y desesperanza en un posible cambio y mejoría que experimentan los pobres constituyen una inquietante grieta de nuestra sociedad”³⁵.

En el caso de Argentina, Vinocur (2004) considera que los rasgos significativos de los cambios que se operaron en los años 90 fueron la descentralización, la focalización y la primacía del componente asistencial. La primacía de lo asistencial está en relación con los efectos del modelo económico instaurado durante la década. La política social tuvo que concentrarse en construir una suerte de red de protección para quienes “todavía” no se habían beneficiado del

³³ Draibe, 1998: 156-157

³⁴ Radzinski-Serrano, 2000: 25

³⁵ Idem, p. 26

llamado “efecto derrame”, en principio, y luego para quienes quedaron crecientemente excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana³⁶.

Grassi (2003) define como “asistencialista” a la orientación global de la política social durante toda la década en tanto “*el Estado neoliberal construyó su legitimidad via un discurso develador de la desigualdad que incorporó el costo social (o las víctimas del ajuste) en un orden ideológicamente concebido y devenido como natural*”³⁷. Los pobres eran los “perdedores” del proceso y hacia ellos se orientaban las intervenciones sociales. La mercantilización de la fuerza de trabajo fue correlativa de la asistencialización de la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido. El carácter asistencialista de las políticas focalizadas no se deriva de la “focalización” en sí, al fin y al cabo una herramienta de la gestión social, sino “*de la sustitución de un marco de derechos y garantías que obligue a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación o excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en sus carencias*”³⁸.

³⁶ El acento en lo asistencial se debía a que había que atender las necesidades de quienes “todavía” no se habían beneficiado del llamado “efecto derrame”, y de quienes quedaban marginados del mercado de trabajo. Los programas alimentarios y nutricionales fueron ganando preponderancia y absorbiendo buena parte del presupuesto social (Vinocur, 2004).

³⁷ Grassi, 2003 : 29

³⁸ Grassi, 2003 : 31.

C. Hacia un enfoque renovado de las políticas sociales

Alcances y limitaciones de la política social en los '90

El siglo veinte culminó en la región con la paradoja de políticas sociales, que aunque tuvieron importantes modificaciones y avances en los años noventa, quedaron "*rezagadas respecto de las nuevas realidades sociales que emergen y se aceleran en el nuevo contexto mundial*"³⁹. Se produjo un efecto de inadecuación entre las políticas sociales vigentes y las dinámicas sociales en curso o emergentes, donde los planes asistenciales y de empleo se mostraron insuficientes para contrarrestar los impactos de las reformas socioeconómicas.

Tanto Vinocur (2004) como Hardy (2004) rescatan los avances indudables en la región en las políticas de promoción y asistencia: la creación de nuevas instituciones públicas, la renovación de las modalidades de gestión y las innovaciones programáticas. Se pueden apuntar la introducción de criterios de racionalidad en las políticas, la profesionalización de la gestión, la lógica de presupuestos por programas, el desarrollo de procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, el monitoreo y evaluación de los programas. Todo esto ayudó a generar una nueva cultura de la gestión social que, aún con sus deficiencias, fue altamente positiva para el desarrollo de las políticas sociales.

En cuanto a la "población objetivo" de las políticas contra la pobreza, los años 90 tuvieron, en general, a los pobres estructurales (los que tienen necesidades básicas insatisfechas -NBI-) como sus principales destinatarios. A partir de los efectos de la recesión económica fue creciendo la presión hacia el Estado de los "nuevos pobres", los grupos sociales con dificultades de empleo e ingresos bajos e irregulares.

La preocupación fue "contener" la pobreza mediante una combinación de políticas asistenciales y de promoción, asumiendo una función "compensadora" de los ajustes económicos. Se orientaba a grupos focalizados, mediante estrategias y modalidades de intervención medianamente eficaces y que apuntaban a fortalecer las condiciones de subsistencia (los mínimos sociales básicos) para luego reforzar mecanismos de integración social. El resultado en los hechos fue una sucesión de programas (alimentarios, de microemprendimientos, para niños de la calle, para jóvenes, para ancianos, para discapacitados, etc) con una gran fragmentación y sin coordinación entre si.

³⁹ Hardy, 2004: 251

Lo cierto es que, más allá de las bondades de los programas sociales y de que estuvieran formulados técnicamente de manera excelente, el dispositivo de política social tenía que luchar contra dos cuestiones difíciles de superar:

1. La subordinación a un esquema de acumulación que excluía a mayor velocidad que lo que esos programas compensaban. En un contexto de aumento del desempleo y distribución regresiva del ingreso difícilmente estaban en condiciones de eliminar las causas estructurales de la pobreza; apenas si servían para aliviarla a corto plazo y amortiguar los costos sociales de los programas de ajuste (Vilas, 1997).
2. El surgimiento de la nueva pobreza, a partir de un mercado que tendía a operar con una lógica excluyente, apartando a amplios sectores de la fuerza de trabajo. En este contexto las instituciones del modelo de Estado de bienestar aparecían como totalmente insuficientes o incapaces de contrarrestar esa dinámica excluyente⁴⁰.

De esta manera la política social se relegó a una dimensión marginal y posterior a la política económica, en una función de “prevenir o apagar incendios” (Vilas, 1997) y sin poder abordar o enfrentar las principales cuestiones: la falta de equidad por la desigual distribución del ingreso y la exclusión social de amplios sectores de la población (Bustelo, 1999).

Como señala Vilas “*la política social deja de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza y presta atención a las víctimas del ajuste*”⁴¹.

Desafíos a la política social actual

La persistencia de la pobreza extrema, la desigualdad y la exclusión social que presentan nuestras sociedades obligan a la política social, considerada en su integralidad, esto es, salud, educación, trabajo, promoción y asistencia, vivienda, etc., a enfocarse fundamentalmente en tres cuestiones:

a) *Posibilitar mayores niveles de igualdad social*

En sociedades profundamente inequitativas como las latinoamericanas la cuestión de la igualdad adquiere una centralidad fundamental. Por ello, un sistema modernizado de políticas

⁴⁰ Hardy, 2004: 253

⁴¹ Vilas, 1997: 935.

sociales debe considerar la trayectoria total del individuo, desde su nacimiento hasta su vejez. Ante todo, políticas de *igualdad de oportunidades* en salud, educación, habitabilidad, que permitan compensar las desigualdades de origen y brinden equivalentes oportunidades a todas las personas. Sin embargo la dinámica económico-social muestra que la igualdad de oportunidades (o igualdad en el origen) no alcanza. Aunque se lograra universalmente en algún momento, no estaría garantizada para siempre ya que es dependiente de la situación laboral del individuo, por lo cual los derechos sociales mínimos se tornan vulnerables para un amplio segmento de la población. Por eso también se requiere de mecanismos que apunten a una *igualdad de resultados* y a garantizar una protección social frente a los avatares de la dinámica económica y social.

De acuerdo a Hardy, "*el nuevo desafío en las políticas sociales supone revisar la experiencia reciente e incorporar, con mirada del siglo veintiuno, el viejo debate sobre la igualdad (que privilegia políticas redistributivas o de igualdad de resultados), de tal modo de repensar sistemas de bienestar que permitan combinar condiciones de igualdad en el origen (políticas de igualdad de oportunidades de calidad comparables), con mecanismos que garanticen algunas igualdades en los resultados (políticas y mecanismos de protección social), dadas las incertidumbres y riesgos sociales propios de la nueva organización de la economía internacional y su impacto en las niveles sociales*"⁴².

b) Facilitar la inclusión social a través de la generación de empleo productivo de calidad

Empleo de "calidad" apunta a la noción de "trabajo decente" tal como promueve la OIT, con protección de los derechos del trabajador, ingresos adecuados y una cobertura social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos.

Como expresa Rosanvallon "la inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La pertenencia a una colectividad no implica únicamente que se ejerza un régimen de solidaridad. Más profundamente aún, existe el principio de una utilidad recíproca que vincula a sus miembros. Más allá de cierto derecho al ingreso hay un "derecho a la utilidad"⁴³.

De acuerdo a lo precedente está claro que la vinculación de la política social con el factor económico es clave en la reducción de la pobreza y la marginalidad. En realidad, como expresa

⁴² Hardy, 2004: 271

⁴³ Rosanvallon, 1995: 122

la formulación tradicional, la mejor política social es una buena política económica. Es imposible escindir lo social del modelo económico y de la marcha de la macroeconomía. El éxito de una política social requiere de un modelo económico que signifique un cambio progresivo en el patrón de distribución del ingreso y generación de empleo en los sectores productivos. De lo contrario los programas sociales terminan siendo un apéndice de lo económico, con la responsabilidad de compensar sus efectos sociales indeseables.

c) *Garantizar un piso “mínimo” de ciudadanía a través de una red de protección social*

El sistema de las políticas sociales se asentó históricamente en el salario (salario mínimo, jubilaciones, asignaciones familiares, obras sociales, etc), como principal mecanismo de redistribución del ingreso. La crisis de la sociedad laboral y las deficiencias de los mecanismos formales de protección social (seguridad social, seguro de desempleo) obligó a repensar las políticas destinadas a los sectores más pobres y marginales de la población de manera que:

- a. Combinen la asistencia y la promoción a fin de enfrentar las múltiples dimensiones de la extrema pobreza
- b. Generen condiciones para el incremento del capital humano y del capital social y para la inserción laboral de la persona
- c. Establezcan nuevos mecanismos de redistribución de los ingresos y estrategias que aseguren la subsistencia de las familias pobres más allá de su inserción o no en el mercado de trabajo.

Como producto de las crisis macroeconómicas de los noventa se reactualizó el concepto de *protección social* para referirse a la iniciativa de los gobiernos de establecer o fortalecer sistemas o redes intervenciones que permitan mitigar el impacto de las perturbaciones macroeconómicas tanto antes como después de las crisis y el manejo de situaciones de vulnerabilidad social.

Hoy se ha instalado en la política social la convicción que las familias en extrema pobreza deben ser foco de una *red de protección social*, un mecanismo de articulación y ejecución de diversos programas sociales, que les ofrezca condiciones mínimas de vida y las conduzca a políticas de promoción y de generación de ingreso. El objetivo de estas redes no es sólo atender situaciones de emergencia sino también prevenir, controlar y reducir las inseguridades propias y permanentes de la cuestión social en las sociedades modernas. Apuntan primero a reducir la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos y luego a evitar que

las caídas de los ingresos afecten irreparablemente el capital humano de sus miembros (Acosta, 2004).

Una red de protección social que pretenda ser eficiente debe cumplir al menos dos funciones: la estructural y la contra cíclica. La primera significa que debe apuntar a la causa primera de la situación de vulnerabilidad, en este caso la insuficiencia de ingresos. La segunda, ser anticíclica, supone la existencia de mayor financiamiento en los momentos de crisis económica (Villatoro, 2004).

Los principios que orientan estas redes son: la *universalidad* (frente al fracaso de los programas focalizados), la *solidaridad* (la idea de responsabilidad pública por el resguardo de los derechos sociales), la *eficiencia* (un buen uso de la inversión social, valor adquirido durante los noventa) y la *integralidad* (frente a la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza). Por parte del Estado supone un rediseño institucional de los organismos del área social para lograr la integralidad de la intervención que se persigue (CEPAL, 2000).

El conjunto de intervenciones agrupados bajo una red o sistema de protección social permite: a. Mejorar la calidad de la inversión social a partir de una gestión coordinada e integrada de forma intersectorial, b. Evitar la fragmentación y dispersión sectorial, la superposición de la “población objetivo” y la competencia entre instituciones gubernamentales.

Una red de protección social incluye programas de asistencia directa, de nutrición y alimentación, programas de reinserción y capacitación laboral, programas de emprendimientos productivos y seguros de desempleo. A su vez esta red debe articularse con la seguridad social tradicional y la provisión de los servicios sociales (fundamentalmente salud y educación).

Ahora bien, el núcleo de estas redes, el punto focal, está dado por las instituciones y programas cuyos beneficios son específicamente *transferencias monetarias de sostenimiento del ingreso*, ya sea una renta básica universal, ingresos mínimos o subsidios condicionados. El objetivo de los programas de transferencia condicionada, de los cuales se iniciaron experiencias en los '90, es garantizar los recursos mínimos para que una familia subsista e inicie un proceso de inclusión social. La condicionalidad se liga a la permanencia de los niños en la escuela y a los controles de salud.

El énfasis en la dimensión de ciudadanía conduce a considerar la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos en cuanto derechos sociales y por consiguiente a instituir el acceso a las prestaciones, ya sea monetarias como no monetarias, como un derecho garantizado a través de leyes correspondientes.

En todo este enfoque es fundamental un mayor nivel de presencia del Estado, con funciones y responsabilidades definidas y como interlocutor de todos los agentes económicos. Se trata de un Estado “necesario”, no de un Estado mínimo o ausente.

Es recuperar el Estado Social, no como una vuelta atrás al Estado keynesiano, sino como una reinención de la preocupación por la inclusión social. Como señala R. Castel *“Al trabajo devenido móvil y al mercado devenido volátil debería corresponder un Estado social devenido flexible. Un Estado social flexible y activo no es una simple fórmula retórica, sino la formulación de una exigencia (que no implica la certeza de su realización): más que nunca es necesaria una instancia pública de regulación para enmarcar la anarquía de un mercado cuyo reino sin rival culminaría en una sociedad dividida entre ganadores y perdedores, ricos y miserables, incluidos y excluidos. Lo contrario de una sociedad de semejantes.”*⁴⁴

En el marco de esta nueva orientación de la política social, a inicios de la presente década se pusieron en marcha en tres países de la región del Mercosur planes de alcance cuasi-universal (o “neouniversal”), que conforman el núcleo de un sistema de protección social, con prestaciones monetarias y dirigidos a garantizar condiciones mínimas a la población en situación de extrema pobreza y exclusión social. Ellos son el Programa Bolsa Familia en Brasil, el Chile Solidario y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina. Sobre ellos se tratará en el siguiente capítulo.

⁴⁴Castel, 2004: 119.

Segunda Parte

En este apartado se hará la presentación de los tres planes de alcance masivo de Brasil, Chile y la Argentina. Ellos son el Bolsa Familia, el Chile Solidario y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Los tres planes se caracterizan por ser programas de ingreso condicionado o tener un componente de ingreso condicionado en su diseño (en el caso del Chile Solidario)

A. Acerca de los programas de Ingresos

Los programas de ingresos son un instrumento de la política social que garantiza a los ciudadanos beneficiarios disponer de un valor mínimo de ingreso en dinero mediante una transferencia directa del Estado a los individuos o a las familias. Dentro de lo que se denominan los programas de ingreso hay al menos tres grandes tipos: *la renta básica, el ingreso mínimo de reinserción y las transferencias condicionadas*.

a) La **renta básica** o *ingreso ciudadano* (en inglés *basic income* y en francés *revenue universelle* o *revenue de citoyenneté*) es una propuesta de alcance universal y le correspondería a todo ciudadano sin ningún tipo de condicionalidad. Es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad incluso si no quiere trabajar en forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, esto es, independientemente de cuál puedan ser otras fuentes de renta y sin importar con quién conviva (Raventós, 2001). Le corresponde a todo ciudadano sin necesidad de pasar por un test de recursos ni cumplir ninguna contraprestación a cambio. El debate acerca de la conveniencia de este tipo de política se remonta en Europa a inicios de los ochenta y tiene como fundamento tres factores: la pobreza, el desempleo y la precariedad laboral, y la existencia del trabajo no remunerado¹.

¹ De acuerdo a los teóricos de la renta básica el trabajo con remuneración en el mercado no es el único ni el principal tipo de trabajo. También debe ser considerado el trabajo voluntario no remunerado y el trabajo doméstico. Esta ampliación del concepto de trabajo fundamenta la posibilidad de una renta básica, que es, por definición, universal (Cfr. Raventós, 2001).

En América Latina existen propuestas, generalmente a nivel del Legislativo de un ingreso ciudadano de características universales o al menos dirigido a la totalidad de un grupo étnico determinado, por ejemplo los niños (Lo Vuolo, 2002; Novacovsky-Sobrón, 1999). Un avance importante en la implementación de un programa de esa naturaleza lo ha dado Brasil con la sanción de la Ley 10.835 del 8 de enero de 2004, que establece la Renta Básica de Ciudadanía para todos los brasileños y la población extranjera con cinco años al menos de residencia. Este Programa debería tener iniciación durante el año 2005².

b) Las experiencias de programas de *ingreso mínimo* (o *renta mínima*) surgen en el siglo XX en Europa, en la medida que se consolida el Estado benefactor. La idea era crear una ayuda social para las poblaciones más pobres mediante una transferencia de ingresos complementarios. Ya en los años treinta y cuarenta muchos países, entre ellos Alemania y Dinamarca, comenzaron a adoptar políticas con ese perfil redistributivo. El ingreso mínimo en estos programas se constituye en el diferencial entre la suma de todas las entradas de una familia y el valor mínimo necesario para la subsistencia. Está dirigido a familias con insuficiencia de ingresos y en cuanto a la contraprestación se observa una gradación que va desde la incondicionalidad hasta una cuasi obligatoriedad, en el caso de los adultos activos y desocupados, de aceptar cualquier trabajo ofrecido por el sistema público de empleo (Levinas, 1999).

A partir de los años ochenta los programas de ingreso mínimo en Europa están dirigidos fundamentalmente a la población con problemas de empleo y apuntan en consecuencia a la reinserción laboral en el mercado de trabajo.

En Alemania el “ingreso de subsistencia” existe desde 1957, como un complemento monetario, con una duración limitada y a solicitud del potencial beneficiario. Los inmigrantes ilegales no pueden ingresar al sistema y los ciudadanos que lo soliciten deben declarar no sólo sus ganancias monetarias sino informar minuciosamente la posesión de bienes y la totalidad de su patrimonio. Otra característica del sistema alemán es el principio de subsidiariedad, que obliga a los hijos a asegurar condiciones mínimas de vida a

² El programa prevé una ejecución en etapas, comenzando con la población más carenciada. El beneficio sería igual para todos los ciudadanos y debería cubrir los gastos mínimos de una persona en educación, salud y alimentación.

sus padres. Esto significa que si un anciano solicita un ingreso de subsistencia, tiene que identificar a los hijos, a quienes el Estado consultará sobre la posibilidad que sean ellos quienes se hagan cargo de la ayuda. Sólo en caso de total imposibilidad el Estado asume la obligación.

En Francia el programa de ingreso se conoce como Renta Mínima de Inserción (RMI) y se inició en 1989. Procura ante todo incentivar la reinserción profesional, social y económica de la población carenciada. Se concentra en la población en edad activa poco o mal integrada desde un punto de vista profesional. Es una política centrada en atender a los grupos que han sufrido la descalificación social derivada de los cambios en el mercado laboral. El beneficiario del programa debe participar obligatoriamente de los contratos de inserción, es decir, ponerse a disposición del gobierno municipal con vistas a la obtención de un empleo o la realización de algún curso de entrenamiento profesional. Se trata de un contrato entre el beneficiario y el servicio social del municipio, quien es la autoridad que debe decidir si dar o no respuesta positiva a la demanda de auxilio. No hay restricciones en cuanto al tiempo de permanencia en el programa. En la actualidad la Unión Europea propicia la adhesión de los países miembros a esta modalidad, si bien la decisión le compete a los estados nacionales.

c) Los programas de *transferencia de ingreso condicionados* o subsidios condicionados están focalizados en determinados grupos poblacionales de alto desempleo y/o extrema pobreza y el individuo o familia beneficiaria está obligada a cumplir determinadas “condiciones” en términos de actividades sanitarias, educacionales, de capacitación, etc, a cambio de recibir una ayuda monetaria.

Operan como estrategias orientadas a la mitigación de las consecuencias de las crisis económicas y también procuran la reducción de riesgos futuros por vía de la promoción del capital humano. Esto es, buscan generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en educación y salud de los individuos y familias pobres. Esto se debe a que, en general, la situación de mayor vulnerabilidad y de mayor exposición al riesgo por parte de los grupos más pobres hace que el mecanismo de enfrentamiento de crisis más utilizado sea la reducción permanente del capital humano de los miembros del grupo familiar (por ejemplo, retirar a los niños de la escuela como respuesta a una caída en

los ingresos monetarios) y por tanto, a la perpetuación del ciclo de la pobreza (Villatoro, 2004).

Los valores fundamentales que subyacen a los objetivos de las políticas de transferencia de ingresos son los de promover una mayor igualdad social por los efectos distributivos que posee y posibilitarle un mayor grado de autonomía a las personas (Lo Vuolo, 1999). Según la CEPAL, en sociedades de pronunciada inequidad en la distribución de los ingresos, estos programas son los que inciden más positivamente, en el corto plazo, sobre la reducción de la pobreza medida en términos de ingresos o de su distribución. Utiliza la capacidad tributaria del Estado para la promoción de la justicia social a través de la mejoría de las condiciones de ingreso.

Una transferencia monetaria directa a los sectores más empobrecidos se relaciona de manera automática y lineal con un incremento en la “demanda agregada”, ya que todos los recursos, siempre que estén bien asignados, se traducen en consumo de bienes esenciales con el consiguiente efecto multiplicador sobre el total demandado. La instancia redistributiva se convalida técnicamente a partir de la mayor propensión a consumir de los sectores que reciben el ingreso adicional. Hay un efecto dinamizador en la economía, en especial cuando estas intervenciones se financian a partir de redistribuciones progresivas del ingreso, desde los sectores con mayor capacidad contributiva³.

Experiencias de programas de subsidios condicionados en América Latina durante los noventa

En Latinoamérica los programas de transferencia de ingreso condicionados se comienzan a implementar a partir de la segunda mitad de los años noventa para hacer frente al crecimiento de la incertidumbre, indefensión e inseguridad de un gran porcentaje de la población de la región. Los más conocidos han sido el “Progresas” (actualmente “Oportunidades”) en México y el “Bolsa Escola” en Brasil.

Las características generales de estos programas son: operan como subsidios a la demanda, a través de una focalización en los segmentos más pobres de la población,

³ Cfr. Secretaría de Empleo, *Impacto macroeconómico del Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Setiembre del 2002, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo.

mediante una transferencia monetaria a la familia (generalmente a la mujer), condicionada al cumplimiento de requisitos nutricionales, de salud y educativos.

Suele ponerse reparos al tema de las condicionalidades desde el momento que podría verse como una forma de "disciplinamiento" de los pobres y/o de normatización de la esfera privada por el sector público. Sin embargo, las condicionalidades deben ser vistas como parte del "contrato" entre la familia y el Estado, donde las familias asumen aquello que posibilitará el desarrollo de las capacidades que les permitirá las condiciones mínimas necesarias para encaminarse en un proceso de inclusión social sustentable. Es decir, estos compromisos que deben asumir las familias son "derechos" que a mediano o largo plazo aumentan la autonomía de las familias y sus posibilidades de inclusión en el mercado de trabajo, amplían la capacidad de generación de ingreso para sus miembros y de esa forma contribuyen al combate de la pobreza⁴.

Villatoro (2004) analizó cinco experiencias latinoamericanas de transferencias o subsidios condicionados de los años noventa lo cual le permitió extraer una serie de conclusiones acerca de este tipo de programas⁵.

- 1) Los efectos de las transferencias monetarias en cuanto al impacto sobre la pobreza suelen ser limitados, y esto por dos razones: primero por la extrema vulnerabilidad de las familias; segundo por lo reducido, en términos relativos, del monto de la ayuda económica (también señalado por Silva, 2004). Esto implica que la intervención puede ser efectiva en la disminución de la brecha de pobreza pero no en su superación.
- 2) Uno de los objetivos inmediatos de los subsidios condicionados es mejorar la escolarización de los niños y la disminución del trabajo infantil. La experiencia muestra que un incremento de la matrícula y de la asistencia escolar del niño no necesariamente se acompaña con una reducción en la incidencia e intensidad de todas las clases de trabajo infantil (ver también Silva, 2004).
- 3) En lo referido a la modalidad de administración de las transferencias existe evidencia que las mujeres pobres administran de manera más eficiente las ayudas económicas que

⁴ Cohn-Fonseca, p. 10

⁵ Los programas analizados fueron el Bolsa Escola y el Programa para la erradicación del trabajo infantil (PETI), ambos de Brasil, el Programa Familias en Acción de Colombia, la Red de Protección Social en Nicaragua y el Programa Oportunidades (ex Progresá) de México.

los hombres y les permite ganar sentimientos de mayor autonomía e independencia al interior de las familias.

- 4) La tendencia general ha sido la consolidación de programas “multicomponentes” (prioritariamente salud, educación y alimentarios) administrados desde el nivel nacional y con mecanismos de focalización en etapas (selección inicial de zonas geográficas y luego de familias).

Silva (2004) por su parte, luego de analizar los programas de ingreso brasileños creados durante los años '90 señala algunos de sus limitaciones más importantes:

1. La falta de una planificación y de una articulación entre los programas de ingreso y el resto de los programas, servicios y acciones, que deberían mejorar su impacto.
2. Los criterios restrictivos de inclusión con que se manejan algunos de estos programas por lo cual quedan fuera de cobertura importantes segmentos de familias o beneficiarios con registros similares de pobreza
3. Insuficientes presupuestos, recursos humanos e institucionales para la implementación de los programas en los niveles locales. Lo mismo respecto a programas específicos municipales que apuntalen el desarrollo del capital humano

Los programas de transferencia condicionada suelen recibir una serie de críticas y reparos que los gobiernos deben considerar a la hora de su diseño. (Cepal, 2001). Primero, que no se asegura el destino de los recursos y, de acuerdo a la argumentación, quien recibe el beneficio puede gastarlo en bienes que no son prioridad para la familia. De allí que el beneficiario de estos programas suele ser la mujer quién, está comprobado, cuida mejor del destino del ingreso familiar. Un segundo reparo está referido al efecto perverso de desestímulo al trabajo que pueden llegar a ocasionar. Que se produzca este efecto negativo se halla en relación con varios factores, principalmente el grado de desempleo estructural de la sociedad y el nivel de remuneraciones en el empleo formal e informal. También depende del diseño del programa: si está contemplado un acompañamiento de las familias, si se establece un periodo máximo de permanencia en el programa y la vinculación con actividades de calificación profesional y de generación de empleos.

Cuando se analizan las características de los programas de ingresos existentes se evidencian las diferentes modalidades e intenciones que tienen. El único denominador común reside en el perfil de la población al cual se dirigen: población en extrema pobreza o en riesgo social.

Lo cierto es que las lecciones extraídas de las experiencias de los años noventa mostraron el potencial de estos programas en sociedades de gran inequidad social. Ello estimuló la mejora del diseño, la ampliación de la cobertura, la articulación con otros programas sociales. El impacto redistributivo de los programas de transferencia condicionadas llevó a que se constituyan en el núcleo de redes o sistemas de “protección social”, el conjunto de intervenciones sociales que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias direccionadas a sectores poblacionales de extrema pobreza.

B. Los planes y programas de Brasil, Chile y la Argentina

Se toman como ejes de esta presentación las tres dimensiones que agrupan las principales características de un programa social: el enfoque conceptual, la modalidad de la intervención y el modelo de gestión.

- ✓ El *enfoque conceptual* apunta a la motivación y los objetivos principales que se propone un programa social y lo que sustenta toda su estrategia de intervención.
- ✓ La *modalidad de la intervención* hace referencia al tipo de prestaciones (bienes y servicios) que ofrece al programa, su “población objetivo” y las condicionalidades y/o contraprestaciones que exige.
- ✓ El *modelo de gestión* es el proceso operativo que emplea el programa y el diseño institucional que requiere su ejecución.

1. El Programa Bolsa Familia (BF)

El Programa Bolsa Familia fue anunciado en Octubre del 2003 y sancionado según la Ley 10.836 el 9 de Enero del 2004, que instituye el Ingreso Básico de Ciudadanía. Fue reglamentado según el Decreto N° 5.209 del 17 de Setiembre del 2004.

Tiene por finalidad la unificación de los procedimientos de gestión y ejecución de los programas nacionales de ingreso mínimo (“renda mínima”): Bolsa Escola (Beca Escuela/Educación), Bolsa Alimentação (Salud), Cartão Alimentação (Ministerio de Seguridad Alimentaria) y Auxílio Gás (Ministerio de Minería y Energía). Estos programas continúan en ejecución hasta su progresiva unificación en el Bolsa Familia.

De estos programas de “ingreso mínimo” el más conocido ha sido **Bolsa Escola**, a cargo del Ministerio de Educación de Brasil. Fue creado en el 2001 y llegó a cubrir 5.900.000 familias en beneficio de 8.600.000 niños, en 5531 municipios. Su objetivo es promover la educación de los niños de familias con bajos ingresos, mediante un incentivo monetario de manera de crear condiciones para romper el ciclo de reproducción de la pobreza. Apunta a evitar el trabajo infantil y a aumentar el nivel educativo de los más pobres. Esta beca escolar introdujo un enfoque innovador ya que pretendió atacar de una

sola vez varias dimensiones de la pobreza: déficit de ingreso, déficit de formación escolar y déficit de ciudadanía. (Lavinás, 1999).

Enfoque conceptual

El Bolsa Familia se considera un avance dentro de la política social brasileña a fin de hacer frente al desafío de la pobreza y la exclusión. El BF parte de la premisa que la pobreza es un fenómeno multidimensional y dinámico, donde la transferencia de ingresos acelera el acceso a los derechos universales pero no puede sólo por sí misma reducir la pobreza. Es necesaria una combinación de políticas estructurales y una conjunción de esfuerzos entre todos los niveles de gobierno. Superar la pobreza requiere de un "locus" emancipatorio, que es lo que viene a reforzar Bolsa Familia. Las contrapartidas o condicionalidades establecidas por el Programa para los miembros de la familia que reciben el ingreso económico aseguran el ejercicio de derechos universales: el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, etc (Cohn-Fonseca, 2003).

El programa posee dos grandes objetivos:

1. Combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un beneficio financiero asociado a la garantía del acceso a los derechos sociales básicos
2. Promover la inclusión social, contribuyendo a la emancipación de las familias beneficiarias, construyendo medios y condiciones para que ellos puedan salir de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran

BF tiene como meta que para fines del 2006 estarán cubiertas y recibiendo el ingreso la totalidad de las familias de Brasil que se hallan en la extrema pobreza. Ellas suman alrededor de 11.400.000 familias, con un ingreso per capita de hasta 1/2 salario mínimo, de las cuales 5 millones tienen un ingreso de hasta 1/4 de salario mínimo⁶.

Bolsa Familia pretende ser innovador respecto a los programas anteriores de transferencia de renta en los siguientes aspectos:

- Visión completa del conjunto de necesidades y carencias de las familias pobres

⁶ El IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), en Brasil, utiliza líneas de pobreza regionalizadas, con un mínimo de R\$68 y máximo de R\$ 126 por persona por mes, dependiendo de la región del país y si es urbano o rural. Ver www.ipea.gov.br . El salario mínimo está en R\$ 260 (IPEA).

- Eficiencia en el gasto público gracias a una gerencia integrada (evitando la fragmentación y dispersión sectorial)
- Expansión de la cobertura
- Aumento en el valor de los beneficios
- Mayor articulación entre los niveles federales, estatales y municipales

Modalidad de la intervención

El Programa ofrece dos tipos de beneficios financieros: el básico (o fijo) y el variable. El beneficio básico es para las unidades familiares en extrema pobreza. El valor de este beneficio es de R\$ 50 mensuales, independientemente de la composición o el número de miembros del grupo familiar. Es concedido a todas las familias con un ingreso per cápita menor a R\$ 50⁷.

El beneficio variable, de un valor de R\$15 por beneficiario, está dirigido a las unidades familiares en extrema pobreza y pobres que tengan en su composición a embarazadas, madres amamantando, niños y adolescentes de hasta 15 años. La cantidad máxima de beneficiarios es de 3 por familia, esto es, la familia puede recibir hasta R\$ 45. Es concedido a familias con un ingreso per cápita que no supere los R\$ 100. Las familias beneficiarias en extrema pobreza pueden acumular el beneficio básico y el variable, llegando a un máximo de R\$95 por mes (R\$ 50 de básico y R\$ 45 de variable). Las familias pobres que tienen un ingreso de hasta R\$ 100, pueden recibir hasta R\$ 45 por parte del Programa.

El valor promedio del beneficio que entrega Bolsa Familia es de R\$ 77 por familia, por mes. En el 2003, sumando los cuatro programas de ingreso mínimo ya mencionados el valor promedio de ingreso para la familia, por mes, era de R\$25.

El beneficiario directo del Programa es la “familia”, que se define como "grupo ligado por lazos de parentesco o afinidad, que forman un grupo doméstico, viviendo bajo un mismo techo y que se mantienen mediante la contribución de sus miembros"⁸.

⁷ El salario mínimo en Brasil es de aproximadamente R\$ 260, que equivale a unos U\$S 94.

⁸ Ley 10.836 de creación del BF, "Ingreso Básico de Ciudadanía".

El Programa establece un conjunto de condicionalidades o contrapartes sociales que deben ser cumplidas por el grupo familiar para poder permanecer en el Programa. Ellas son:

1. Atención de la salud y del estado nutricional de la familia
2. Asistencia a la escuela: todos los niños en edad escolar deben estar matriculados y asistir a la escuela (al menos 85% de frecuencia escolar)
3. Educación alimentaria: todas las familias beneficiarias deben participar de las actividades de educación alimentaria proporcionadas por las instancias gubernamentales.
4. Prohibición del trabajo infantil

Cobertura del Programa

La meta final de cobertura es de 11.400.000. La cobertura a Diciembre 2004 estaba en 6.571.800 familias. De las familias que reciben el beneficio, el 78% está en la extrema pobreza, o sea viven con menos de R\$ 50 per cápita al mes, y el otro 22% de los beneficios está destinado a familias pobres que viven con hasta R\$ 100 per cápita por mes.

Presupuesto del Programa

El Presupuesto federal en el 2003 fue de R\$ 4.300 millones en programas de transferencia de ingreso y en el 2004 la inversión alcanzó los R\$ 5,300 millones.

Modelo de gestión

Bolsa Familia busca la intersectorialidad de las acciones en el área social y se propone como un programa matricial y transversal de las iniciativas gubernamentales dirigidas al combate de la pobreza⁹.

Este programa fue coordinado originalmente por el Consejo Gestor Interministerial-CGI, ubicado en el ámbito de la Presidencia de la República, organismo integrado por los ministros del área social que administraban programas de ingreso, los ministros de Planificación y de Hacienda y el ministro Jefe de la Casa Civil. Luego el desarrollo del

⁹ Cohn-Fonseca, 2003: 13

programa exigió mejorar su institucionalidad y paso a depender del Ministerio de Desarrollo Social y combate al Hambre (ex Ministerio de Asistencia Social).

Los Estados y los municipios deben convenir su integración al programa y el objetivo es que tengan un papel mucho más activo que en los programas anteriores. Los gobiernos estatales son los interlocutores iniciales en el proceso de negociación, articulación y concertación con el gobierno federal pero son los municipios los que ejecutan en territorio el programa.

Cada municipio tiene una unidad de coordinación que tiene como tarea articular los diversos órganos y entidades locales afectados al programa. Debe asegurar la oferta de servicios de salud, educación, alimentarios y nutricionales; coordinar el proceso de empadronamiento, selección, renovación y baja de las familias beneficiarias; capacitar a los profesionales ligados al programa (junto con el gobierno federal, que coordina la capacitación); evaluar el desempeño e impacto del programa y colaborar con el poder judicial en la documentación de los no documentados. El programa cuenta con una instancia de control social local, integrada por representantes del sector público y de la sociedad civil.

El Programa le concede un papel fundamental al Padrón de Beneficiarios (Cadastró Unico), que procura unificar los distintos padrones ya existentes, verificando sus duplicidades e inconsistencias. El padrón es un instrumento que permite focalizar el programa en los grupos efectivamente pobres de la población y "ordenarlos" de acuerdo a sus carencias.

BF exige la articulación con otros programas de carácter universalista y estructural de manera que las familias encuentren "puertas de salida" para superar su condición de vulnerabilidad social¹⁰. La familia beneficiaria del BF adquiere el derecho a ingresar a otros programas gubernamentales (federales o estatales): de microcrédito, de salud, capacitación profesional, alfabetización, nutricional, entre otros. Por eso BF no se considera un fin en sí mismo sino un mecanismo de promoción de condiciones mínimas necesarias para que las familias tengan acceso a los medios que les permitan superar su condición de pobreza y vulnerabilidad social.

¹⁰ Cohn-Fonseca, 2003: 7

El programa y su impacto en las economías locales

Un efecto secundario del Programa es la transferencia de recursos y su impacto en las economías locales. Así por ejemplo, las transferencias de ingreso realizadas durante el 2004 a la región Norte representaron el equivalente al 12,8% de los fondos totales de remesas federales y para la región Nordeste el 21,7%, lo cual habla de su carácter redistributivo en términos regionales¹¹. Para algunos municipios del Nordeste, los recursos transferidos por el programa BF en el 2004 representaron el 43% del presupuesto disponible (recursos propios más remesas constitucionales). En los municipios del Sur la proporción es mucho más baja; por ejemplo para el municipio de Porto Alegre representó sólo el 2% del presupuesto disponible. Cuanto menos desarrollado es el municipio mayor es la importancia relativa del programa. La inmensa mayoría de la población beneficiaria está en la región Nordeste (52,5%), luego en la región Sudeste (25,1%), la región Sur (10%), la Norte (8,1%) y la Centro Oeste (4,30%).

Bolsa Familia y Fome Zero (Hambre Cero)

El Programa BF contribuye a los objetivos del Programa Fome Zero. Este programa continua siendo una de las metas prioritarias del gobierno federal.

El Programa Fome Zero es un programa integral que tiene como objetivo superar la pobreza existente en Brasil. Si bien el cometido inicial es resolver el problema del hambre con acciones redistributivas inmediatas destinadas a segmentos de la población y a regiones en situaciones críticas, también pretende lograr cambios profundos que permitan incorporar a la población desocupada al trabajo y obtener un mayor desarrollo de la economía brasileña y no aplicar sólo políticas de emergencia y asistencialismo.

En la práctica Fome Zero reúne un conjunto de políticas públicas que comprometen a los tres niveles del gobierno: federal, estadual y municipal. En el caso del gobierno federal compromete a todos los Ministerios. La meta del gobierno es que en cuatro años el Programa llegue a 44 millones de personas, es decir a todos aquellos que tienen un ingreso

¹¹ Ver “Repases Constitucionais x Bolsa Familia” Análise Comparativa, Noviembre 2004 en www.fomezero.gov.br.

inferior al equivalente de 1 U\$S por día. Son casi 10 millones de familias en estado de necesidad alimentaria. Su implementación se realiza en forma gradual.

Está constituido por más de 50 acciones que van desde la educación alimentaria, el autoconsumo familiar y el apoyo a la agricultura familiar hasta la instalación de comedores y restaurantes populares. Bolsa Familia no solamente suma la transferencia de ingreso sino que también aporta la idea de acciones y programas complementarios.

2. Programa Chile Solidario

En la década pasada Chile experimentó una mejoría sustantiva de las condiciones de vida de la población. En particular, el país logró una reducción de la pobreza e indigencia a nivel nacional, tanto en la zona urbana y rural, así como en las distintas regiones. En efecto, en el año 1990 un 38,6% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, disminuyendo este porcentaje en el año 2000 a un 20,6%. De igual modo, la población en situación de indigencia mostró una significativa disminución, en tanto en 1990 alcanzó un 12,9% y en el año 2000 sólo 5,7%. Es decir, la población en situación de pobreza sumaba 3.160.000 de personas, de las cuales 820.000 se encontraban en situación de indigencia. En términos absolutos, la población en situación de pobreza e indigencia está concentrada en las zonas urbanas (81,4% y 77,5% respectivamente).

No obstante la mejora producida, desde 1996 fue posible advertir una atenuación en el ritmo de reducción de la incidencia de la pobreza y una estabilización en relación a la indigencia. En efecto, entre 1996 y 2000 la incidencia de la pobreza se redujo de 23,2% a 20,6%, mientras que en el caso de la indigencia esta varió de 5,8% a 5,7%. Esto significa que alrededor de 225.000 familias no lograron superar su situación de indigencia a pesar de la acción social del Estado.

Enfoque conceptual

En este contexto, el gobierno del Presidente Lagos lanzó en el 2002 el Programa **Chile Solidario**, el cual representa un sistema de protección social destinado a las familias que viven en extrema pobreza (alrededor de 225.000 familias). Se trata de un programa integral que busca otorgar prestaciones asistenciales garantizadas más un acompañamiento psicosocial que permita la vinculación y permanencia a la red social. Las familias incorporadas al programa acceden de manera prioritaria a servicios, beneficios y prestaciones monetarias a las que no accedían ya sea por desconocimiento o por falta de motivación.

Fue aprobada su creación por el Congreso en Abril del 2004 y promulgada la Ley correspondiente N° 19.949 el 17 de Mayo del mismo año.

El objetivo general del Programa es "mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional"¹².

Instituye como un *derecho garantizado* el acceso a las prestaciones monetarias para las familias más pobres. Los objetivos específicos son:

- Incorporar a las familias en situación de pobreza extrema a la red de protección social del Estado
- Apoyar psicológicamente a las familias indigentes para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolas en sujetos autónomos
- Generar las condiciones mínimas requeridas para asegurar que los miembros más vulnerables de las familias apoyadas tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida

La familia es definida como “el núcleo primario de generación de confianza y modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas. En consecuencia, se asume que cuanto mayor sea la solidez de este componente mejores serán los resultados de cualquier

¹² MIDEPLAN, "Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza", Santiago, Enero 2002.

intervención que propenda al desarrollo o a la promoción social”¹³.

La protección social es visualizada como un tipo de inversión en capital humano y el “Sistema” (como se lo suele denominar a Chile Solidario) apunta a garantizar el acceso de las familias más pobres a una red de protección que permita unos "mínimos sociales garantizados", es decir, un conjunto de estándares que la sociedad considera mínimos deseables para una vida protegida de los avatares del riesgo y la vulnerabilidad. Estos mínimos sociales deben actuar como una suerte de trampolín para desde allí lograr la autonomía y no como un "techo" que define hasta dónde debe intervenir la política pública¹⁴.

Modalidad de la intervención

El Programa organiza la oferta programática-institucional asistencial y promocional otorgando bonos de protección y prestaciones monetarias tradicionales, acompañadas de un apoyo psicosocial que realizan agentes locales pertenecientes al MIDEPLAN o a los gobiernos locales. Los componentes del Sistema son:

1. Apoyo Psicosocial personalizado y Bono de Protección a la familia, durante 24 meses (Programa Puente, ejecutado por el Fondo de Inversión Social - FOSIS)
2. Subsidios monetarios garantizados de protección familiar.
3. Acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y de previsión.

1) El componente Apoyo Psicosocial (el Programa “Puente”) personalizado representa la puerta de entrada al sistema. Cada familia seleccionada es atendida por un profesional o técnico del Programa Puente, a cargo del FOSIS (Fondo de Inversión Social), a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio, siendo su papel fundamental el constituirse en enlace entre las familias y las redes públicas y privadas de promoción social.

A fin de formalizar las modalidades de intercambio a efectuarse se firma un contrato o “documento de compromiso” en el que las familias aceptan las condiciones en él definidas, siendo su objetivo dejar claro el compromiso que el gobierno asume de poner a su

¹³ MIDEPLAN, 2002: 53

¹⁴ Serrano 2004: 29

disposición un conjunto de apoyos y recursos, junto al compromiso por parte de las mismas en trabajar por superar su condición de indigencia, conociendo y haciendo uso de las oportunidades que la red social pone a su disposición.

Una vez acordados los términos de referencia establecidos con cada familia a través de la firma del contrato, automáticamente se activa el **Bono de Protección** a la familia, entregándose a la mujer jefa o a la pareja del jefe de familia, como un incentivo económico durante 24 meses. Es un beneficio asociado al cumplimiento de los términos del contrato familiar y tiene carácter decreciente según la siguiente progresión¹⁵:

- \$ 10.500 mensuales durante los seis primeros meses (u\$s 17)
- \$ 8.500 mensuales entre el 7 mes y el año (u\$s 13)
- \$ 5.500 mensuales entre el mes 13 y el año y medio (u\$s 9)
- \$ 3.500 mensuales por los últimos seis meses (u\$s 6)

Las familias beneficiarias del apoyo personalizado que al mes 24 hayan cumplido con las condiciones establecidas en el contrato, esto es superado las condiciones de extrema pobreza, resultarán beneficiadas de manera automática de una Asignación de Protección equivalente al valor de un subsidio familiar, el que se prolongará por tres años, constituyéndose en un estímulo y/o premio al “egreso” exitoso.

La matriz de riesgo social

Uno de los aspectos novedosos del Programa Puente es el análisis de la vulnerabilidad de la extrema pobreza, objetivada en una matriz de riesgo social. El "análisis de riesgo" define cuál es el riesgo principal que enfrenta la familia en cuestión, las condiciones mínimas de protección para evitar el impacto del riesgo, los factores de protección, que son los recursos o apoyos específicos que permiten asegurar las condiciones mínimas, y el mapa de oportunidades, que incluye la oferta programática del gobierno. La matriz de riesgo social identifica 53 condiciones mínimas que se agrupan en siete áreas específicas: Dimensión salud - Dimensión educación - Dimensión habitabilidad - Dimensión trabajo - Dimensión ingresos - Dimensión dinámica familiar - Dimensión identificación.

¹⁵ Se debe considerar que el salario mínimo en Chile está en ca \$ 115.000 pesos chilenos.

2) Los **Subsidios monetarios garantizados** dan a las familias beneficiarias la garantía de asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares, entre ellas:

- Subsidio Unico Familiar (SUF), para todos los menores de 18 años, sujeto a controles periódicos de cumplimiento escolar
- Pensión Asistencial de Vejez (PASIS), para todos los mayores de 65 años
- Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS), sujeto a controles periódicos de salud
- Pensión Asistencial (PASIS) a las personas con discapacidad mental.
- Subsidio de Agua Potable (SAP), para cubrir el 100% de las cuentas hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual a todas las familias con conexión

3) El **Acceso preferente a programas de promoción social** es el componente que ofrece el ingreso a una serie de programas sociales coherentes y orientados a la extrema pobreza. Incluye programas relativos a nivelación de estudios y/o de competencias laborales, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogadicción, atención de niños y niñas en situación de riesgo, prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar.

Condicionalidades

Las condicionalidades o contraprestaciones que establece el programa para las familias apuntan a su compromiso en trabajar en cada una de las siete dimensiones que establece la matriz de riesgo social (ingresos – trabajo – dinámica familiar – educación – salud – habitabilidad y calidad de vida e identificación). Así, por ejemplo, se pueden mencionar:

- Documentar a todos los miembros del grupo familiar
- La atención periódica en salud
- Incorporar a los niños a la educación formal
- Aprender a leer y escribir los adultos
- Participar los adultos en programas de lucha contra la violencia intrafamiliar
- Regularizar la situación del varón con el servicio militar
- La búsqueda de empleo
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda

Meta del Programa

La meta es que a fines del 2005 se haya producido la incorporación al Sistema Chile Solidario de las alrededor de 225.000 familias que viven en situación de extrema pobreza en el país. A Diciembre del 2004 habían sido incorporadas 128.000 familias al Sistema y recibían el beneficio 109.900 familias. También superar la condición de indigencia para los 15.675 adultos mayores de 65 años y más. Por último contar con un registro único de beneficiarios del Sistema, al que se integrarán las 225.000 familias más pobres y los beneficiarios pobres no indigentes de prestaciones monetarias del Estado¹⁶.

El modelo de gestión

La implementación del Sistema Chile Solidario se halla bajo la órbita del Ministerio de Planificación y Coordinación de Chile (MIDEPLAN), siendo el organismo responsable de administrar los recursos presupuestarios, coordinar el trabajo y centralizar la información a nivel nacional.

El FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) está a cargo de generar el sistema de trabajo con las familias y la metodología específica de acercamiento, enlace y trabajo que realizan los apoyos familiares (lo que se conoce como el Programa Puente).

El Comité Consultivo regional de la Sociedad Civil es una instancia de apoyo y retroalimentación para el funcionamiento del sistema en las regiones.

Los Municipios son las instituciones que a nivel local intermedian prácticamente la totalidad de los servicios y beneficios públicos dirigidos a los más pobres, identificándose entre sus principales funciones: la instalación y operación del programa en las comunas, la instalación de la Unidad de Intervención Familiar y el estudio de la cobertura prevista para el período así como la disponibilidad de apoyos familiares provistos por las redes locales

¹⁶ Datos estadísticos proporcionados en www.chilesolidario.gov.cl.

Financiamiento

El costo estimado del Sistema de Protección Social asciende aproximadamente a unos 72.000 millones de pesos chilenos en el 2005¹⁷.

3. El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

Al momento de crearse el Plan Jefes, en el 2002, la tasa de desempleo abierto urbano era del 21,5% (aprox. 2.100.000 personas) y la tasa de subempleo urbano del 18,6%, es decir, una población subocupada de 1.800.000 personas. Más de un tercio de la población económicamente activa tenía problemas de empleo¹⁸. Los niveles de pobreza extrema que comenzaron a presentarse en la Argentina determinaron la declaración de la emergencia social, sanitaria y económica.

Frente a este escenario, el Gobierno convocó al Diálogo Argentino, un foro integrado, entre otras organizaciones, por la Iglesia Católica, el PNUD y el propio gobierno, para formular una nueva estrategia de carácter universal. En Abril del 2002 se sancionó el Decreto N° 565/02, por el cual se creó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Por su masividad y presupuesto asignado el Plan Jefes es el programa social más importante que se haya implementado en la Argentina.

El enfoque conceptual

Según el Decreto en cuestión este Plan nació como un “Derecho Familiar de Inclusión Social” con el fin de asegurar un “mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”¹⁹, esto es, garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos a la educación formal.

¹⁷ Aproximadamente unos U\$S 127.000.000 (Cambio estimado: 1 dólar = \$ 567 chilenos).

¹⁸ Sobre una población total de 34.100.000 habitantes, en el 2002, la PEA era de 14.000.000 de personas. La desocupación a nivel país alcanzaba a 2.900.000 personas y la subocupación a 2.500.000. Datos del Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo de la Nación.

¹⁹ Acertadamente se ha señalado que este Derecho de inclusión social no se encuentra definido en la reglamentación que da origen al Plan y no encuentra correlato en la normativa constitucional (CELS, 2003).

En los considerandos del decreto se señala que el establecimiento de este Derecho se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales sobre derechos humanos, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

También se menciona que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso por lo cual es importante asegurar una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos hacia los sectores más pobres "para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable" (Decreto 565/02).

La intención originaria de este Plan era también la reinserción laboral de los desocupados en tanto el trabajo es reconocido como un derecho social. En el marco de esa reinserción laboral, el texto del Decreto se refiere a la participación en proyectos productivos de impacto ponderable en la comunidad.

El Plan Jefes y Jefas significa la extensión de prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, característica que, probablemente, sea uno de los elementos que lo diferencian de los programas que configuraron la política de la década del noventa en esta materia, los cuáles tenían mucho menor cobertura. Este hecho se debe a que el Plan nace no sólo como herramienta de la política social, sino principalmente como instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición (CELS, 2003).

Modalidad de la intervención

El Plan está destinado a las familias con hijos menores de 18 años y donde ninguno de sus integrantes trabaje. También pueden ser beneficiarios del plan los mayores de 60 años que no perciban una prestación previsional. Tiene por objeto brindar una ayuda económica de ciento cincuenta pesos (\$150) mensual a los jefes/as de hogar. Los beneficiarios a su vez se comprometen a:

- a. La concurrencia escolar de los hijos, así como el control de su salud;
- b. La incorporación a la educación formal;

- c. La participación de los desocupados en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral;
- d. La incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

Cobertura

El Plan Jefas y Jefes es un programa de amplia cobertura, que comenzó a ejecutarse a principios del año 2002 a partir de una convocatoria e inscripción que se realizó entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002. Luego de esa fecha no pudo ingresar más gente al Plan. En el momento de mayor cobertura eran beneficiarios del Plan cerca de dos millones ciento cuarenta y cuatro mil (2.144.000) jefes/as de hogares, en los 1884 municipios de todo el país. La cobertura del Plan alcanzaba al 5% de la población total y al 18% de los hogares de la Argentina. A fines del 2004 el Plan cubría alrededor de 1.740.000 hogares.

Criterios de elección de beneficiarios

Los postulantes a beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados debían acreditar dos condiciones básicas:

- Ser jefa o jefe de hogar desocupado o cohabitante o jefa de hogar en estado de gravidez,
- Acreditar la condición de alumno regular de cada hijo mayor de cinco años mediante certificado expedido por el establecimiento educativo al que asiste

Contraprestación

Según el decreto de creación, a cambio del beneficio monetario que se recibe se debe realizar alguna tarea o acción a la que se denomina contraprestación, la cual deberá tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro (4) horas, ni superior a seis (6).

Las alternativas previstas son: actividades comunitarias y de capacitación; finalización del ciclo educativo formal (EGB-3, polimodal o primaria/secundaria); acciones de formación profesional; incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. Los municipios son los que asignan las actividades que, en concepto de contraprestación laboral o de capacitación, deben cumplir los beneficiarios del programa.

Componentes del Programa

El Programa Jefes y Jefas de Hogar está conformado por tres componentes: Solidario de Reinserción Laboral, Formación y Materiales.

El componente Solidario de reinserción laboral está destinado a promover la reinserción en el mercado de trabajo formal de los beneficiarios del plan, según los requerimientos de las empresas.

El componente de Formación es un tipo de contraparte que realiza el beneficiario y que reemplaza a la contraprestación laboral. Una de las vías para completar la Formación consiste en terminar el ciclo educativo formal (EGB3, polimodal o primaria/secundaria, a través de los sistemas de educación para adultos), y la otra forma consiste en la mejora de las calificaciones laborales, a través de la formación profesional.

El Componente Materiales es un sistema de ayuda económica para financiar proyectos de infraestructura de utilidad comunitaria. Implica un aporte económico no reembolsable para la provisión de materiales a proyectos que atiendan demandas prioritarias de la población en situación de pobreza.

En Noviembre del 2004 se sancionó el Decreto 1506/2004 que es importante por dos motivos: 1. Prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia del Programa Jefes de Hogar según los términos del Decreto N° 565/02, 2. Ordena una clasificación de los beneficiarios del programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios a través del Plan Jefes y los beneficiarios que no fueran calificados como tales serán pasados al Plan Familias perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social. El Plan Familias es un programa de ingreso dirigido a grupos familiares con niños y en situación vulnerable.

Perfil de los beneficiarios

Los beneficiarios se destacan por ser relativamente jóvenes, la mayor proporción se concentra en los tramos de edades de 21 a 30 años (35%) y de 31 a 40 años (30%). Esto denota que una amplia mayoría de los hogares beneficiarios transita por las primeras etapas

del ciclo de vida familiar; son mayoritariamente mujeres, de bajo nivel educativo, habitan en hogares numerosos y con elevada incidencia de la pobreza y la indigencia²⁰.

Modelo de Gestión

El organismo responsable de la implementación del Plan Jefes es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. La ejecución del programa se descentraliza a través de las provincias, municipalidades y comunas. Se incorpora un importante control social por medio de los *Consejos Consultivos* con lo cual se persigue garantizar la transparencia.

Cada Gobierno Provincial conforma el Consejo Consultivo Provincial. Los Consejos Consultivos Provinciales son responsables del monitoreo general del programa a nivel provincial y asistir y coordinar las tareas para la conformación de los Consejos Consultivos Municipales o Comunales. Los Consejos Consultivos Municipales o Comunales están integrados por un representante del gobierno municipal, organizaciones de trabajadores, organizaciones empresariales, organizaciones sociales y confesionales. Las responsabilidades de los Consejos Municipales son: controlar el procedimiento de adjudicación de beneficiarios, definir, proponer y seleccionar actividades y tareas de contraprestación que realizan los beneficiarios en el ámbito municipal, y verificar que los beneficiarios den cumplimiento a las contraprestaciones establecidas.

Financiamiento

Durante el año 2002, el del PJHD dependió exclusivamente del presupuesto nacional. Para contribuir con su costo, se estableció un nuevo tributo: las retenciones a las exportaciones de cereales e hidrocarburos. A partir de 2003 se suscribió un convenio de préstamo con el BIRF para el financiamiento del PJHD por un monto de 600 millones de dólares para dos años de ejecución. Mediante estos recursos se financia, a partir del 2003, un 30% del costo anual del plan y el 100% del componente Materiales. El presupuesto anual del Programa fue de \$ 3. 700 millones de pesos en el 2004.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Evaluación del Plan Jefes – Impacto en la pobreza e indigencia", Diciembre 2002

Mecanismos de Evaluación y Control

Por primera vez se estableció un sistema de control de la gestión de un programa social con una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil a través del Consejo Nacional de Evaluación y Control (CONAEyC), creado por el mismo Decreto 565/02 y a través de los Consejos Consultivos a nivel municipal y provincial.

El Plan Jefes y la red de protección social

En los considerandos del Decreto de creación del Plan no se hace mención a la necesidad o importancia de su articulación con otros programas. La propuesta de una "Red Federal de Políticas Sociales" la presenta el Ministerio de Desarrollo Social cuando, a partir del 2003, plantea redefinir la estrategia de intervención del Estado Nacional desde una perspectiva de integralidad de las políticas. El Plan Jefes integraría una red interinstitucional de recursos programáticos donde interviene el Ministerio de Trabajo, de Desarrollo Social, de Salud y de Educación.

Para una evaluación del Plan Jefes

Si bien no es objetivo de este trabajo realizar una evaluación de los programas de transferencia de ingresos si parece relevante realizar algunas consideraciones referentes al diseño, funcionamiento e impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

En relación con el diseño aparece claramente que es un Plan nacido en una coyuntura muy particular, en un momento de emergencia y de profunda crisis social y que estuvo llamado a paliar en forma parcial las necesidades básicas de una gran cantidad de hogares de la población. Esto explica, en gran medida sus incongruencias internas y contradicciones.

- a) Se enunció como un plan de acceso irrestricto para todos aquellos que “calificaran” para su ingreso, desde la perspectiva de un “derecho de inclusión social”. Sin embargo no llegó a la condición de “derecho” en tanto limitó su cobertura a los que pudieron ingresar antes de determinada fecha. Luego no fue reabierto el padrón de beneficiarios. De esta manera quedaron fuera cientos de posibles beneficiarios con similares necesidades a los que pudieron ingresar.

- b) No focalizó adecuadamente ni en la pobreza extrema ni en los nuevos pobres ni en los desocupados. La condición para ingresar fue el estar registrado como desocupado y con menores a cargo. De hecho ingresaron, en su gran mayoría hogares en la pobreza extrema, pero también hogares de clase media empobrecida. Supuestamente debía cubrir a todos los desocupados pero el límite temporal impuesto hizo que, a pesar de su amplia cobertura, no alcanzara a todo el universo de desempleados.
- c) Otorga a todas las familias un beneficio monetario uniforme de \$150.-, sin considerar el número de miembros del hogar y el monto de una canasta básica de alimentos, por lo cual desde el inicio se relativizó la posibilidad de la “inclusión social” pretendida.

En el momento de mayor cobertura del Plan un 96% de los hogares beneficiarios estaban bajo la línea de la pobreza, y un 64% de esos hogares se encontraban en condiciones de indigencia, lo cual indica que, efectivamente, ha sido buena su focalización. Según las estimaciones realizadas (Secretaría de Empleo, 2002), la asignación de una prestación de \$ 150 a más de 2 millones de beneficiarios ayudó a reducir en un 29% la cantidad de hogares indigentes y en un 27% la cantidad de personas indigentes. El Plan Jefes redujo en 725.000 la cantidad de hogares indigentes y en 330.000 la cantidad de hogares pobres²¹.

En el Informe del Consejo Nacional de Administración, Evaluación y Control (CONAEyC) de Diciembre del 2004 se consignaban las siguientes recomendaciones:

- 1) Necesidad de universalizar el Derecho Familiar de Inclusión Social (que se implementa a través del Plan Jefes), con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.
- 2) Importancia del componente de Terminalidad Educativa y Formación, ya que el 87% de los nuevos puestos de trabajo creados a lo largo del 2004 requirieron niveles educativos medios o superiores, en tanto el 80% de los beneficiarios del Plan no terminó sus estudios secundarios y el 20% no ha finalizado sus estudios primarios

²¹ Esto se debe a que una parte importante de los antes indigentes pasaron a ser pobres no indigentes, es decir, podían adquirir una canasta básica de alimentos sin llegar a superar el umbral de la pobreza.

3) Enfocar la “contraprestación” como una instancia de inclusión de la persona en el mundo del trabajo a partir de la recuperación de su historia, habilidades y perfiles laborales²².

Finalmente, queda pendiente la respuesta acerca de la verdadera naturaleza del Plan Jefes y Jefas de Hogar y por tanto su justificación como un programa de transferencia de ingreso. Roca (2003) concluye en su estudio que si bien tiene algunos rasgos que lo asemejan a un “programa de empleo público de emergencia” y más aún a un “seguro de desempleo” encubierto, sin embargo, guarda mayor afinidad con los programas de transferencia de ingreso, en virtud de las siguientes características que posee:

- Su tendencia incremental a la universalidad
- La distribución de un ingreso bajo condicionalidades
- El derecho a ser percibido el ingreso independientemente del ejercicio de un trabajo remunerado
- El abarcar principalmente hogares en extrema pobreza y en situación de vulnerabilidad social
- Las condicionalidades o contraprestaciones apuntan a la permanencia de los niños en la escuela y a intervenciones en salud
- Implica el involucramiento de la sociedad civil en acciones de monitoreo y control social

Según Roca, el Programa de Jefas y Jefes de Hogar se inscribe en una nueva lógica de política social, diferente a la que caracterizó buena parte de los planes y programas implementados a partir del noventa. Este nuevo paradigma se expresa en la responsabilidad ineludible del estado en la política social, una tendencia a la universalización de la intervención social, la construcción de redes de contención para los más pobres y la redistribución del ingreso a través de un ingreso de base con contraprestaciones. Así señala que *“teniendo en cuenta los rasgos más salientes arriba apuntados se refuerza la pertenencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados a este*

²² CONAEyC, *Octavo Informe al Poder Ejecutivo Nacional*, Buenos Aires, Julio 2004.

nuevo tipo de política social, que marca una fuerte ruptura con la línea focalizada o de subsidios al empleo que venía siendo implementada en nuestro país”²³.

²³ Roca, 2003: 41

C. Análisis comparativo - Puntos de convergencia

Esta breve descripción de los tres principales planes y programas de transferencia de ingreso y reducción de la pobreza en Brasil, Chile y Argentina permite avanzar en un análisis comparativo de las tres dimensiones señaladas (enfoque conceptual, modalidad de la intervención y modelo de gestión), a fin de identificar puntos de convergencia en las políticas de asistencia y promoción que faciliten el camino a una futura política social comunitaria.

Para este ejercicio de análisis comparativo vale aclarar que se tomará en cuenta el diseño original de cada uno de los planes, tratando de obviar los desvíos que puedan haberse producido en la implementación efectiva de cada uno de ellos. Esta brecha entre teoría y práctica es claramente perceptible en el caso del Plan Jefas y Jefes donde la intención original del Plan fue mucho más ambiciosa que los resultados obtenidos.

1. El enfoque conceptual

Bolsa Familia, Chile Solidario y el Plan Jefes por sus dimensiones, lo ambicioso de sus objetivos y las expectativas generadas se ubican en el centro de los dispositivos de política social de Brasil, Chile y la Argentina.

Surgen como respuesta a las condiciones de vulnerabilidad social en la que se encuentran amplios sectores de la población de nuestros países. Esta condición de vulnerabilidad está determinada fundamentalmente por la insuficiencia de ingresos, el desempleo y la precariedad laboral en el contexto de sociedades altamente inequitativas. En el caso de Chile se apunta al núcleo de “pobreza dura” que no ha sido permeable a las intervenciones sociales utilizadas hasta el momento; en el caso de Brasil al gran universo de familias en condición de indigencia, de carácter casi estructural, y en el caso de Argentina a los miles de jefes de hogares desocupados producto de un proceso social que estalló en el 2001.

Frente a problemas comunes que ponen en riesgo el ejercicio de los derechos más elementales de la persona, desde la esfera estatal se han buscado nuevas estrategias de

intervención social que apunten a garantizar la vigencia de los derechos sociales y permitan que la totalidad de la población goce y ejerza un “piso mínimo” de ciudadanía.

Tanto en Bolsa Familia como en Chile Solidario aparece la intención de conformar una red de protección social dirigida los sectores más empobrecidos de la población. Bolsa Familia, como programa de ingreso condicionado es el núcleo de esa red, cuyo marco general está dado por Fome Zero, y en torno del cual giran una serie de prestaciones. Chile Solidario es en sí mismo un sistema de protección social, donde el Bono Solidario es un componente más pero que, indudablemente, actúa como un fuerte atractivo para la incorporación de las familias al sistema. En el Plan Jefas y Jefes aparece menos explícita la intención de conformar una red de protección integral. Esto se debe probablemente a que se puso en marcha en forma urgente, una vez desatada la crisis social del 2001, lo cual no permitió el diseño de un programa que pudiera articularse en lo institucional y en forma coherente con otros programas e intervenciones sociales.

Los tres planes pretenden garantizar condiciones mínimas de acceso a derechos universales (alimentación, educación, salud) y la construcción de una ciudadanía plena. Se apunta a convertirlos en políticas de Estado y que trasciendan los límites de un período de gobierno. Son programas y planes que tienen el respaldo de leyes y decretos específicos promulgadas y sancionadas por los parlamentos y poderes ejecutivos de los países. La Ley 10.836 (Enero 2004) para el Bolsa Familia, la Ley 19.949 (Mayo 2004) para el Chile Solidario y el Decreto 565/02 (Abril 2002) en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Las acciones y actividades que acompañan al beneficio económico pretenden generar mayor autonomía en las familias y proveer de herramientas para que cada grupo familiar encuentre las “puertas de salida” de su situación. Las condicionalidades o contraprestaciones que se exigen quieren promover la acumulación de capital humano en salud y educación, fundamentalmente en los niños y adolescentes, de manera de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, y mejorar las condiciones de empleabilidad de los jefes de hogar.

Reconocen la complejidad de la pobreza y su carácter dinámico por lo cual tanto el Chile Solidario como el Bolsa Familia insertan su accionar en un conjunto de intervenciones que combina políticas asistenciales y políticas de promoción. Se trata de

atender las necesidades básicas de las personas que componen el grupo familiar pero a la vez de recrear el capital humano y el capital social y de instalar “capacidades”²⁴.

Asumen que la inclusión social se produce, básicamente, a través del empleo, por lo cual la estrategia de intervención considera en sus componentes la formación y la capacitación laboral de manera que permita a los jefes de hogar desocupados su reinserción en el trabajo o salir de la esfera de la precariedad laboral.

2. Modalidad de la intervención

Son planes de carácter cuasi-universal en el sentido que pretenden cubrir todo el universo de la población objetivo a la cual se dirigen: extrema pobreza en el caso de Chile Solidario y Bolsa Familia y jefes de hogar desocupados en el caso de Jefas y Jefes (con la restricción ya señalada).

La intervención tiene como foco a la familia y su fortalecimiento como promotora de la inclusión social. El Plan Jefes se instala como un “derecho familiar de inclusión social” y reconoce a la unidad familiar como el ámbito privilegiado de socialización y subjetivación. El Chile Solidario es un sistema de prestaciones dirigido a abordar a la familia en su conjunto y atender los problemas individuales de sus miembros. El Bolsa Familia tiene como beneficiario directo al grupo familiar, definido como aquél “ligado por lazos de parentesco o afinidad, que forman un grupo doméstico, viviendo bajo un mismo techo y que se mantienen mediante la contribución de sus miembros”.

La transferencia monetaria que realizan los programas no sólo apunta a mejorar el ingreso familiar sino que opera como un incentivo para que las familias realicen inversiones en capital humano nutricional, de salud, educacional y de capacitación laboral.

La certeza del efecto limitado de un subsidio monetario para poder superar la condición de vulnerabilidad se traduce en que los tres programas proponen ir más allá de la entrega de un refuerzo de ingreso. El Bolsa Familia agrupa a un conjunto de acciones

²⁴ “Capacidad instalada” significa aquí conocimientos, destrezas y habilidades que hayan sido apropiadas por las personas y grupos sociales y que estén disponibles para su uso. Lo “asistencial” y lo “promocional” no debe ser visto como antagónico sino como etapas o momentos de un proceso de intervención social. La cobertura de las necesidades básicas, como son el alimento, el abrigo, la salud y la educación va dando paso a un mayor involucramiento de los actores sociales y a un proceso de adquisición de capacidades que les otorgan mayores grados de autonomía (Murtagh 2004).

asistenciales y estructurales y de hecho se lo suele mencionar como un programa de transferencia de ingreso dentro de la política del Fome Zero²⁵. El Chile Solidario es un sistema de prestaciones que incluye el Apoyo Psicosocial a las familias, subsidios monetarios garantizados y el acceso a programas promocionales. El Plan Jefes contiene componentes que apuntan a la reinserción laboral del desocupado mediante la terminalidad educativa, la capacitación y la generación de emprendimientos productivos.

Al ser programas condicionados es fundamental el compromiso del beneficiario, a modo de contraparte. Los jefes y jefas de las familias deben garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela, el control de su salud, asistir a cursos de alfabetización y recalcificación profesional, como así también la prestación de servicios comunitarios. El compromiso asumido es evaluado permanentemente y del resultado de dicha evaluación depende la continuidad y la forma de vinculación con los programas.

Los ingresos monetarios que se transfieren a los beneficiarios son de carácter temporario en el caso del Chile Solidario, durante 24 meses, y en el Plan Jefes durante doce meses (el cual se renueva año a año desde el 2002). En cuanto al Bolsa Familia no se habla de una finalización del Programa.

- Respecto a los montos de las transferencias, es fija en el caso del Plan Jefes (\$150 = u\$s 50) y es variable en los otros dos planes. En el Bolsa Familia la transferencia varía de acuerdo a la renta que tiene el grupo familiar y la cantidad de menores a cargo, pero en promedio es de R\$ 73 por familia (aprox. u\$s 24). En el Chile Solidario el importe se modifica en función del tiempo de permanencia en el "sistema", variando cada seis meses.

3. El modelo de gestión

En el caso de Chile Solidario y Bolsa Familia se expresa la intención de articular el plan con una serie de programas y acciones, en general ya existentes, para lograr una integralidad en la intervención social en forma de red. En estos casos se requirió la gestación de una nueva institucionalidad y la concreción de acuerdos interinstitucionales.

²⁵ Ver la entrevista al Ministro de Desarrollo Social y combate al Hambre, Patrus Ananias, realizada por "Em Questão" del 2/7/04 en www.fomezero.gov.br.

En Chile el MIDEPLAN se hizo cargo del conjunto del "sistema" e incorporó en su institucionalidad la administración de todos los subsidios monetarios a los más pobres, el monitoreo, seguimiento y coordinación de su asignación y la evaluación de los resultados tanto en su efecto como en su impacto. En Brasil se creó primero el Consejo Gestor Interministerial, en el ámbito de la Presidencia de la República, para la instalación de la secretaría ejecutiva del programa Bolsa Familia. Luego esta secretaría se mudó al recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y combate al Hambre. En Argentina es donde se han presentado los mayores problemas en cuanto a la institucionalidad ya que no se creó una instancia institucional superior para coordinar y vincular el conjunto de intervenciones: el Plan Jefes está bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, mientras que el resto de los planes que conforman la red de protección social están, principalmente, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (Familias, Seguridad Alimentaria y Manos a la Obra).

Los planes y programas analizados reflejan en su operatoria y ejecución los avances logrados en la gestión de los programas sociales durante la década de los noventa, a fin de dotarlos de mayor eficacia y transparencia. Esto se traduce en la transferencia de responsabilidades a las jurisdicciones provinciales/estadales y municipales, la participación activa de sectores no gubernamentales, la implementación de un registro de beneficiarios y la determinación de instancias de evaluación y de monitoreo.

Es evidente la importancia que se le otorga en los tres a la territorialización y la descentralización. El Chile Solidario reconoce que son las municipalidades las que intermedian a nivel local los servicios y beneficios dirigidos a las familias. Por su parte el diseño del Plan Jefes y del Bolsa Familia responde a una mayor tendencia en Argentina y Brasil de descentralizar los programas sociales y darle mayor protagonismo a los niveles provinciales, estadales y municipales.

Es coincidente la necesidad de contar con registros que permiten tener identificados a los beneficiarios a fin de darle mayor transparencia a la intervención. También permite ordenar el conjunto de acciones y hacerlas confluir de forma articulada. El Chile Solidario ha creado un Registro Unico de beneficiarios, el Bolsa Familia el Cadastramento Unico y el Plan Jefes se apoya en el Registro Nacional de beneficiarios de Planes sociales.

En cuanto a la participación de la sociedad civil el diseño de los programas ha establecido la actuación de las organizaciones no gubernamentales en instancias de control y seguimiento de los programas. En el caso del Jefes de Hogar mediante la creación del CONAEyC y los Consejos Consultivos provinciales y municipales, en el Bolsa Familia a través de las instancias de control social, y en el Chile Solidario con la creación de los Comités Consultivos regionales de la sociedad civil.

Conclusiones

En síntesis, es posible observar que, más allá de las diferencias dadas por las realidades nacionales, las escalas poblacionales y las historias institucionales, la política social en la región avanza en aspectos sustanciales hacia modelos coincidentes de intervención. En el origen de estas coincidencias se halla una problemática social común y una mirada semejante acerca de los medios y caminos para enfrentarla.

Hay innovación en la búsqueda de nuevas herramientas para la acción social pero a la vez se trata también de recuperar las experiencias y aprendizajes que dejó la política social implementada en la década pasada.

Existe una mirada similar en cuanto a la necesidad de conformar redes integradas de protección social dirigidas a los sectores de pobreza estructural o indigencia.

La descripción y el análisis comparativo de los grandes planes de reducción de la pobreza, núcleos de estas redes, en Argentina, Brasil y Chile ha puesto en evidencia puntos en común en cuanto a diseño y gestión de programas sociales. Entre otros se pueden mencionar los siguientes:

1. La necesidad de crear redes de protección social dirigidas a los sectores de pobreza estructural o indigencia
2. El punto focal de estas redes está dado por los programas o componentes de transferencia de ingreso, sostenidos a mediano y largo plazo a fin de suavizar la caída de los ingresos y mantener incentivos sociales e individuales para realizar inversiones continuas en capital humano

3. Una cobertura universal de toda la población objetivo seleccionada, privilegiando la intervención en el universo de la pobreza estructural o indigencia
4. La familia como foco de la intervención social, cuidando de cubrir todo el ciclo vital de la persona, desde el nacimiento hasta la vejez
5. La integralidad de las acciones mediante la articulación de programas sobre la base de redes interinstitucionales, como muestran el Bolsa Familia y el Chile Solidario. Combinación de intervenciones asistenciales (corto plazo) con acciones de promoción y formación de capital humano (largo plazo)
6. La descentralización en la ejecución, con un creciente papel de la comunidad local y la participación de la sociedad civil en instancias de implementación y control
7. La creación de instrumentos y registros de beneficiarios que permiten mejorar la asignación de recursos, controlar la ejecución y concederle mayor transparencia a la intervención

La dinámica de la integración regional del Mercosur y el acercamiento en los modelos de acción social hacia los sectores más vulnerables abren la posibilidad cierta de encarar un proceso progresivo de convergencia entre las políticas de los países que culmine en una política social comunitaria. La intención de instalar una red de protección social mediante un conjunto de intervenciones es clara en el caso del Chile Solidario y del Bolsa Familia. En cuanto a Argentina, una aproximación mayor a los modelos actualmente presentes en Chile y Brasil requeriría de cambios en la institucionalidad de su política social.

El procedimiento y los alcances de una convergencia en materia de política social no es una cuestión sencilla. Puede ayudar a clarificarla el remitirse a la única experiencia de integración regional avanzada: la Unión Europea y, específicamente, a la conformación de la política social europea. Sobre ella se tratará en el próximo capítulo con el objetivo de identificar, en grandes líneas, los pasos que se han dado y los principios que la rigen.

Tercera Parte

A. La Política Social en la Unión Europea

La Unión Europea es el acuerdo de integración regional más profundo y avanzado en la actualidad. Se inicia a mediados del siglo pasado y a lo largo de cinco décadas fue consolidando una familia de países, con instituciones comunes, que en la actualidad abarca 25 estados soberanos.

A lo largo de este proceso se establecieron una serie de acuerdos, compromisos y mecanismos para la construcción de la dimensión social de la Unión, que se conoce como el “modelo social europeo”. La política social comunitaria que expresa ese modelo se ha regido por el principio de la “convergencia de objetivos y de políticas”.

Por consiguiente, el conocimiento de la progresiva estructuración de la política social comunitaria puede servirnos a los países del Mercosur para establecer arreglos institucionales y procedimientos que nos permitan la profundización de la dimensión social y en particular la construcción de políticas sociales comunitarias a través de un proceso de convergencia progresivo.

Principales hitos de la dimensión social de la Unión Europea

El Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) modificado por el Tratado de Amsterdam de 1997 expresa el propósito de la integración europea:

«La Comunidad [la Unión Europea] tendrá por misión promover [...] un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionario, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros ».

Los principales objetivos de la política social europea se describen en el artículo 136 del Tratado de la CE: *«La Comunidad [la Unión Europea] y los Estados miembros [...] tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo*

social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones ».

La dimensión social de la UE tuvo en los orígenes de la Comunidad Europea un carácter secundario. Los textos constitutivos de la Comunidad estaban centrados en los aspectos económicos. Lo social aparecía como un corolario del mercado, sin entidad propia, como un complemento del carácter fundamentalmente económico del proceso que se inicia en los años ‘50.

Hay antecedentes en el Tratado de París de 1951 donde ya se encuentran previsiones de naturaleza social. El Tratado de Roma (Marzo 1957) contenía pocos artículos referidos específicamente a la política social. La parte fundamental de las disposiciones en este ámbito eran las relativas a la instauración de la libertad de circulación de los trabajadores (artículos 39 a 42 del Tratado CE, antiguos artículos 48 a 51) y a la libertad de establecimiento (artículos 43 a 48) en la perspectiva del mercado común. El título VIII del Tratado de Roma se denominaba “Política social, de educación, de formación profesional y de juventud” , pero tenía un carácter dependiente del proyecto económico y su alcance estaba en la línea tradicional, de una política de protección a los trabajadores (Vila López, 1997).

Hay que esperar a 1961, con la *Carta Social Europea*, para encontrar un documento que aborde el tema, en relación, específicamente, con los derechos y garantías de los trabajadores.

En 1989 aparece la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* donde se establecen los grandes principios sobre los cuales se asienta el modelo europeo del derecho laboral. Esta Carta se constituye en una especie de “hoja de ruta” de la dimensión social para los organismos de la comunidad europea.

El Acuerdo Social del Tratado de Maastricht (1992) establecía las normas sociales mínimas a las cuales los Estados miembros debían ir ajustándose progresivamente. Allí se definen, también, cuáles temas sociales son de incumbencia específica de los Estados y en cuáles deben intervenir los organismos supranacionales. Aparece claramente la figura de la Unión Europea como mediadora y dinamizadora de una política social comunitaria.

El Libro Blanco de la política social (1994) determina una serie de objetivos y propone líneas de acción sobre temas laborales y no laborales (como protección social y salud pública).

Finalmente, el Tratado de Amsterdam (1997) insiste en que la política social es competencia común de la Comunidad europea como de los Estados miembros, donde el papel de la primera es, fundamentalmente, apoyar y completar la tarea de los Estados. Sin embargo se extiende la competencia de la comunidad en la materia, detrás del objetivo de la cohesión social del conjunto de los ciudadanos en el marco de la construcción de un bloque regional competitivo. La promoción del empleo es la tarea prioritaria, a partir de su significación como elemento por excelencia de inclusión social. La fórmula sería “cohesión social en la competitividad”.

El modelo social europeo

La expresión “modelo social europeo” aparece por primera vez en el Libro Blanco de la Política Social (1994). En la Introducción a este Libro se expresa:

“hay ciertos valores compartidos que forman la base del modelo social europeo. Estos incluyen la democracia y los derechos individuales, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la asistencia social y la solidaridad. A estos valores...los une la convicción de que el progreso económico y social deben ir a la par. Tanto la competitividad como la solidaridad tienen que tenerse en cuenta en la construcción con éxito de la Europa del futuro” (nn. 3-4).

Los principios rectores que se proponen en el Libro y fundamentan este modelo son la subsidiariedad¹, la solidaridad activa, la prioridad al empleo para lograr la integración social y económica, la competitividad económica y la convergencia respetuosa de la diversidad.

El Informe “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales” (Comisión 1996) explicitaba porqué el modelo social es un componente esencial del proyecto político de la Unión Europea. Primero porque es un elemento fundamental en la construcción de la ciudadanía y la identidad europea; segundo porque el trabajo ha dejado de ser el elemento de integración y de cohesión social y la situación de desempleo comporta un déficit de ciudadanía (se convierte en una ciudadanía “asistida”); tercero porque construir el modelo social es un desafío a la

¹ El principio de subsidiariedad expresa que la Unión no actúa excepto para los sectores de su competencia exclusiva hasta que su acción sea más eficaz que una acción emprendida en el ámbito nacional, regional o local. Esto significa que la acción de la Unión sobre los Estados no debe ir más allá de lo necesario para lograr los objetivos del Tratado.

competitividad europea; cuarto porque ante las futuras ampliaciones hay que plantear no sólo una globalización económica sino también una globalización social².

Estivill (1997) identifica los siguientes elementos que operan como una suerte de “puertas de entrada” para la conformación de un espacio social comunitario:

- 1) *La declaración de los derechos sociales*. Es una cuestión que comenzó a ser debatida ampliamente desde finales de los ochenta. La Declaración de Estrasburgo de 1989 fue expresión de ello. El Libro Verde y posterior Libro Blanco sobre la Política Social avanzaron en la dirección de un nuevo contrato social que permita cierta cohesión en torno de la noción de una ciudadanía supranacional. El Tratado de Maastrich introduce por primera vez la noción de “ciudadanía europea”.
- 2) *La armonización de la seguridad social a escala europea*. Se identifican cuatro sistemas de protección social: el británico, el continental, el escandinavo y el de los países periféricos, todos con prestaciones y formas de financiamiento muy disímiles entre sí. Para limitar las divergencias el Consejo de la Unión Europea habló primero de “armonizar” los sistemas pero, ante las resistencias de los Estados, recomendó luego la “convergencia”, esto es, que las medidas que se vayan tomando se enfoquen con la mirada puesta en un punto de llegada común (Recomendaciones de 1992).
- 3) *La propuesta de rentas o “ingresos” mínimos*. La idea, comenzada a discutir desde fines de los ochenta, es definir un piso de ingresos mínimos que sirva de común denominador de todos los ciudadanos europeos. En 1988 el Parlamento adoptó una resolución sobre la garantía de recursos mínimos que luego se convirtió en una recomendación aprobada por el Consejo. No se habla explícitamente de “ingresos mínimos” sino de recursos y prestaciones y la perspectiva de “inserción” está presente.

La participación institucionalizada de la Sociedad Civil

El canal institucional más relevante de participación de la sociedad civil dentro de la Unión Europea es el Comité Económico y Social (CES). Creado por el Tratado de Roma de 1957, en él se encuentran representados diferentes sectores de la vida económica y social, en

² La Comunidad Europea define “competitividad” como la facultad de las empresas, sectores económicos, regiones Estados y regiones supranacionales de crear una renta relativamente elevada y alcanzar un nivel de empleo elevado...No obstante, la competitividad regional debe tener como objetivo esencial la contribución a la creación de empleo a largo plazo. Y la promoción de un desarrollo económico sostenible...Así no sería necesario tener que elegir entre competitividad y cohesión social” *Dictamen sobre la Competitividad* – Comité de Regiones.

particular, productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como las profesiones liberales y de interés general. El Diálogo social es otro marco para la participación de los diversos actores. El Tratado de la Unión Europea exige que se consulte a los empresarios y a los trabajadores y que se soliciten dictámenes o recomendaciones de ambas partes antes de presentar propuestas al Consejo.

El principio de la convergencia de objetivos y de políticas

La Recomendación 92/442/CEE del Consejo de la Unión Europea³, del 27 de Julio de 1992 trata sobre la convergencia de objetivos y de políticas de protección social. El objetivo es promover la aproximación de las políticas de protección social con el fin de evitar que las diferencias en los niveles de protección social dificulten la movilidad de las personas y que la competencia entre los distintos sistemas suponga un riesgo de devaluación social. Se intenta permitir la coexistencia de sistemas nacionales diferentes, desarrollarlos en armonía los unos con los otros, reducir las desigualdades, y hacer avanzar a todos ellos en armonía hacia los objetivos fundamentales de la Comunidad.

Debido a la diversidad de los sistemas de protección social, arraigados en las culturas nacionales, y al principio de subsidiariedad, los Estados miembros deben conservar el control de la organización y de la financiación de la protección social.

Sin embargo, según esta Recomendación, hay factores que aconsejan a favor de una estrategia flexible, progresiva y no restrictiva de convergencia de las políticas de protección social: a) la realización del mercado interior exige medidas dirigidas a levantar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores; b) las diferencias de cobertura social pueden agravar los desequilibrios regionales; c) todos los sistemas de protección social se enfrentan a problemas de naturaleza similar en virtud del aumento de las situaciones de marginación social, las transformaciones del mercado laboral, los cambios en la estructura familiar y la evolución demográfica. Por todo ello se recomienda que los Estados orienten su sistema de protección social de acuerdo a ciertos objetivos relacionados con enfermedad, maternidad, desempleo, incapacidad laboral, vejez y familia.

³ El Consejo de la Unión Europea es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros.

La protección social en el modelo social europeo

La protección social es un elemento distintivo de la política social europea. Expresa el implícito contrato social existente entre el ciudadano y la sociedad que se traduce en el cuidado de sus miembros en caso de abandono definitivo o temporal del empleo, frente a los riesgos de la existencia y en caso de vulnerabilidad social.

La protección social cae bajo la responsabilidad de los Estados miembros. Cada uno de ellos posee tradición en los dispositivos de protección social y por lo tanto no hay pretensión de armonización sino de simple **convergencia** hacia objetivos compartidos, a los que cada país se encamina como puede⁴.

Los Estados miembros están gastando entre el 16 y el 35 % de su PBI en protección social y sus sistemas deben adaptarse a los desafíos de la integración social, la modificación del mercado de trabajo, el envejecimiento de la población, el equilibrio entre hombres y mujeres en la vida profesional y la coordinación de los sistemas de seguridad social para las personas que se desplazan al interior de la Unión (Vila López, 1997).

Esta adaptación es planteada en el marco de la estrategia europea de empleo. Es decir, pensar la protección social como factor productivo, como fomento del empleo, con inversión en recursos humanos. Debe aportar a la creación de empleo; por ejemplo, el seguro de desempleo es considerado como un “seguro de empleabilidad” en tanto suministra competencias nuevas y diferentes, al desarrollar la educación y al formación permanentes.

En todos los Estados miembros el sistema de protección social está pasando una dura prueba, debido especialmente a la evolución demográfica. La expectativa de vida de los europeos es cada vez mayor. Los pronósticos muestran que en el siglo XXI habrá más ancianos que jóvenes en la Unión Europea. Sin embargo, lo que hace peligrar la base financiera de los sistemas de protección social no es sólo el cambio demográfico, sino también el persistente y elevado índice de desempleo. Los países de la Unión Europea por lo tanto se enfrentan con la tarea de reformar sus sistemas de protección social de modo que sean financieramente viables sin dejar de ser eficaces.

En cuanto a la lucha contra la pobreza el principal vehículo de intervención por parte de la Comunidad son los *Fondos Estructurales*, canalizados a través de programas operativos. Los

⁴ Hay dos Recomendaciones de la Comisión, de 1992, que suelen ser citadas: “Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social” y “Convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social”.

Fondos Estructurales son los instrumentos para la reducción de las desigualdades, especialmente entre las regiones de la Unión. El *Fondo Social Europeo* (FSE) es el instrumento financiero de la Unión Europea para invertir en los ciudadanos. Desde 1957, el FSE utiliza un principio de financiación común que se añade a la acción de los Estados miembros para mejorar las perspectivas de trabajo de los ciudadanos y ayudar a desarrollar las capacidades de éstos.

El modelo social europeo considera a las desigualdades regionales como fuente no solo de fracturas económicas sino un origen potencial de desintegración social. Los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales en este caso son:

1. El desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
2. La reconversión de las regiones afectadas por la declinación industrial
3. La lucha contra el desempleo de larga duración, inserción profesional de los jóvenes y de las personas excluidas del mercado laboral, promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujer
4. El desarrollo de las regiones con baja densidad de población y el desarrollo rural

Conclusiones

El “modelo social europeo” está fundado en la presencia de valores compartidos como la democracia, los derechos del hombre, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la promoción social. No concibe la búsqueda de la competitividad si no está acompañada por la solidaridad.

La dimensión social es parte fundante del proyecto político de la Unión. Es vehículo de construcción de ciudadanía y de una identidad compartida para todos sus habitantes y es el instrumento de posibilidad de la cohesión social. La cohesión económica y social expresa el anhelo de la Unión Europea por conformar un espacio comunitario sobre el cemento de la solidaridad entre los Estados, un desarrollo equilibrado entre las regiones y la promoción de una verdadera igualdad de oportunidades para todos sus habitantes.

Este modelo social se asienta en el principio de subsidiariedad, que significa que los Estados miembros tienen cuestiones sociales de exclusiva competencia y que no son tratadas a nivel comunitario. Para las cuestiones de política social donde sí intervienen los órganos supranacionales opera el principio de “convergencia de objetivos y de políticas”, donde se trata que sistemas sociales diferentes coexistan en armonía pero vayan reduciendo las desigualdades entre ellos y orientando sus políticas hacia los objetivos comunes de la Unión.

La Unión actúa definiendo objetivos estratégicos y objetivos operativos, legislación, sensibilización e instrumentos para su consecución (por ejemplo a través de los Fondos Estructurales). Fija “normas y derechos mínimos” que deben ser adoptados por todos los Estados, con la posibilidad que cada país avance más allá del “piso mínimo” establecido. El Fondo Social Europeo es el instrumento financiero de la Unión para desarrollar las políticas sociales que son de competencia comunitaria (en particular las relativas a la promoción del empleo y la cohesión social).

B. La convergencia para una política social comunitaria

1. Sobre la noción de “convergencia”

La “convergencia” es un concepto dinámico, que está asociado a las categorías estáticas de asimetría y heterogeneidad. Puede definirse como el proceso de influencia gradual de elementos no uniformes hacia un conjunto más armónico. En el contexto de la constitución de un bloque regional se trata de un proceso con vistas a reducir las diferencias o asimetrías originalmente existentes entre las partes independientes del conjunto.

La convergencia, en sus diversos ámbitos, representa un desafío que ha ganado en consistencia y actualidad a medida que los esquemas regionales de integración tienden a incursionar en fases más avanzadas o empiezan a desplegar esfuerzos para su ampliación.

Suele tomarse como ejemplo clásico la armonización de políticas macroeconómicas pero detrás de ella o paralelamente deben avanzar las otras dimensiones, entre ellas la social. La convergencia de las políticas y la implementación de políticas sociales comunitarias son objetivos que hacen a todo proceso de integración que pretenda la construcción de un sujeto comunitario a nivel regional.

En el ámbito de las políticas sociales al interior de un esquema de integración regional tenemos el antecedente de la Unión Europea. En el capítulo anterior se vio que el modelo social europeo se asienta en un esquema institucional que responde a las siguientes características:

1. Una serie de cuestiones sociales son de exclusiva incumbencia de los Estados miembros: por ejemplo remuneraciones, derecho de asociación, derecho de huelga y derecho de cierre
2. Otra serie de cuestiones son de competencia compartida entre el gobierno de la UE y los estados nacionales, fundamentalmente los temas relacionados con el empleo, la protección social y la lucha contra la exclusión social. Para estas políticas opera el principio de “convergencia de objetivos y de políticas”, que se propone ir acercando progresivamente los distintos sistemas nacionales de seguridad y protección social. Para este proceso de convergencia el gobierno de la Unión no sólo fija objetivos a alcanzar sino que también actúa mediante programas y financiamiento a través de los Fondos estructurales.

2. La convergencia de objetivos

Para el caso del Mercosur exploremos cuáles serían los objetivos hacia los cuales debería converger la política social de nuestros países.

2 a. La búsqueda de la cohesión social

La “cohesión social” es un concepto de amplio alcance, que se refiere a la reducción de las desigualdades y de las brechas existentes entre sectores sociales y entre territorios.

Es un término profusamente utilizado actualmente en los procesos de integración regional para definir uno de los propósitos últimos de la unión de países. La cohesión aparece como una idea fuerza vertebradora de una estrategia solidaria que garantice el equilibrio entre países, sectores o regiones⁵.

Dada la condición social actual de la región del Mercosur la búsqueda de la cohesión social debe apuntar hacia un objetivo primordial: saldar la profunda *deuda social* que acarrear los países y que pone en riesgo, desde sus cimientos, cualquier proceso de integración. La equidad en el reparto de la riqueza es inherente a la cohesión social, así como la reducción de la pobreza, la creación de empleo decente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el acceso igualitario a los servicios sociales⁶.

Pero la cohesión social es un concepto lo suficientemente amplio como para abarcar también el conjunto de cuestiones que plantea la dinámica de la sociedad actual, donde a los tradicionales problemas de pobreza, baja inclusión social y asimetrías regionales se suman nuevos fenómenos que deben ser considerados, como la violencia, la inseguridad, la corrupción, etc.. Este conjunto de situaciones “*debilitan o anulan los lazos de pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva*”⁷.

Por lo tanto el concepto de cohesión social no abarca sólo un conjunto de indicadores sociales, sino que tiene una dimensión política (la calidad de las instituciones de un Estado y la participación de los ciudadanos en la cosa pública), una dimensión económica (la distribución de la riqueza y el desarrollo del tejido productivo) y una dimensión territorial (disminuir las desigualdades entre centro y periferia, zonas urbanas y rurales, litoral y costa).

⁵Para una explicitación de los alcances del término según la UE ver los dictámenes del CESE (Comité Económico y Social Europeo) de Setiembre de 2003, “Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social” (ECO/096) y de Marzo del 2004, “La cohesión social en América Latina y el Caribe” (REX/152)

⁶ Ver CESE, 2004 y Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur , 2004.

⁷ Franco- Sainz, 2001: 65.

Este concepto de cohesión social permite un enfoque actualizado de los desafíos que enfrentan los procesos de integración regional como los de la Unión Europea y el Mercosur de cara a las características sociales y económicas que conforman la fisonomía del actual siglo. Se refiere a una nueva ciudadanía acorde a las nuevas entidades territoriales que se van conformando. Una ciudadanía social

*“ apoyada en un sistema de derechos y enraizada en una lógica de solidaridad, "unificada" y suficientemente fuerte para representarse ante la nueva institucionalidad que viene siendo gestada. Es esa una tarea sobre todo de políticas sociales armonizadas, capaces de ampliar las oportunidades sociales, de reducir las desigualdades y de elevar los niveles de equidad de la región ”*⁸.

La meta de la cohesión social es lograr una sociedad integrada, aquella en la cual exista un correlato entre el proyecto del conjunto social, las aspiraciones de cada uno de los individuos y la estructura de oportunidades para alcanzarlas (Franco-Sainz, 2001).

2 b. Facilitar la integración económica y mejorar la competitividad sistémica del bloque regional.

Los retos que asumen las sociedades nacionales en términos de competitividad se trasladan a los regionalismos, ya que los procesos de integración regional son estrategias adoptadas por los estados nacionales fundamentalmente para contrarrestar los efectos negativos de la globalización. La adaptación a la economía global del conjunto de Estados que conforman un esquema de integración no consiste sólo en la especialización e integración de ciertos sectores sino que toda la sociedad nacional y sus sectores público y privado deben ser competitivos.

Las estrategias de desarrollo requieren de factores institucionales básicos y macroeconómicos. Pero hay otros factores esenciales: cuidado del medio ambiente, políticas sociales activas en educación, empleo y protección social, y estrategias dirigidas a desarrollar la “competitividad sistémica”. El concepto de competitividad sistémica implica que la transformación de la estructura productiva no es un producto automático del buen funcionamiento de la economía sino la suma de varios elementos, donde el conocimiento juega un papel fundamental lo mismo que el buen funcionamiento de todo el sistema social.

⁸ Draibe, 1997: 4

Educación, generación de empleo y protección social son el “frente social” de la competitividad. La educación se requiere para la formación de recursos humanos; el empleo es la mejor vía para la inserción social y la realización de derechos, y la protección social intenta reducir los riesgos que entraña el incierto y dinámico escenario actual.

Lo mismo señala Cornejo (1995), en tanto los desafíos que trae consigo la globalización y la mayor exposición de la región a la competencia internacional demanda la existencia de recursos humanos con altas capacidades como fuente principal de generación de ventajas comparativas dinámicas.

Hay un consenso generalizado del carácter estratégico de la educación, de la salud y de la distribución del ingreso en relación con el crecimiento de la productividad. Esta convicción estimula necesariamente procesos convergentes y homogeneizadores en materia de educación, salud, calificación profesional, etc. (Draibe, 1997)

La cuestión es no sacrificar el bienestar del conjunto de la sociedad en función de alcanzar mejores estándares de competitividad. Se requiere hallar una articulación virtuosa entre desarrollo, competitividad e inclusión social. Como señala Podestá (1998), un esquema de integración debe encontrar su propia fórmula que combine adecuadamente dos criterios centrales: competencia y solidaridad. Las posibilidades y caminos para el logro de esta sinergia en los procesos de integración regional fueron considerados por la Unión Europea en el “Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo” (1993) o Informe Delors, que se ocupa de cómo abordar el problema del desempleo a escala comunitaria y no simplemente a escala nacional, en un contexto de competitividad global y de necesidad de crecimiento. Según este Informe, a largo plazo las políticas económicas deben permanecer orientadas hacia la creación de empleos. El desafío mayor es “encontrar una nueva síntesis entre las aspiraciones perseguidas por la sociedad (el trabajo como un factor de integración social, igualdad de oportunidades) y los requerimientos de la economía (competitividad y creación de empleo)”⁹.

2 c. La construcción de un espacio social común.

Un espacio integrado se sustenta en una identidad común y en una conciencia y participación civil compartidas. Las políticas sociales coadyuvan a la generación de un proyecto de ciudadanía para el bloque regional.

⁹ Libro Blanco, Preámbulo, 1993, Comisión Europea.

La construcción de un *sujeto comunitario* es también una de las aspiraciones de la dimensión social como expresión de un espacio social ampliado. Es sumar una identidad “mercosureña” a la propia identidad nacional. La construcción de esta identidad y el sentido de pertenencia a un espacio geográfico más amplio se corporiza en la medida que todos los ciudadanos del bloque regional experimentan las ventajas de la integración y se sienten partícipes de la construcción de un destino común.

Actualmente el Mercosur se halla todavía en la etapa de la integración “negativa”, esto es, eliminar los obstáculos que impiden un mercado único y garantizar la libertad de los factores de la producción. Es preciso avanzar en acciones y políticas de “integración positiva” que le permitan percibir al ciudadano del Mercosur que la integración se realiza por y para él y no solamente para las grandes empresas y corporaciones y que pone en el centro de sus preocupaciones al ciudadano de la región.

Por ejemplo, acuerdos que favorezcan la migración de los nacionales de los estados partes, la libre circulación y residencia de los trabajadores y profesionales, la cooperación para mejorar la calidad de vida de las poblaciones de frontera y de las regiones más empobrecidas. Las políticas sociales comunitarias permiten acercar la integración formal (tratados, acuerdos) con la integración real (entre personas, instituciones, la cultura).

Así las políticas sociales rescatan su sentido primero en tanto forman parte del desarrollo de un proceso de expansión de la ciudadanía, en este caso supranacional. La ciudadanía es un status que se le debe a todos los miembros plenos de una comunidad, por lo cual se les garantiza igualdad de derechos y de obligaciones. Se parte de los derechos civiles, se incorporan los derechos políticos y finalmente los derechos sociales (derecho a un bienestar económico, a una buena calidad de vida). Cuando un grupo de Estados nacionales inician un proceso de constitución de una comunidad regional surge claramente una nueva dimensión de la ciudadanía, esta vez reformulada a nivel regional (Ermida Uriarte, 1998).

La construcción del sujeto comunitario del Mercosur, de una ciudadanía mercosureña se afirma y se consolida en la identidad cultural común de la región. Como expresa Cavarozzi,

“América Latina [es también] un topos hermenéutico, una trama compartida de significados, un ethos cultural básico, una historia común. No obstante la heterogeneidad, discontinuidad y diacronía entre los procesos de los distintos países, la comprensión de los hechos sociales no puede hacerse, en última instancia, sin referencia al universo de lo latinoamericano. Este sustrato cultural común resulta vital en la era de la globalización y la aceleración frenética de los tiempos, vinculada a la informática, la

operación de los mercados financieros y la televisión. Y esto es así porque, en la actualidad, la búsqueda personal del sentido y la concepción de un futuro compartido en sociedad no se sostienen sólo en la reivindicación de lo estrictamente local (o nacional) y en la propuesta de adaptación eficaz al mundo global. Lo regional-latinoamericano -y su reservorio de creencias, saberes y prácticas- puede llegar a ser un recurso de gran utilidad en la reconstrucción exitosa tanto de la persona como de la comunidad”¹⁰.

3. La convergencia de políticas

En el caso del Mercosur la convergencia de políticas debe ser producto de un esfuerzo común que se propongan los países de la región contra los problemas sociales más acuciantes: la pobreza y la exclusión social, el desempleo y la desigual distribución del ingreso.

Por consiguiente, es fundamental garantizar aquellos ingresos mínimos que permitan el ejercicio de los derechos básicos de la persona. Los estados nacionales tienen que fortalecer y ampliar *las redes de protección social*, esto es, el conjunto de intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los sectores en situación de vulnerabilidad social.

En la actualidad el núcleo de estas redes de protección social se sustenta en los planes y programas nacionales de alcance masivo de subsidios al ingreso al modo de los presentados en esta tesis: Bolsa Familia, Chile Solidario y Jefes de Hogar.

Estos planes y programas constituyen la base sobre la cual se puede poner en marcha un proceso de convergencia de políticas sociales, hacia los sectores más desprotegidos, en vistas a la instalación de una política social comunitaria.

Hemos identificado aquellos aspectos comunes en cuanto al enfoque conceptual, modalidad de la intervención y modelo de la gestión que permiten señalar el potencial de convergencia que encierran. Se ha señalado que existe una mayor afinidad entre los dos primeros y que el Plan Jefes debería avanzar en su diseño institucional como red de prestaciones sociales.

Un conocimiento acabado de los dispositivos de protección social de los países de la región y, más específicamente, un análisis y una evaluación del funcionamiento e impacto de estos planes permitiría acrecentar este potencial de convergencia. Algunos puntos concretos a considerar serían:

¹⁰ Cavarozzi, 2003: 3.

En cuanto a los programas de ingreso

1. El grado de impacto que tienen como instrumentos de redistribución del ingreso y para la meta de la equidad social
2. La conveniencia y viabilidad de la ampliación de los programas de ingreso, en alguna de sus variantes: ingreso ciudadano, ingreso mínimo o subsidios condicionados
3. El grado de impacto de los programas en términos de mayor adquisición de capital humano, erradicación del trabajo infantil, generación de recursos propios, etc.

En cuanto a las redes de protección social

1. La capacidad de estas intervenciones para reducir la profundidad y severidad de la pobreza tanto a corto como a largo plazo
2. La capacidad para “empoderar” a las familias pobres, aumentar su autonomía y ayudar a generar “puertas de salida” respecto a la tutela del Estado
3. En relación con la intervención misma: cómo lograr la articulación y vinculación entre los diversos programas y acciones tanto a nivel horizontal (entre organismos nacionales) como a nivel vertical (nación, provincias/estados/regiones y municipios). Lo mismo en relación con la articulación pública, privada y comunitaria.

El análisis de estas cuestiones permitirá a los gobiernos nacionales mejorar el diseño de sus sistemas de protección social, reformular los programas de ingreso y perfeccionar el conjunto de intervenciones dirigidas a los sectores de mayor pobreza.

Paralelamente a los esfuerzos nacionales también es posible pensar planes a nivel regional enfocados a la reducción de la pobreza y la inclusión social. El diseño y la ejecución de estos planes regionales requerirían de un soporte institucional supranacional y su sostenimiento financiero estaría provisto por fondos de carácter específicos, dirigidos a políticas de mediano y largo plazo, al modo como actúan los Fondos Estructurales en la Unión Europea.

La puesta en marcha de un plan conjunto de índole supranacional, de ejecución en etapas, direccionado a un determinado grupo étnico y con un despliegue territorial en aquellas regiones más desfavorecidas (p.e. en las áreas de frontera) puede dar un gran impulso a la convergencia de políticas sociales en la región y ser el punto focal de una futura política social comunitaria.

4. Escollos para una convergencia de las políticas sociales

Hay dos factores fundamentales que operan como obstáculos para la conformación de una política social comunitaria: uno ligado a la actual situación general del Mercosur; el segundo relacionado con la naturaleza de todo proceso de integración entre países.

El primer escollo tiene que ver con el presente y futuro del bloque en cuanto tal, con el modelo de integración que finalmente se adopte. En el marco del actual momento de “impasse” o de avance lento de la integración en el Mercosur, ¿puede esperarse que se consolide como un espacio integrado en lo político, económico y social o su destino será conformar tan sólo un acuerdo de libre comercio? Si el Mercosur es solamente un espacio económico será mínima la unificación política y estará ausente la respuesta social común.

Cada vez que se resquebraja el clima de confianza y de convergencia entre Brasil y Argentina aparecen las voces en ambos países que postulan la conveniencia de retroceder en el proceso de integración y que el Mercosur se convierta en un área de libre comercio, con lo cual cae el Mercosur como proyecto político, cultural y social¹¹.

Aquí se requiere la reafirmación de la voluntad política de los líderes de nuestros países de consolidar el Mercosur como un proyecto político-estratégico de futuro, que va más allá de lo comercial y aduanero, y que tiene como principal objetivo la unidad de los pueblos. Al respecto señala Jaguaribe que *“el Mercosur no puede ser tan sólo un sistema de intercambio: tiene que ser un sistema de asistencia recíproca para el desarrollo”*¹².

El segundo factor adverso se presenta cuando se afirma, desde una concepción tradicional del Estado nación, que es en el ámbito exclusivamente nacional donde deben resolverse los problemas sociales y donde surgen las políticas correspondientes. Frente a este argumento es preciso puntualizar dos cuestiones.

Primero, todo proceso de integración regional supone cesión de soberanía. Expresa Cimdamore que:

¹¹ A modo de ejemplo están las declaraciones del presidente de la FUNCEX (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior), de Diciembre del 2004, que expresaba la idea de transformar el Mercosur en un proyecto semejante al Nafta con el argumento que “Brasil no puede quedar atado de manos teniendo que negociar acuerdos comerciales en conjunto con los demás socios del Mercosur”, Valor Económico, 13 de Diciembre 2004. Por el lado argentino ver de Ricardo Esteves, *La Argentina, entre el ALCA y el Mercosur*, La Nación del 7 de Marzo del 2004.

¹² Entrevista Clarín del 12 de Diciembre 2004.

*“Una teoría de la integración se concentra en tres elementos. Primero, la ampliación del espacio económico, social y político; segundo la generación de nuevos mecanismos de toma de decisiones y solución de controversias. Y por último la creación de aspectos limitados de soberanía, desde lo nacional hacia lo regional”*¹³.

La experiencia de la Unión Europea sugiere que la profundización de la integración no significa necesariamente que el rol práctico de las administraciones nacionales pierda importancia. El avance del proceso no sólo exige de las administraciones nacionales estar en condiciones de garantizar la efectividad del cumplimiento de los acuerdos supranacionales sino también de participar en la toma de decisiones y en la planificación a nivel regional (Oszlak, 1994). Hay que pensar la “integración” regional como la conformación de un nuevo “nosotros” colectivo, que significa la transferencia, y por lo tanto, una pérdida de soberanía desde el Estado-nación hacia el nuevo ámbito supranacional (Jelín, 2003).

Segundo, el modelo social europeo muestra que en las cuestiones sociales no se ha pensado en una armonización total sino que cada Estado miembro debe ser capaz de reaccionar por su cuenta ante sus propios problemas sociales. No obstante la UE se considera un mediador sociopolítico que formula objetivos, fomenta debates e intenta suscitar el consenso.

5. Factores institucionales para una convergencia en lo social

Toda convergencia supone en lo institucional un proceso de interacción entre los Estados miembros. De menor a mayor esta interacción implica:

- Acciones de consulta y cooperación, que no se traducen todavía en compromisos vinculantes. Es la etapa inicial donde los organismos sociales de los países comienzan a conocer sus líneas de trabajo y estrategias de intervención. Supone el intercambio de información sobre programas y planes; la realización de reuniones, encuentros y seminarios sobre temas específicos; la elaboración de informes, estadísticas, etc.
- Proyectos coordinados intergubernamentales. Es la implementación en todos o alguno de los países de planes y proyectos semejantes con algún tipo de vinculación y articulación entre sí, por ejemplo en cuanto a las metodologías que se emplean, la definición de metas, la población beneficiaria a los cuales se dirigen, etc. El objetivo de este tipo de acciones es

¹³ Cimadamore, 2004: pag. 3.

desarrollar programas similares entre sí de manera que los países extraigan enseñanzas e identifiquen "buenas prácticas" en el nivel regional.

- Políticas sociales comunitarias, donde se establecen programas y planes de acción de alcance regional dirigidos a áreas territoriales determinadas o sectores sociales considerados prioritarios. No son la sumatoria de planes nacionales sino que están diseñados pensando en la región y sus características. Tienen un perfil propio en función del modelo de desarrollo que el esquema de integración adopte.

Una mirada retrospectiva al camino recorrido por la dimensión social del proceso integración regional muestra que la acción intergubernamental, la ejecución de proyectos comunes ha sido mínima o casi inexistente. Ha habido pocos logros alcanzados y muchos esfuerzos que han quedado a mitad de camino. Ciertamente, no escapa esta constatación a lo que ocurre en el Mercosur global cuando se contrastan los enunciados de los documentos y declaraciones emitidas a lo largo de más de una década y su plasmación en la realidad. Por lo cual la convergencia en la política social será posible, entre otros factores, en el marco de una profundización de la actual institucionalidad en el Mercosur. Veamos qué significa esto.

a) Fortalecer la institucionalidad del conjunto del Mercosur

Tanto el problema del "deficit institucional" como la cuestión de la coordinación macroeconómica son temas recurrentes en la literatura "mercosureña" actual. Significa ocuparse efectivamente de "la agenda interna" de la integración, priorizando la democratización del proceso, la representación supranacional por sobre la intergubernamental y definiendo y poniendo en práctica las reglas y mecanismos que aseguren la credibilidad y eficacia del proceso (Bouzas-Soltz, 2001, Padrón, 2003). La cuestión de la institucionalidad involucra tanto la creación de organismos ejecutivos supranacionales como la celeridad en los mecanismos de internalización de la normativa Mercosur. Requiere de instancias de seguimiento y control de los compromisos contraídos entre los estados miembros y su cumplimiento. La creación y puesta en marcha del Parlamento Mercosur significará dar los primeros pasos que conduzcan al establecimiento de un sistema jurídico regional de carácter comunitario (Bertoni, 2003).

b) Jerarquizar la dimensión social del Mercosur

Es un camino ineludible para lograr el compromiso de los ciudadanos en el proceso de integración. En el plano institucional significa ante todo fortalecer las áreas sociales

gubernamentales nacionales. En general las áreas de política social de los países son organismos institucionalmente débiles, con alta rotación de los funcionarios y marcos regulatorios confusos e inestables, situaciones que tienden a dificultar la continuidad de políticas y la posibilidad de acuerdos institucionales estables. La agenda externa tiende a producir la incorporación de nuevas cuestiones socialmente problematizadas a la agenda interna de cada país, lo cual presupone capacidades mucho más desarrolladas y complejas para resolverlas. Se trata, entonces, de adquirir la “capacidad” de crear al interior de los países las condiciones necesarias para que los acuerdos puedan ser cumplidos (Oszlak, 1996). Las áreas sociales tienen que poder fijar políticas de largo plazo en relación con la región y agendas sociales realizables, con objetivos claramente definidos y garantizando los medios técnicos y financieros necesarios. Esto implica el diseño de institucionalidad apropiada que permita cumplir los objetivos planteados. El modelo de gestión que se establezca de cooperación horizontal debe considerar la apertura a una cooperación vertical, integrando la visión y aportes de los niveles estatales/provinciales y municipales¹⁴.

c) Estimular la participación de la sociedad civil en la tarea integradora

El Mercosur debe generar mecanismos y estrategias que permitan la socialización de la información acerca de la evolución del proceso y dar visibilidad a las múltiples experiencias que las organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo en el territorio de la región. Facilitar en suma la agregación de intereses del conjunto de la sociedad a un proceso que no puede ser sólo patrimonio de ciertos sectores. En la actualidad las organizaciones sociales de alcance transnacional en la región defienden la inclusión de sus problemáticas en la agenda formal del Mercosur. Estas redes de organizaciones pueden transformarse en “*agentes de socialización política estimulando el surgimiento de una solidaridad intraregional*”¹⁵. Además las organizaciones no gubernamentales pueden aportar dinamismo y empuje a la acción de los gobiernos y proveer una cuota de sinergia y estabilidad a las políticas que se adopten. El ámbito de actuación natural de la sociedad civil es el Foro Consultivo Económico Social, el cual tiene que fortalecerse y acrecentar su papel en la vida institucional del Mercosur.

d) Definir una agenda social

¹⁴ En relación con el desarrollo de la dimensión social en el Mercosur ver Di Pietro Paolo, 2003 y 2004

¹⁵ Hirst, 2002: 90

La elaboración de una "agenda social" regional es un paso fundamental en el camino de una convergencia de las políticas sociales del Mercosur. Una agenda social es un instrumento flexible y adaptable, sujeto a revisiones y actualizaciones periódicas. Es un documento de carácter ejecutivo, orientado a la acción. Identifica las políticas y programas que se van a priorizar y los instrumentos que se utilizarán para el logro de esos fines. Exige a los órganos ejecutivos del Mercosur una nueva institucionalidad (instancias nacionales y supranacionales de ejecución y control) necesaria para la implementación de la agenda y para el seguimiento de su grado de cumplimiento

Esta agenda debe indicar prioridades, líneas de actuación, tiempos y responsables de llevar a cabo las acciones diseñadas. Debe ser desarrollada con el esfuerzo compartido de gobiernos, población civil y el apoyo de los organismos internacionales. Actualmente, dado el grado de descentralización de los servicios sociales y el creciente nivel de participación que han alcanzado los sectores de la sociedad civil en la implementación de programas es imposible la ejecución de una agenda social en la región sin el involucramiento de los gobiernos subnacionales y el universo de las ONG's.

Establecer una agenda social permite vincular más estrechamente a las áreas sociales gubernamentales de los Estados miembros. El recorrido del Mercosur ha permitido la comunicación entre organismos, pero muchas veces sostenido en el contacto personal de funcionarios y técnicos y no en una vinculación "institucional" que le da permanencia y sostenibilidad. Una agenda social regional obliga a los Estados al desarrollo de acciones y políticas de largo aliento, que vayan más allá de los intereses y la voluntad de una determinada gestión.

La agenda social que se construya entre los Estados miembros debe ser creíble y ejecutable. En las instancias actuales del Mercosur es fundamental establecer acciones que puedan concretarse y evaluar sus resultados de manera de reforzar la credibilidad del proceso de integración en cuanto tal.

Conclusiones

América Latina es una de las regiones más vulnerables del planeta. Tres son los problemas sociales básicos que padece: la pobreza, la distribución inequitativa del ingreso y el desempleo junto a la precariedad laboral. Casi la mitad de su población está bajo la línea de pobreza, a pesar del crecimiento registrado en buena parte de la década pasada, la distribución del ingreso ha permanecido sin cambios o ha empeorado en relación a una década atrás y el desempleo y la precariedad laboral se ha instalado de la mano de los profundos cambios operados a nivel global en el mercado de trabajo pero también de los efectos del modelo de desarrollo neoliberal adoptado por los países de la región.

Los años '90 mostraron un gran avance en las políticas sociales en cuanto a diseño institucional, profesionalización de la gestión, incremento del gasto social e innovaciones de planes y programas. Sin embargo esto no fue suficiente para contrarrestar los efectos perniciosos del modelo de desarrollo adoptado. La pobreza estructural no desapareció e incluso se incrementó en algunos países y apareció un nuevo tipo de pobreza, ligada a los sectores medios que sufrían el desempleo y la inestabilidad laboral. Asimismo se reveló la insuficiencia de los sistemas tradicionales de seguridad social, asociados al empleo formal y que eran incapaces de cubrir a los sectores poblaciones que perdieron sus empleos o que cayeron en la informalidad.

Como producto de las recurrentes crisis macroeconómicas que afectaron la región en los '90 y de la acentuación de factores sociales ya instalados en la sociedad (inestabilidad laboral, violencia, inseguridad, etc) los gobiernos modificaron desde fines de la década pasada y principios de ésta sus dispositivos de política social. Se adoptó la estrategia de las *redes de protección social* dirigidas hacia los sectores más empobrecidos, esto es, la articulación integral de un conjunto de intervenciones que permite al grupo familiar sostener condiciones dignas de vida y avanzar hacia su autonomía.

Las redes de protección social tienen como punto focal los programas de ingreso, es decir, instituciones cuyos beneficios son transferencias monetarias que vienen a fortalecer la economía familiar. Este tipo de programas opera en América Latina como subsidios condicionados, donde la condicionalidad o contraprestación exigida para obtener el beneficio

económico está ligada a acciones vinculadas a la educación y a la salud, generalmente dirigidas a los niños.

En el caso de Brasil, Chile y la Argentina el núcleo de estas redes de protección lo constituyen tres planes o programas de ingreso que son el Bolsa Familia, el Chile Solidario y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Chile Solidario es el programa más elaborado y constituye en sí mismo una estrategia integral de protección social. Bolsa Familia recoge la experiencia de los programas de ingreso en Brasil y se integra a una estrategia más global de lucha contra el hambre que es el Fome Zero. El Plan Jefas y Jefes surge en Argentina ante la urgencia de la crisis del 2001 y es un programa que desde lo institucional se halla más desligado de una red integral de programas sociales.

El análisis de las tres dimensiones fundamentales que caracterizan a un programa social –enfoque conceptual, modalidad de la intervención y modelo de gestión- mostró las puntos de similitud que existen entre los tres programas, más allá de las diferencias producto de las diversas historias institucionales y prácticas de intervención social. Planes de amplia cobertura, enfocados hacia el grupo familiar, para el sostenimiento del ingreso, con una articulación de acciones tanto en lo horizontal (nivel nacional) como en lo vertical (nación y niveles subnacionales) y con participación de la sociedad civil.

Estos planes y programas masivos de reducción de la pobreza actualmente vigentes en Brasil, Chile y la Argentina proporcionan el sustrato para un progresivo acercamiento de las políticas sociales en la región del Mercosur y así acompañar la integración que se va operando en las restantes dimensiones del proceso. La experiencia de la Unión Europea y, más concretamente del modelo social europeo, muestra que en el ámbito de la política social se opera en una doble vía: algunas cuestiones son de responsabilidad única de los Estados pero en otras, como son la protección social, el empleo y la lucha contra la exclusión social, son de responsabilidad compartida. Es decir, operan los Estados nacionales y también el gobierno de la Unión mediante la “convergencia de objetivos y de políticas”, donde se trata de orientar hacia metas comunes políticas y sistemas divergentes entre sí.

Los objetivos hacia los cuales deben converger las políticas sociales de la región tienen que ver ante todo con tomar la noción de integración en su sentido más ambicioso, lo cual supone la cohesión social. Esto significa saldar el déficit social mediante la reducción de las

desigualdades, la ampliación de las oportunidades sociales y la elevación de los niveles de equidad entre regiones. Significa también estimular procesos convergentes en materia de capital humano que permitan elevar el nivel de competitividad de nuestros países y del conjunto de la región. Por último un objetivo común de la política social tiene que ser la generación de un tejido social homogéneo para instaurar progresivamente una nueva ciudadanía, esta vez de carácter supranacional, alimentada en un sentido de pertenencia y de identidad que parte desde lo nacional pero que se abre al nuevo espacio mercosureño.

El logro de estos objetivos supone un largo proceso que no puede sostenerse con los grados de fragmentación y de disparidad social que presentan nuestras sociedades. Se necesitan sociedades más igualitarias, con una mayor equidad entre los sectores sociales y entre las regiones. Esto se logra con políticas que apunten a la generación de empleo genuino, a una mejor distribución de la riqueza y a elevar los niveles de competitividad. En el corto y mediano plazo y hasta tanto produzcan efecto las políticas de carácter más estructural se requiere de políticas que garanticen un piso mínimo de ejercicio de los derechos básicos del individuo y de la familia. Este es el cometido de las redes de protección social y de los programas que hemos analizado en este trabajo: el Bolsa Familia, el Chile Solidario y el Plan Jefas y Jefes. Estos planes son la plataforma desde la cual proyectar un proceso de convergencia de políticas sociales hacia los sectores más desprotegidos de nuestros países.

Fuentes primarias

Datos y Estadísticas del Mercosur: Sitio oficial del Mercosur, www.mercosur.org.uy

CEPAL (Chile): www.eclac.cl

Datos y estadísticas sobre pobreza en Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC): www.indec.mecom.gov.ar

Informes y Estadísticas del Programa Jefas y Jefes de Hogar, Ministerio de Trabajo de la Argentina: www.trabajo.gov.ar

Informes sobre el Programa Jefas y Jefes de Hogar, Ministerio de Desarrollo Social de Argentina: www.desarrollosocial.gov.ar

Informes y estadísticas sobre los programas sociales de Brasil, Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de Brasil: www.assistenciasocial.gov.br

Programa Fome Zero de Brasil: www.fomezero.gov.br

Datos sobre pobreza en Brasil Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística – IBGE: www.ibge.gov.br

Informes sobre los programas sociales en Chile, Ministerio de Planificación de Chile: www.mideplan.cl

Informes sobre la pobreza en Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile: www.ine.cl

Programa Puente de Chile: www.programapuerto.cl

Sitio oficial de la Unión Europea: www.europa.eu.int

Libro Verde de la política social de la Unión Europea: www.europa.eu.int/comm/off/green/index_es.htm

Libro Blanco de la política social de la Unión Europea www.europa.eu.int/comm/off/white/index_es.htm

Bibliografía utilizada

- Acosta, Olga (2004) Las redes de protección social: modelo incompleto, Serie FD N°141, Santiago de Chile, CEPAL
- Arocena, José (1995) El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Caracas, Nueva Sociedad-CLAEH
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) Más allá de las fronteras, El nuevo regionalismo en América Latina, Washington, BID
- Banco Mundial (1998) El Estado en un mundo en transformación, informe sobre el desarrollo mundial 1997, Washington
- Barros-Henriques (2001) A Estabilidade inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil, IPEA, Brasilia
- Bernal Meza, R. (2000) Sistema Mundial y Mercosur, Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Buenos Aires, GEL
- Bertoni, L. (2004) “*Mercosur hoy. Instrumentos y voluntad política*” en Mercosur ABC, Buenos Aires, Febrero 2004.
- Bizzozero, L. (2000) La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos, Caracas, SELA
- Boisier, S. (1997) Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, ILPES-CELAM, Santiago de Chile
- Bouzas-Soltz, (2001) "La formación de instituciones regionales en el Mercosur" en Chudnovsky-Fanelli El desafío de integrarse para crecer, Buenos Aires, SXXI
- Bustelo-Minujin (1998) Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes, Buenos Aires, Planeta
- Campero, G. (1999) La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades. Santiago de Chile, Friedrich Ebert Stiftung
- Castel, R. (2004) La inseguridad social, Buenos Aires, Manantial
- Castel, Robert (2004) La metamorfosis de la cuestión social, Buenos Aires, Paidós
- Cavarozzi, M. (2003) “Reconstruir el sentido de comunidad” en Revista TodaVia N° 6, Buenos Aires, 2003
- CEPAL (2001) Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Santiago de Chile
- CEPAL (2002) Panorama social 2001-2002, Santiago de Chile, CEPAL
- CEPAL (2003) Panorama 2002-2003, Santiago de Chile, CEPAL

- CEPAL (2004) Panorama social 2003-2004, Santiago de Chile, CEPAL
- CGT-OIT (2004) Mercosur, Hacia una estrategia regional de empleo, Confederación General del Trabajo, Buenos Aires
- Cimadamore, A. (2004) “Construir lo regional. La perspectiva analítica y académica” ABCMercosur, Buenos Aires, Mayo 2004
- Cohn-Fonseca (2003) O programa Bolsa Familia e a questão social no Brasil, Secretaria Ejecutiva del Prog. Bolsa Familia, Brasilia
- Comisión Europea (2004) Una nueva asociación para la cohesión – Convergencia, competitividad, cooperación, Unión Europea, Bruselas
- Comité Económico Social Europeo, (2004) La cohesión social en América Latina y el Caribe, Unión Europea, REX/152
- Consultora Equis, (2000) La distribución del ingreso en la década de los noventa, Buenos Aires, CE
- Contreras-Bravo, (1999) "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", Revista Perspectivas, vol. 2, N° 2, Universidad de Chile, Santiago
- Cornejo Castro (1995) La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales, Montevideo, CEFIR, DT 11
- Cortés-Marshall (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90”, en Desarrollo Económico, N° 154, vol.39, Buenos Aires
- Draibe, S. (1998) Mercosur, la temática social de la integración desde la perspectiva institucional, Montevideo, CEFIR
- De Ferranti – Perry (2004) Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? – Resumen Ejecutivo-, Banco Mundial, Washington
- Di Pietro Paolo, L. (2004) “Relevancia de la dimensión social en el Mercosur” en Revista CIAS, N° 538, Buenos Aires, Noviembre 2004
- Di Pietro Paolo, L. (2003) “La dimensión social del MERCOSUR. Recorrido institucional y perspectivas” en Observatorio Social, N° 12, Bs. As. Noviembre 2003
- Dos Santos, Th. (2004) “La revisión del desarrollo regional”, Diario Clarín, Buenos Aires, 3 de Noviembre de 2004
- Ermida Uriarte, O. (1998) “La ciudadanía laboral en el Mercosur”, en Revista del Derecho Laboral, Montevideo, tomo XLI N° 190.
- Ermida Uriarte (2001) “La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial” en Revista Pistas, N°5, Buenos Aires

- Estivill, J. (1997) “Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa” en Alemán-Garcés, Política social, Madrid, Mc Graw Hill.
- Faria, Vilmar (1999) “La política social en Brasil, una mirada comparativa” en Carpio-Novacovsky (Comp), De Igual a Igual, FLACSO-FCE, Buenos Aires
- Ferreira, María C. (2001) La dimensión social de la integración, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires
- Ferreira Cruz-Chahad (1998) Os rumos da dimensao social e trabalhista no Mercosul, ALAST, Sao Paulo
- Ferrer- Jaguaribe (2001) Argentina y Brasil en la globalización- ¿Mercosur o ALCA?, Buenos Aires, FCE
- Foro Consultivo Económico Social (2004) La cohesión social–Un enfoque del Mercosur, Reunión Plenaria XXVI, Mercosur, Montevideo
- Franco, R. (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina” en Revista de la CEPAL, N° 58, Santiago de Chile, CEPAL
- Franco-Di Filippo (2000) “Aspectos sociales de la integración regional” en Franco y Di Filippo (comp.) Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL
- Franco- Sainz (2001) “La agenda social latinoamericana del año 2000” en Revista de la CEPAL, N° 73, Santiago de Chile, CEPAL
- García Delgado, D. (1998) Estado-Nación y globalización, Buenos Aires, Ariel
- Gonzalez Cravino, (2000) “Globalización, integración y cohesión social – El caso Mercosur” en Franco y Di Filippo (comp.) Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL
- Grandi-Bizzozero (1997) “Hacia una sociedad civil del Mercosur, viejos y nuevos actores en el tejido subregional” en Integración y Comercio, N° 3, Buenos Aires, INTAL
- Grandi, J. (1998) “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en Integración y Comercio, N° 6, Buenos Aires, INTAL
- Grassi, E. (2003) “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del '90”, en Revista e-latina, N° 4, Buenos Aires
- Gurrieri, A (1993) “Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo” en Kliksberg, Pobreza, un tema impostergable, México, FCE

- Hardy, C. (2004) "Sociedades latinoamericanas y políticas sociales" en Hardy (ed) Equidad y protección social - Desafíos de las políticas sociales en América latina - LOM Ediciones - Santiago de Chile
- Hirst, M. (2002) "La nueva agenda del Mercosur" en Archivos del Presente, Buenos Aires, Año 8, n° 29
- Jelín, E. (2003) "El diálogo y la interacción más allá de la Nación" en Revista TODAVIA, N° 6 diciembre 2003
- Klikberg, B. (1993) Pobreza, un tema impostergable, México, FCE
- Klikberg, B. (1995) Pobreza, el drama cotidiano – Clave para una nueva gerencia social eficiente, CLAD-Tesis, Buenos Aires
- Klikberg, B. (1999) "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación" en Novacovsky- Carpio De Igual a Igual, Buenos Aires, FCE-FLACSO
- Krauss, A. (2002) "Impacto de la política social en la superación de la pobreza: logros y desafíos" en Gimenez (Coord), Sociedad civil y superación de la pobreza, Santiago de Chile, MIDEPLAN
- Levinas, Lena (1999) "¿Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas" en Carpio-Novacovsky (Comp), De Igual a Igual, FLACSO-FCE, Buenos Aires
- Lo Vuolo, R. (1999) La pobreza de la política contra la pobreza, Buenos Aires, Miño y Dávila
- Lo Vuolo, R (2002) "The Basic Income debate: the case of Argentina" en Noveno Congreso de Ingreso Básico, Geneve, Setiembre 2002
- Mansuetti, H. (2002) "La Declaración socio laboral del Mercosur" en Revista Pistas, N° 7, Buenos Aires, Instituto del Mundo del Trabajo
- Medeiros, E. (2003) A formação da agenda social no Mercosur e sua influência sobre a política de assistência social no Brasil, Tesis de Maestría en el Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia
- Meller, P. (1999) El modelo económico y la cuestión social, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Serie Estudios Socio-económicos N°1
- MIDEPLAN, (2002) Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza, Santiago de Chile
- MIDEPLAN, (2002) Contexto y desafíos de la política social del 2000, Santiago de Chile

- Ministerio do Planejamento-IPEA (2001) Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil, Brasília, IPEA
- Murtagh, R (2003) “Asistencia y promoción: de pesca, peces y de capacidades instaladas” en Revista CIAS, N° 529, Buenos Aires, Diciembre 2003
- Novacovsky-Sobrón (1999) "Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina" en Carpio-Novacovsky (Comp), De Igual a Igual, FLACSO-FCE, Buenos Aires
- Ocampo, J. (2000) “Equidad, desarrollo y ciudadanía” en Barbato (coord) Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo – desde la economía, la sociedad y la ética, Montevideo, Trilce
- Oszlak, O. (1996) Estados capaces, un desafío de la integración, Montevideo, CEFIR.
- Padrón, A. (2003) “El momento para una verdadera integración” en Revista TodaVia N° 5, Agosto 2003
- Pitanguy-Heringer (1999) Políticas sociais compensatorias no Mercosul, CEPIA, Rio de Janeiro
- Podestá, B. (2000) La integración regional y las posibilidades de una Agenda Social, Caracas, SELA
- Podestá, B. (1998) La globalización y la dimensión social de la integración, Montevideo, CEFIR
- Pautassi- Rossi (2003) Plan Jefes y Jefas , ¿derecho social o beneficio sin derechos?, CELS, Buenos Aires
- Raczynski-Serrano (2000) Nuevos y viejos problemas de la lucha contra la pobreza en Chile, Santiago de Chile, Asesorías para el Desarrollo
- Raimondi, G. (2004) “*Argentina ante Ouro Preto II. Un enfoque abarcativo*”, en Mercosur ABC, Buenos Aires, Octubre 2004.
- Raventós, D. (2001) “La renta básica” en Revista Sintesi, Barcelona, núm. 1, Febrero 2001
- Repetto, F. (1998) “La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla” en Isuani-Filmus (comp.), La Argentina que viene, Buenos Aires, FLACSO, Norma
- Roca, Emilia (2003) “Plan Jefas y Jefes, ¿política de empleo o política social” en Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Agosto 2003
- Roque, A. (1996) A agenda social e o Mercosul: uma perspectiva brasileira, ICD, Montevideo

- Rosanvallon, P. (1996) La nueva cuestión social, Buenos Aires, Manantial
- Rubio, M. (2004) Las políticas sociales en la Argentina, Buenos Aires, (mimeo)
- SELA (1993) “La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para AL y el Caribe” en Kliksberg, Pobreza, un tema impostergable, México, FCE
- Sen, Amartya (1996) Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo 21, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo interno.
- Serrano-Raczynski (2004) "Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile" en Hardy (ed) Equidad y protección social - Desafíos de las políticas sociales en América latina - LOM Ediciones - Santiago de Chile
- Silva, M. (2004) “From minimum income to a citizenship income: the Brazilian experiences” en Décimo Congreso de Ingreso Básico, Barcelona, Setiembre 2004
- Stiglitz, J. (1998) “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo”, en Desarrollo Económico, vol 38, n° 151, Buenos Aires
- Universidad de Buenos Aires (2002) Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas-UBA, Buenos Aires
- Vila López, L. (1997) “Política social europea” en Alemán-Garcés, Política social, Madrid, Mc Graw Hill.
- Vilas, C. (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo” en Desarrollo Económico N° 144, Vol.36. Buenos Aires
- Villatoro, P. (2004) Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias, CEPAL, Serie "Políticas Sociales" N° 87, Santiago de Chile
- Vinocur-Halperín (2004) Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa, CEPAL, Serie "Políticas Sociales" N° 85, Santiago de Chile
- Wolfenshon, J. (1998) La otra crisis, Washington, Banco Mundial