

***SIN SALIDA (aparente...)***  
*algunos planteos alrededor de la equidad*  
*y los programas sociales en América Latina y el Caribe*<sup>1</sup>

---

escrito por

***Félix Bombarolo***<sup>2</sup>

---

Agosto del 2000

---

<sup>1</sup> Publicado en Revista Medio Ambiente y Urbanización N° 56, del IIED-AL, julio del 2001, Buenos Aires, Argentina.

<sup>2</sup> Arquitecto, argentino, con estudios en sociología y desarrollo local; trabaja en temas vinculados al diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales en América Latina; dicta clases en varias universidades de la región; forma parte de la organización *poleas* ([feli.xbom@arnet.com.ar](mailto:feli.xbom@arnet.com.ar)).

## ***SIN SALIDA (aparente...)*** ***Algunos planteos alrededor de la equidad y los programas sociales en América Latina y el Caribe***

*De acuerdo con datos del PNUD, lograr educación básica para todos los niños del mundo costaría \$6 mil millones anuales. ¿Inalcanzable? Eso es menos de los \$8 mil millones que se consumen en cosméticos anualmente en Estados Unidos. Tener servicios de agua y saneamiento para todos costaría \$8 mil millones anuales. ¿Imposible? Es menos de los \$12 mil millones que los europeos gastan al año en helados. Lo que se gasta anualmente en perfumes en Europa y Estados Unidos permitiría invertir \$12 mil millones que darían atención de salud reproductiva a todas las mujeres del mundo. Y podríamos invertir los \$13 mil millones que se necesitan para universalizar los servicios de salud básica y nutrición con tres cuartas partes de los \$17 mil millones que se gastan en comida para perros y mascotas en Estados Unidos y Europa. En fin, universalizar todos estos servicios básicos en todo el mundo costaría \$40 mil millones anuales... ¿Está realmente fuera de nuestro alcance una suma que es menor a los \$50 mil millones que se fuman y esfuman anualmente en Estados Unidos y Europa? ¿Son esas realmente nuestras prioridades?*

*Contrario a lo que suele afirmarse, lo que tenemos entre manos no es un problema económico de escasez e ineficiencia sino un problema ético y político: una escasez de solidaridad. Sin ella, la eficiencia del egoísmo se vuelve inmoral. (Garnier, 1999, en base a datos del PNUD, 1999)*

### ***¿De qué hablamos...?***

---

A inicios del siglo XXI, el debate sobre *modelos de desarrollo* se presenta con fuerza creciente en ámbitos académicos, políticos y hasta en círculos más ligados a la banca, la empresa y los negocios .

Paradójicamente, la discusión se endurece en los 90, momento en que el *paradigma capitalista de desarrollo* emerge airoso (...) sobre su tradicional adversario ideológico de casi dos siglos. Lo cierto es que desde la Europa post-thachereana, así como desde el resurgir demócrata norteamericano, aparecen a mediados de los 90, numerosos estudios y propuestas que ponen en crisis (o al menos así pareciera...) el ideario neoliberal instaurado desde fines de los 70, hoy, dominante en el mundo entero. La propuesta de una "*Tercera vía*", ideada por Giddens en Inglaterra, el replanteo de "*La cuestión social*" que realiza Castel en Francia, la aparición de economistas como Amartya Sen en el mundo académico norteamericano y la banca multilateral, las crecientes críticas del Papa al sistema capitalista y sus secuelas de pobreza y exclusión, o las cada vez más radicalizados enfoques y propuestas de cambio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), son algunas muestras del mencionado clima de discusión sobre mejores caminos para el desarrollo planetario.

América Latina y el Caribe (ALC) no es un región ajena a este debate. ALC es la región del globo donde se perciben con mayor crudeza los resultados de 25 años de aplicación sistemática de políticas públicas (económicas y sociales) tendentes a reforzar el modelo capitalista de desarrollo (o el neoliberalismo post-keinesiano, según queramos llamarlo). A la aplicación de aquellos monolíticos preceptos del llamado '*consenso de Washington*' de fines de los 70 (privatización de servicios sociales, descentralización, achicamiento del Estado, reforzamiento de la libertad de mercado, desregulaciones, reducción de presión tributaria sobre las empresas, liberalización del mercado de trabajo, entre otras), sobrevino un contundente panorama que indica que, casi tres décadas más tarde, la pobreza creció en términos absolutos (a inicios del 2000 cerca del 50% de la población latinoamericana es pobre), la posición internacional relativa de los países de la región en el mercado mundial de bienes y servicios ha empeorado, y se ha producido un fenómeno que consolida a ALC en lo alto del ranking de las regiones más desiguales de la tierra en términos de distribución interna de ingresos.

Mientras crece el debate y cuestionamiento al modelo dominante, crece la distancia entre quienes detentan en el mundo el poder económico y simbólico (unos pocos) y quienes asisten como espectadores al proceso de acumulación de tal poder (la mayor parte de la población). A pesar del clima de discusión existente, nada pareciera indicar que la marcha del capitalismo, como sistema organizador de las relaciones sociales, fuera a detenerse. Más bien lo contrario. Las grandes decisiones que orientan los destinos de la Tierra, se toman cada vez más lejos de las vidas de los ciudadanos y ciudadanas comunes, y todas se dirigen en la misma dirección.

En este marco se inscribe la discusión sobre las *políticas públicas* en el mundo (o por lo menos debiera inscribirse). El neoliberalismo trajo aparejada en los 80 la discusión sobre la viabilidad, racionalidad económica y sentido social del *Estado de Bienestar* europeo, construido en base a un largo proceso de luchas sindicales y políticas de más de 50 años. Paralelamente, en ALC se agudizan las propuestas de "*ajuste estructural*" y crece a niveles insospechados el endeudamiento externo de la región, limitando más y más la acción de los Estados nacionales para diseñar e implementar acciones de cualquier naturaleza. El incremento de población en situación de pobreza, la exclusión derivada de los procesos de redefinición del mercado de trabajo y, especialmente, el aumento continuo de la brecha entre 'ricos y pobres', caracterizan una problemática social a la que se ha intentado, infructuosamente, dar solución desde las políticas y programas sociales.

Así pues, el modelo de desarrollo dominante se afianza sin alternativas viables y conceptualmente sólidas a la vista; mientras tanto, científicos sociales, políticos, funcionarios públicos, consultores de organismos internacionales, técnicos de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), o formadores de opinión, se empeñan día tras día en encontrar fórmulas que permitan *'hacer más eficientes las políticas y programas de lucha contra la pobreza y exclusión'*, pobreza y exclusión generadas, por cierto, por aquel modelo de desarrollo cada vez más consolidado y poco cuestionado desde aquellas políticas y programas.

Los mencionados cambios ocurridos en las últimas décadas del siglo XX han afectado también a las denominadas *'políticas sociales universales y sectoriales'* (salud, educación, trabajo, vivienda y seguridad social). Las reformas en el principal aparato estatal de protección social también adoptaron las nuevas formas del neoliberalismo: privatización de prestaciones sociales (salud, educación), de los sistemas de pensiones (introducción de las aseguradoras de fondos de pensión), de los servicios de infraestructura básicos (agua, electricidad, gas, teléfono); descentralización de la administración de los servicios que aún quedan en manos del Estado (municipalización); introducción de criterios de 'rentabilidad' económica en todo el sistema de prestaciones (servicios buenos más caros / servicios gratuitos de baja calidad), y focalización de las prestaciones hacia 'los pobres' introduciendo 'fichas y carnet' de indigentes para acceder a aquellos servicios gratuitos.

Por otra parte, toman fuerza en la región los llamados *"programas focalizados de lucha contra la pobreza"*, basados igualmente en los mismos criterios que en el caso anterior, pero concentrados en brindar atención de 'emergencia', para atenuar los 'efectos no deseados' de los ajustes estructurales sobre 'los más pobres entre los pobres'. Programas como los Fondos de Inversión Social (FIS), o los subsidios por desempleo, los programas alimentarios, aquellos dirigidos a 'grupos vulnerables' (mujeres jefas de hogar, niños y jóvenes, ancianos, discapacitados y aborígenes, entre otros), y los de última generación *'los programas integrales de base territorial'*. Programas de corto plazo (3 a 6 años) , financiados en su mayoría por la banca internacional (Banco Mundial -BM- y Banco Interamericano de Desarrollo -BID- principalmente) a través del endeudamiento de los Estados nacionales.

Veinticinco años han pasado desde el inicio de las reformas económicas y sociales en la región y no pareciera haber evidencias de que la pobreza, la exclusión y la desigualdad hayan disminuido. A pesar de los esfuerzos voluntaristas y bienintencionados, existe una creciente sensación de que la salida a esta situación está cada vez más lejana y difusa.

*¿Existen caminos de salida a esta encrucijada...?, ¿ es posible solucionar los problemas derivados de la pobreza y la exclusión, aceptando y utilizando las mismas teorías y métodos que orientan el sistema de relaciones sociales dominante....?, ¿ cómo pueden los programas sociales contribuir a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo que no sólo asista en la emergencia, sino que contribuya a generar nuevas y más equitativas formas de relación entre países, comunidades y personas...?, ¿ cómo se construye la viabilidad técnica y política para generar un cambio cultural en los patrones de acumulación y distribución de los bienes y servicios generados por toda la sociedad...?.*

El presente ensayo intenta aportar en este camino de problematización de la política social latinoamericana. Sostiene como tesis principal que, más allá de la complejidad que atraviesa y define la construcción de nuevos modelos de desarrollo (construcción cultural, al fin), las políticas y programas sociales en ALC, *pueden y deben* contener un fuerte sentido de cambio en el modelo de análisis y acción sobre la realidad, el principal: la adopción de una estructura de teórica que privilegie la búsqueda de **la equidad** (poniendo la mirada en las relaciones sociales, la distribución del poder simbólico y económico y la construcción de una ciudadanía sostenida en la igualdad de oportunidades), reemplazando los actuales enfoques sostenidos en el concepto de **pobreza** (o vulnerabilidad, que refuerzan la mirada sobre la sobrevivencia de los individuos/familias y su capacidad de inserción en el mercado de bienes y servicios).

En el próximo capítulo se presenta un breve análisis de esta '*doble entrada*' a la cuestión social y un panorama de los argumentos y cifras que caracterizan las desigualdades en la acumulación del poder simbólico y económico existentes a nivel mundial y, especialmente, en ALC. A continuación, se enumeran una serie de puntos críticos sobre los cuáles pareciera necesario trabajar en el camino del 'cambio', de la elaboración de los programas sociales '*orientados a la reducción de la pobreza*' a los '*orientados a la construcción de equidad y ciudadanía*'. Por último, se exponen algunas conclusiones y nuevos interrogantes.

*"Todo debe retomarse. Ya no hay modelo de referencia disponible o camino real de progreso que pueda imponerse (...). Nos vemos llevados igualmente a una redefinición de valores y de métodos del progreso social. Redefinición de valores en primer lugar. El progreso social fue identificado durante mucho tiempo de manera simple, como la reducción de las desigualdades económicas. Sin duda, la igualdad sigue siendo siempre un valor cardinal, pero se enriqueció y complejizó. Al programa de una redistribución entre clases estadísticas de ingreso, se agregan hoy otros objetivos. Es preciso adoptar una visión más exigente de la igualdad (...). Este paso a una forma compleja de igualdad se acompaña con un enfoque ampliado de la equidad. (Rosanvallon, 1996)*

### ***Otra unidad de análisis...***

---

Uno de los principales escollos que obstaculizan la búsqueda de una salida a la problemática social, es el punto de ingreso a la misma. Como suele ocurrir, la definición del problema termina condicionando fuertemente el camino hacia su solución. *¿Cuál es el problema entonces..?.*

### ***El problema son los pobres...***

Para buena parte de quienes trabajan en la construcción de políticas y programas sociales en ALC desde los años 70 en adelante, al menos, el problema principal, difundido, estudiado y hasta naturalizado en el sentido común de los ciudadanos de la región, es *la pobreza*. Desde el paradigma dominante se acuerda con firmeza que el desarrollo de regiones, países, comunidades, familias y personas, está en la acumulación/crecimiento de bienes y servicios y/o el dinero para comprarlos en el mercado. Se establece así que, quienes no acceden a los estándares mínimos de ingresos, bienes y servicios (o carecen de ellos), son pobres. Pobres por ingresos (medidos a través de la Línea de Pobreza -LP-), pobres por falta de servicios esenciales (medidos a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-). Diferentes enfoques más o menos complejos matizaron el concepto de pobreza, asociándolo a otros como el de 'marginalidad', 'exclusión', o 'vulnerabilidad', según las teorías desde las que se emita el concepto.

Como señalan Lo Vuolo y Barbeito (1999 : 21), desde esta perspectiva que domina la construcción del sujeto y fin de las políticas y programas sociales, se pretende "...ponderar o evaluar la pobreza, mediante el análisis de los comportamientos de las personas observando su esfuerzo por ganar más ingresos, la composición de su canasta de consumo, su actitud sobre los ahorros, la satisfacción de sus deseos, etc..

---

*La conclusión lineal de este tipo de razonamiento y de estos métodos de estimación, es que la pobreza es un problema inherente a las características personales y las conductas de los propios pobres...".*

En otros términos, el problema central de las políticas y programas sociales se convierte, desde aquí, en *brindar bienes y servicios a los pobres y/o fortalecer sus capacidades para acceder con mejores posibilidades al mercado* (de trabajo, de bienes, de servicios, etc.)<sup>3</sup>. Se intenta 'incluir' a enormes contingentes de personas dentro del sistema de valores culturales dominantes (los valores del libre mercado, la competitividad y la eficiencia), de pautas de las comportamientos aceptadas (sexual, reproductiva, alimenticia), de las estructuras urbanas y espaciales de la ciudad moderna (infraestructura, equipamientos comunitarios, transporte, vivienda 'digna'). Se concentra el análisis y la acción en apoyar a los pobres a que 'utilicen' su voz, libertad y potencial para ocupar un lugar en el sistema, e incluirse en él airesamente. Se analizan sus conductas familiares, sus formas organizativas, el tiempo que demoran en llegar a sus trabajos, la manera en que construyen sus precarias viviendas, la forma como procuran su alimento, su vestimenta, en qué utilizan el espacio público y todo lo imaginable y estudiable. Desde aquí se construyen las estrategias y acciones que definen las políticas y programas sociales, que suponen un '*tratamiento diferencial*' para este contingente de personas que, por cierto, constituyen la mayoría de la población latinoamericana.

La aplicación de este sistema de ideas no ha dado los resultados imaginados por quienes lo adoptaron en las últimas décadas . Utilizando los mismos indicadores de análisis propuestos por este enfoque, la CEPAL (1999) describe en su *Panorama Social de América Latina* que los niveles de pobreza se mantenían en la región en 1997 en el mismo porcentaje que en 1980 (alrededor del 35%), pero con un incremento en términos absolutos de 200 a 204 millones de personas. Peor aún, se incrementó de 62 a 90 millones el número de personas indigentes en el mismo lapso de tiempo. CEPAL (1999) indica , además, que "*...la proliferación de empleos de baja productividad–trabajadores por cuenta propia, asalariados en microempresas, empleados domésticos y trabajadores sin remuneración– ha venido acompañada de falta de protección, contrataciones flexibles a plazo fijo, subcontrataciones y otras modalidades que han aumentado la incertidumbre y la inestabilidad laboral*".

---

<sup>3</sup> Es extensa la bibliografía desde donde se construyen las argumentaciones que sostienen este modelo de análisis de la pobreza y el desarrollo. Algunas de las más recientes pueden verse en Croker (1995), Sen (1993) y documentos del Banco Mundial (1997) y del BID (1997) , entre otros.

Mientras la situación social se agudizaba, los países de ALC incrementaban su Producto Bruto Interno (PBI) entre el 90 y el 97 a un ritmo relativamente acelerado, por ejemplo: en Argentina el 37%, en Brasil 12,5 %, en Chile 47,8%, en Colombia, sólo entre 1994 y 1997 crecía un 5,2%.

Para completar el análisis, al crecimiento de ingresos y de pobreza, se agrega aumento del gasto público social per cápita, que se incrementó entre el 90 y el 97 un 38% (de 331 a 457 dólares).

Pareciera evidente que el ingreso a 'la cuestión social' por aquella concepción de pobreza mencionada, no ha contribuido a la resolución del problema. *¿Qué ha pasado...?, ¿la teoría del 'derrame' no se ha verificado...?, ¿los pobres no han logrado 'empoderarse' lo suficiente como para dejar de serlo, a pesar de los programas destinados a tal fin...?, ¿el gasto social ha sido realizado de manera 'ineficiente' por los estados latinoamericanos...?, ¿o ha sido equivocada la percepción y atención del problema...?*

### ***El problema es la distribución de los bienes económicos y simbólicos producidos...***

Más de 500 años de explotación de los países latinoamericanos en diversos procesos de conquista, expropiación y dominación, y cerca de 200 años de instauración plena del capitalismo como sistema de relaciones sociales, parecen suficientes para arriesgar algo que, a esta altura, resulta casi una obviedad : *el problema social latinoamericano no se encuentra en quien padece las carencias, sino en las relaciones de poder que obstaculizan su acceso al bienestar.*

El perfeccionamiento del mercado no ha hecho más que extender las desigualdades sociales y generar más y más 'excluidos': *¿es esto culpa de los propios excluidos...?, ¿es estudiando sus comportamientos como superaremos el problema...?.* Mientras el 20% más pobre de la población mundial posee sólo el 1,4% del ingreso del planeta, el 20% más rico se apropia del 85% de dicho ingreso. Dicho más brutalmente, 358 personas tienen activos que superan el ingreso anual combinado de países en los que viven el 45% de la población mundial (PNUD, 1996, en ISUANI, 1998); *¿será sólo estudiando y actuando sobre las características de la población pobre de dichos países como mejoraremos su acceso a parte de aquella riqueza concentrada en tan pocas manos...?.*

El planeta enfrenta un cada vez más serio desafío al que no escapa Latinoamérica: *el logro de un modelo de desarrollo sustentado en mayores niveles de equidad.*

La CEPAL iniciaba a fines de los 80 estudios y propuestas vinculados al tema, y señalaba "*...la existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y mayor capacidad de integración, con una ciudadanía eficaz en lo económico y en lo social, resulta necesaria desde una perspectiva ética y política. La primera es válida en sí misma, y la segunda, porque obviamente la estabilidad democrática estará siempre en peligro en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones...*" (CEPAL / CELADE 1993)

Por difícil que resulte, la única salida que aparece en el horizonte es un cambio en los patrones de acumulación y distribución, así como en los valores mismos que orientan la vida colectiva de nuestras sociedades. Isuani (1998 : 32) afirma que "*...libertad e igualdad han sido dos valores centrales en la filosofía política; mientras el liberalismo direccionó su prédica y acción en garantizar lo primero, el socialismo hizo centro en lo segundo. En el contexto en el que probablemente nos desenvolveremos, es posible pensar en términos de libertad y participación al menos en una parte de la sociedad. Pero difícilmente podrá pensarse en avances en materia de igualdad...*".

Etimológicamente 'equidad' se vincula a *justicia*. Justificaciones morales, éticas, y políticas de diversas naturaleza se esgrimen día a día para denunciar la escandalosa disparidad entre quienes *'pueden'* realizar sus vidas en plenitud aprovechando los adelantos científicos y técnicos y con los niveles de confort del siglo XXI, y quienes padecen privaciones y miserias propias del siglo XIX.

Mientras en las últimas tres décadas los organismos internacionales y los estados latinoamericanos se preocupaban por circunscribir la acción de la política social en la región concentrando la mirada en la pobreza, la desigualdad se incrementaba sin que este dato pareciera importar a los 'decisiones' de aquellas políticas, relegando el tema a órbitas macroeconómicas de difícil acceso.

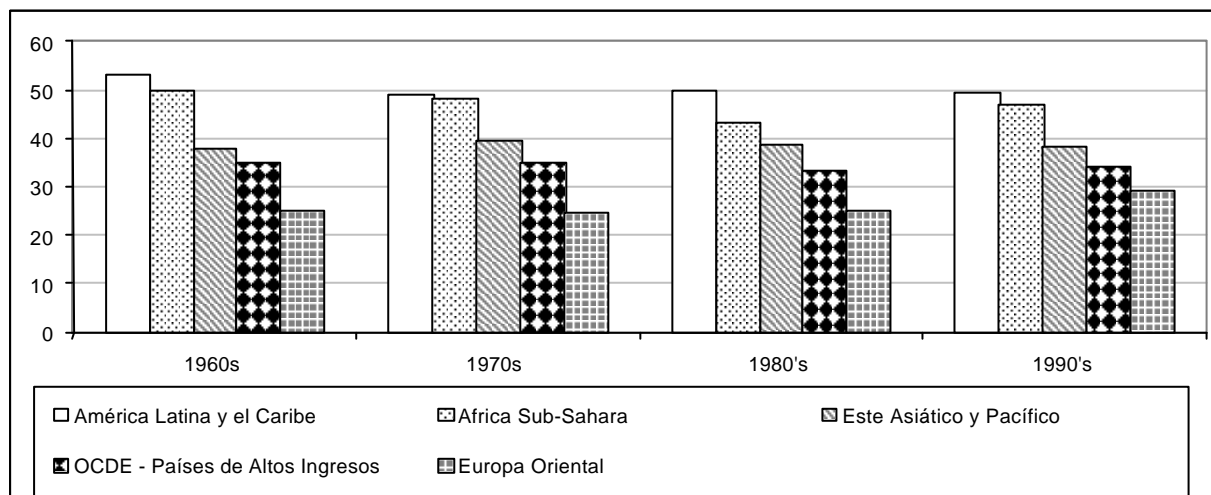
Altimir y Beccaria (1999 : 47) señalan que "*... el sostenido empeoramiento de la distribución del ingreso de los hogares en el largo plazo, puede verse como el encadenamiento negativo de fases diferentes del prolongado proceso de transformación. - En la segunda mitad de los 70, el principal factor de empeoramiento fue la represión salarial, pieza central de las políticas de estabilización y las reformas liberales. En la prolongada crisis de los 80, el deterioro distributivo estuvo más enraizado en los típicos males de la crisis -la inflación y el desempleo- que en cambios estructurales a nivel de producción. Durante la fase de implementación del nuevo orden económico, la irrupción del desempleo estructural ha*

*sido el principal responsable del aumento de la desigualdad. En el período más reciente, de funcionamiento en régimen del nuevo estilo, el incremento de la desigualdad ha tenido más que ver con la diferenciación de ingresos por niveles educativos, en parte vinculadas a una nueva fase de cambio técnico, más sostenible en el largo plazo..."*

La CEPAL (1999), concluye que en la década de los 90 "...de 12 países analizados(...), la distribución del ingreso en las áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), en uno se mantuvo (Chile) y en siete sufrió deterioro (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela)...". Y agrega "...lo observado en América Latina en los años noventa confirma la aseveración de que la evolución del crecimiento económico no permite predecir lo que pueda suceder con la distribución del ingreso...."

El Fondo Monetario Internacional (FMI) también alerta sobre la realidad latinoamericana y presenta el siguiente cuadro comparativo de la evolución en la distribución del ingreso en el mundo:

**Desigualdad por Regiones  
(Coeficiente Gini x 100)**



Fuente: FMI, Staff Country Report 1997/98, Washington, septiembre de 1998.

Crecen las desigualdades entre países del norte y países del sur, ya señaladas, pero también aumentan las desigualdades al interior de los países de la región; algunos datos que sostienen este argumento son:

Un estudio del INDEC (1998) revela que entre 1993 y 1997 en la Argentina, se produjo un fuerte proceso de concentración y 'extranjerización' a nivel de participación empresaria en la economía nacional; en 1998 las 500 empresas líderes -*el 1% de la registradas en el país*- son responsables de casi el 40% de las ventas y del 65% de las exportaciones totales argentinas; de tales empresas, el 60% son de capital extranjero. Ese porcentaje significa un incremento porcentual del 15% en el quinquenio 93/97, período en cual también, mientras crecían sus utilidades en casi un 100%, las masa de salarios se mantuvo casi estable (citado en diario Clarín, 2/9/99 : 16).

Otro estudio reciente de la consultora Towers Perrin entre las principales empresas líderes en el mundo (citado en diario Clarín, 2000), confirma que, mientras en Japón, en promedio, los sueldos de los presidentes de tales empresas es de 11 veces el del promedio de los operarios de producción, en Venezuela esta diferencia es de 50, en Brasil de 49 y en México de 46. Esta distancia se acentuó en la última década; en la Argentina, por ejemplo, mientras en 1994 el más alto ejecutivo de una gran empresa ganaba 28 veces el salario de un operario, esta diferencia se elevaba a 44 veces en 1999, mientras los salarios de los obreros se mantenían congelados, los de niveles gerenciales subían, en promedio, 60% en el quinquenio.

La inequidad se potencia en la región desde una perspectiva de género, mientras el 37% de las mujeres argentinas que pertenecen al 20% más pobre se encuentra desocupada, el porcentaje se reduce al 6% para el 20% más rico. Por otra parte, sólo el 21% de los 769 principales cargos de decisión que conformaban los tres poderes del Estado argentino en 1999, estaban ocupados por mujeres (ejecutivo, legislativo, judicial) (Consejo Nacional de la Mujer y SIEMPRO, 1999, citado en Clarín 13/8/2000).

Según el PNUD (1998), más del 50% de la población de la región está compuesta por mujeres; sin embargo su participación en el ingreso proveniente del trabajo no llega al 25% del total, la inequidad se potencia si se trata de mujeres en situación de pobreza.

Crece la distancia entre grandes y poderosas empresas multinacionales y pequeñas y medianas locales, entre asalariados de cargos jerárquicos de alta calificación y los obreros y empleados de baja calificación. Aumenta la distancia también entre quienes acceden a cargos de decisión política y económica y quienes se reconocen cada vez más lejos de los cargos públicos, captados por una pequeña elite, en general, de hombres . Desigualdades principalmente económicas, reforzadas por otras de género, étnicas, y otras.

Inequidades crecientes en el reparto de la riqueza y el poder: *¿es posible poner esta cuestión en el centro de la discusión y diseño de las políticas y programas sociales...?*

*Nos acercamos a la realidad a través de rutinas actitudinales y cognitivas pregravadas, producto de la elección personal y de la voluntad, pero también de la influencia del entorno. Somos hijos de nuestras experiencias, lecturas y reflexiones, pero también de nuestros miedos. Miedo a lo desconocido, a cambiar, a nadar contra corriente, miedo a la soledad, a la incomprensión o al "estigma de la diferencia". El refrán castellano "...mas vale malo conocido, que bueno por conocer", ilustra perfectamente esa lógica del mal menor, que casi nunca nos permite eludir el mal y casi siempre evita la obtención del bien.*  
(Valdés, 1999)

### ***Programas sociales orientados al logro de la equidad...***

---

Bustelo (2000) señala que, "... la política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial clientelista, supuestamente 'compensadora' de los ajustes económicos y altamente sensible a los ciclos electorales. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el desarrollo incompleto de ALC, al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la pobreza y el ingreso...".

El desafío está identificado y 'legitimado' internacionalmente <sup>4</sup>, sólo queda la enorme tarea de transformar la realidad desde la acción : *¿cómo cambiar las políticas y programas sociales en marcha y diseñar los nuevos con la orientación deseada...?*.

Más allá de reconocer la complejidad de la cuestión y la importancia que en ella juegan *aspectos políticos y económico, nacionales e internacionales* (de estímulos, regulaciones, diseños del sistema tributario, criterios de asignaciones presupuestarias, condicionantes externos de diverso tipo, etc.), y de admitir la centralidad que en las *políticas sociales tiene la prestación de servicios universales* (salud, educación, empleo, jubilaciones y pensiones) , las siguientes líneas intentan presentar una serie de aspectos básicos concernientes al diseño e implementación de los denominados *programas sociales focalizados*.

Quizás éste constituya un nivel de menor trascendencia a la hora de analizar los problemas de distribución y construcción de modelos de desarrollo. Sin embargo, son los programas sociales focalizados los que llegan más rápidamente a dar atención social y, en especial, los que se han constituido en "referentes" (*o bancos de prueba*) para la construcción de un paradigma de política social 'eficiente' en la región.

---

<sup>4</sup> Es notorio comprobar que, con mayor o menor énfasis, todos los organismos internacionales han realizado estudios y propuestas sobre el logro de la equidad. Más allá del análisis sobre la '*capacidad o intensión transformadora*' de este tipo de declaraciones, es bueno revisar el libro editado por el Banco Mundial en 1997, titulado "*Poverty and Income Distribution in Latin América*" (BM, 19997), o analizar el discurso pronunciado por el Secretario General de la ONU en la última cumbre de Desarrollo Social realizada en Ginebra en junio pasado; en él, las principales estrategias sugeridas y firmadas por los gobiernos pertenecientes a la ONU, contienen elementos orientados al logro de la equidad (ver Recuadro 1 en anexo).

Se presentan y revisan a continuación, *tres áreas sensibles* relativas al diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales, sobre las cuáles es bueno detenerse y plantear algunos interrogantes en torno a su vinculación con el logro de la equidad:

***1. Construcción de la unidad de intervención, criterios de focalización y detección de necesidades:***

Las unidades de intervención sobre las cuales se han efectuado los diseños de los programas focalizados en ALC han variado entre : *personas, familias y comunidades*. En la mayoría de los casos, el procedimiento de focalización, ha sido la construcción de '*mapas de pobreza*'; esta mecánica ha estado condicionada por la información estadística disponible que, en todos los casos, da cuenta de 'la pobreza' en los términos ya vistos en este documento (LP, NBI).

La definición de la unidad de intervención y los diagnósticos posteriores sobre las áreas/familias/personas que se pretende atender, siempre han recaído en la '*revisión exhaustiva de los pobres y su pobreza*'. Siendo así, será necesario revisar por lo menos dos cuestiones críticas derivadas de esta definición:

- a. la generación de una 'lucha' entre comunidades, familias y personas por estar '*incluidos*' en el contingente de '*pobres elegibles*' por los programas, profundizando la segregación y una identificación degradante de las personas; las fichas de 'identificación o padrones de beneficiarios' no hacen más que reforzar esta estigmatización: *¿contribuye esto a la construcción de la equidad...?;*
- b. los análisis, diagnósticos y acciones, se concentran en la problemática de las personas/familias/comunidades independientemente de su inserción local, es decir, los análisis no incluyen referencias de los niveles de desigualdad a nivel local y mucho menos acciones que contribuyan a eliminar o reducir tales inequidades (económicas, simbólicas, de clase, género, etnia, etc.): *¿es posible avanzar sobre la equidad si no se considera su análisis como parte de los diagnósticos previos de cada intervención, y objetivo principal de los programas...?*

---

Los programas, más que intentar focalizarse en 'los pobres', debieran intentar trabajar a nivel local las características y causas de la inequidad, especialmente en grandes aglomerados donde ésta se expresa con más potencia y claridad. No es posible seguir concentrando el análisis del problema de la pobreza en diagnósticos que enfoquen la mirada sólo en la población que la padece. Parece imprescindible 'incluir' en ellos, el estudio de las relaciones sociales que determinan la vida cotidiana de las personas a nivel local. El cambio de cultura, valores, y orientaciones políticas requiere de un esfuerzo mayor, cuestionador, creativo, más abierto y complejo que el que se lleva adelante desde los programas focalizados casi automáticamente y estandarizadamente desde hace 20 años en ALC <sup>5</sup>.

Este mismo sentido de automaticidad se verifica a la hora de realizar los procesos de *detección de necesidades* en las comunidades con las que se trabaja. La revisión y definición, con mayor o menor nivel de participación ciudadana, generalmente se orienta a definir necesidades 'conocidas y legitimadas' como tales, propias de la pobreza, e incluidas en las herramientas para detectarlas (nuevamente, LP + NBI). *¿Cómo valorar, reconocer, potenciar y atender otras necesidades que no aparecen en el ideario dominante y hegemónico, como la equidad o el acceso a derechos ciudadanos...?.*

Diferentes han sido los intentos en las últimas décadas, por lograr establecer, difundir y consolidar un cuerpo teórico alternativo, que incluya otras dimensiones vinculadas al desarrollo. Manfred Max-Neef y Humberto Maturana en Chile, Luis Carlos Restrepo en Colombia y otros, han realizado estos intentos. En el caso de Max-Neef (1986), su matriz de "Desarrollo a escala humana" ha recorrido la región y comienza a ser implementada en algunos países y programas, en ella, no sólo se consideran necesidades humanas la *subsistencia y la protección* (que contienen las incluidas en los conceptos de LP y NBI), sino también considera otras como la *libertad, el ocio, la creación, la identidad, el entendimiento, participación y afecto* (ver anexo N°3). Para una aproximación más abarcativa del desarrollo, pareciera ser necesario revisar, a la hora de detectar las necesidades sociales, cuál es el grado de equidad en la distribución del conjunto de satisfactores , tangibles e intangibles, que contribuyen a cubrir dichas necesidades, y establecer desde allí las acciones y los elementos de medición de la eficacia de los programas.

---

<sup>5</sup> Tan estandarizado resulta la generación de los programas, que pueden reconocerse "*formatos tipo*" reproducidos a lo largo y ancho de la región, sea cual fuere el contexto del que se trate (mucho han avanzado en la tarea de estandarización los organismos de cooperación financiera que necesitan hacer más eficiente administrativamente su labor). Matrices de objetivos e indicadores, Manuales de procedimientos, Reglamentos operativos, Términos de referencia para contrataciones, y hasta Menus de proyectos posibles de financiar y componentes de los programas se repiten , a veces, con poco nivel de cuestionamiento y/o revisión . Como

## **2. Revisión de los modelos de gestión**

Varios temas giran alrededor de la aplicación de diferentes modelos de gestión de los programas, cada uno de ellos tiene implicancias directas en la construcción de una cultura de la equidad. Los principales elementos e interrogantes sobre estos 'nuevos' modelos son:

### **2.1. Alrededor del asunto de la participación y la concertación**

Mucho es lo que se ha hablado y conceptualizado alrededor de este tema en los últimos años, sobre ello, se puede decir que *"...siendo que 'formar parte de proyectos colectivos' es una vocación vital ineludible y deseada, y acordando que sin la participación de los miles de excluidos y damnificados de 'este' proyecto que nos incluye a todas y a todos, no será posible modificar las relaciones injustas existentes, resulta imprescindible fomentar, apoyar, promover y alentar cualquier proceso/proyecto que incluya a los que hoy 'no tienen parte'. Sin embargo, esta inclusión real no se producirá si de lo que se trata es de convocar para elegir lo ya elegido, o para opinar sobre cuestiones de poca transcendencia, o para consultar livianamente y con poca intención de producir cambios de rumbos concretos. Hacer parte a otros, es dejarlos decidir también sobre lo nuclear del contenido y no sólo sobre la forma del envase. En ALC se reproducen en este nuevo siglo instancias de consultas, comités asesores multisectoriales, procesos de planificación y evaluación participativas, y otras tantas estrategias de 'inclusión' de personas en políticas y programas diversos. ¡Enhorabuena...!, el intento por conformar estos "espacios de igualdad", al decir de Cardareli & Rosenfeld, resulta alentador, necesario, imprescindible. Pero es mucho aún lo que nos falta: mejorar los sistemas de representatividad, fortalecer la capacidad de elección y decisión de quienes no la tienen y tornar cada vez más seria la palabra y decisión de quienes participan. Pero sobre todo, será necesario reinventar una cultura que permita que la participación de las personas en diversos procesos sociales, abra nuevos caminos, diferentes, donde no necesariamente los que hoy detentan el saber y poder económico y simbólico establecidos, continúen haciéndolo..."* (Bombarolo, 2000). La participación debiera conducir a la redistribución del poder simbólico en cada localidad, más que al sobreesfuerzo en procesos de efímera duración y poco potencial de cambio. *¿Cómo generar una participación crítica orientada a la equidad desde los programas sociales ?.*

---

ejemplo de esto, en el anexo 2 se incluye un 'menú' de proyectos dirigidos a la población joven de ALC, estandarizados y utilizados en prácticamente todos los programas latinoamericanos que trabajan con esta población objetivo.

---

*SIN SALIDA (aparente...)*

## **2.2. Sobre el fortalecimiento de las organizaciones sociales**

La promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria (u Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC-) también se encuentra en la base de las 'nuevas propuestas' de intervención social. Nuevamente, este puede ser un punto potencial en el camino de la búsqueda de la equidad, o puede convertirse sólo en una estrategia de reforzamiento de las condiciones sociales dominantes. Aproximaciones como las de R. Putnam (1995) o J. Rifkin (1997), asumidas y promovidas por la banca multilateral, no hacen más que reforzar la idea y estructuras de análisis que conducen a la generación de más organizaciones que sólo asumen la inequidad como 'natural' y tratan de 'pasarse' al otro lado de la ecuación de la desigualdad, adoptando criterios de eficiencia empresarial y competitividad.

Tomás Abrahám (2000 : 32/33) analiza esta cuestión y brinda pistas para analizar este fenómeno alojado en el seno del paradigma dominante a inicios del nuevo siglo: *"... se parte de un axioma desarrollado por los teóricos del management: vivimos en una sociedad de organizaciones. La palabra organización es el útil institucional que designa el modo de operar de los conjuntos humanos. El paradigma de la sociedad de las organizaciones, es la empresa, organización tipo..."*, y justifica el alcance de este enfoque, diciendo *"...la necesidad de una nueva cultura, de una nueva moral, se articula con las organizaciones, porque ya no son las personas las unidades sociales de conversión, sino ese más allá de las personas, los ámbitos en los que estas pasan la mayor parte de sus vidas, los dispositivos institucionales en los que ganan su pan. Porque de las organizaciones es la empresa la que tiene el rol rector, ya no la familia, y menos la iglesia, el cuartel, las instituciones llamadas totales como psiquiátrico o las cárceles, las que modelan la reflexión sobre el funcionamiento social, ni es la fábrica, este dinosaurio económico, antepasado secular de la empresa. Cuando se habla de organizaciones, la destinada a los bienes transables y no transables es la privilegiada. Y es desde ahí que se prolongará el arquetipo hacia otras formas de organización que se modelarán sobre esta fuente primaria. El management se constituye como un saber transversal, transinstitucional, una forja en la que se plasmarán los agentes de la organización. La universidad, la familia, los establecimientos culturales, todo podrá ser concebido como una empresa, porque todas las instituciones son organizaciones en las que-para hablar en el lenguaje invocado- los agentes ofrecen servicios y en todas se disponen recursos humanos"*.

Pareciera no ser éste el ideal de organización que derrumbará las barreras de la inequidad y ayudará a construir una sociedad más justa desde los programas sociales. Al panorama delineado por Abrahám, es

---

importante adicionar otro dato de la realidad: 'los pobres' y sus organizaciones ya no constituyen, como en algún otro momento de la historia, un actor social homogéneo y, cada vez más, sus apreciaciones sobre la vida y el desarrollo se vinculan más a la ideología dominante que a posturas progresistas basadas en la equidad y 'lo colectivo' como motor del desarrollo, *¿cómo enfrentar el desafío de promover valores y actitudes que probablemente ya no formen parte del sentido común de las personas, ni de su ideario de 'mundo deseado y mejor'...?, ¿cuál es entonces, en este marco, el ideal de organización social a fortalecer y/o construir para lograr una mayor equidad desde los programas sociales...?, ¿cuáles los modelos, valores y herramientas a transmitir...?*

### **2.3. El rol de los diferentes niveles del Estado**

Además del principal rol económico que juega el Estado en términos del logro de la equidad, como recaudador y distribuidor de aportes fiscales, es importante destacar su papel *como distribuidor de poder simbólico*<sup>6</sup> al interior de la sociedad y formador ideológico y cultural.

No es inocua la manera en que los agentes del Estado organizan su acción en los programas con impronta directa en realidades locales, y no son pocas las dificultades, incoherencias, confrontaciones y descoordinaciones que entorpecen, no sólo la efectividad del trabajo, sino su intencionalidad política y su orientación ideológica.

La inequidades no se producen sólo entre 'ricos y pobres' (económicas), también es inequitativa y dispar la relación de poder, por ejemplo, en un sistema de 'caudillaje político', donde los ciudadanos comunes se convierten en 'clientes cautivos' de tales sistemas. Generar una cultura que fortalezca verdaderamente la igualdad de derechos ciudadanos, también posibilita el desarrollo social, si se entiende que, a la manera de Max-Neef, estos bienes intangibles son tan necesarios/valiosos como los tangibles.

Dentro de la intrincada problemática de la acción estatal en la gestión de los programas, es posible notar tres áreas particularmente sensibles:

---

<sup>6</sup> Para avanzar sobre los conceptos de 'espacio social, poder económico y poder simbólico', se recomienda ver Bourdieu (1997 y 1998)

*a. La articulación entre los diferentes niveles estatales:*

La relación entre las políticas y acciones emanadas desde el Estado Nacional y las que se difunden e implementan desde Estados provinciales, estatales y locales, se presenta como un escollo operativo serio en la búsqueda de programas descentralizados orientados a la equidad, ya que no sólo es necesario establecer los acuerdos para tal fin, sino que, especialmente, será necesario romper las 'inercias' de varias décadas de políticas asistenciales, clientelistas y centradas en 'los pobres'<sup>7</sup>. La posibilidad de operar con programas sociales dirigidos en el sentido deseado, dependerá de la posibilidad de articular diferentes niveles estatales con idéntica *decisión política* y *cierta capacidad técnica*. ¿Cuáles son las posibilidades reales de que esta combinación se produzca en los Estados latinoamericanos...?, ¿cómo incluir esta temática en las acciones de fortalecimiento de las estructuras estatales locales...?.

*b. Articulación entre los programas focalizados y, principalmente, con políticas universales*

Otro factor de interés en este punto, es la tan discutida 'articulación' entre programas, y entre éstos y las diferentes políticas sectoriales universales. Será difícil potenciar el accionar estatal en la dirección deseada si no se logra una mínima *coherencia interna entre lo que se dice y lo que se hace*. Juega aquí un papel importante la discusión y formación teórica y técnica al interior del aparato del Estado, así como la decisión política de la articulación. Resulta paradójico que los principales críticos de la desarticulación y la ineficiencia del estado, los organismos de cooperación internacional, produzcan, a través de la rígida programación de los programas focalizados por ellos financiados, los principales obstáculos para la articulación. Los principales instrumentos estatales para la búsqueda de la equidad, son los programas universales, que deben ser complementados y no reemplazados o superpuestos por los focalizados, ¿en qué grado esta complementariedad se produce y se dirige al logro de la equidad...?.

*c. Definición del tipo de ciudadanía que se pretende sostener/generar/impulsar desde la acción*

Como se mencionó, el Estado tiene un fuerte papel que jugar también como promotor de 'modelos de ciudadanía'. Bustelo & Minujín (2000 : 140), plantean una polaridad entre dos enfoques de ciudadanía posibles de implementar/promover desde el Estado a inicios del siglo XXI: el de '*ciudadanía asistida*' y el

---

<sup>7</sup> Sobre estos temas vinculados al análisis de las características funcionales de las políticas sociales en América Latina, resulta valioso acudir a Rolando Franco (1984, 94), Repeto (1998), y Drive (1994).

de '*ciudadanía emancipada*'. En el cuadro que sigue, se presenta una síntesis de los principales puntos que diferencian a uno y otro enfoque :

**MODELOS DE CIUDADANIA**

<b>CIUDADANIA</b>	<b>ASISTIDA</b>	<b>EMANCIPADA</b>
<b>IGUALDAD</b>	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es natural. Políticas gubernamentales distributivamente neutras	Objetivo importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan el proceso de acumulación.
<b>SOLIDARIDAD</b>	Dentro de cada estrato social. Alta competitividad. Individualismo. Para pobres: asistencia	Solidaridad social no competitiva. Cooperación, reciprocidad, simetría social. Altruismo
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no demandables.	Programa ético básico. Unidad de derechos humanos: políticos, sociales y económicos.
<b>MOVILIDAD SOCIAL</b>	Competencia: los mejores triunfan. Los individuos ascienden por canales de movilidad reconocidos: sistema educativo	Igualdad de oportunidades en educación, salud, ante la ley, etc.. Habilitación a los conocimientos y códigos para ascender socialmente.

Extractado de Bustelo & Minujin (2000)

**3. La calidad y sostenibilidad de los bienes y servicios que se prestan**

Lograr la equidad a través de los programas sociales implica, también, que los bienes y servicios que se presten sean de la mejor calidad posible. Por lo menos tres argumentos se esgrimen habitualmente para justificar la considerable diferencia que existe entre las prestaciones sociales que el Estado brinda para 'los pobres' y las que reciben desde la esfera privada las clases medias y altas; estas son:

- i. los fondos para gastar son escasos, con lo cual, es mejor brindar servicios de mediana calidad a muchos que de alta calidad a pocos (hay poco para repartir...);
- ii. las pautas culturales de los pobres indican que no es recomendable brindar servicios de calidad como se brinda a las clases medias y altas (el típico ejemplo inscripto en 'la mitología del desarrollo', de aquella pobladora que instaló 'un plantero en el bidet'; o aquel argumento que habla que en realidad los pobres comprenden menos, y tienen menos exigencias ...)

- iii. la necesaria y productiva participación de los usuarios en la producción de los bienes y servicios en programas sociales, conduce a una merma en la calidad de lo producido, que se acepta a partir de sostener que la autoproducción genera un valioso 'proceso de apropiación' de los bienes producidos por los 'beneficiarios' (no importa tanto la calidad sino que 'los pobres' se apropien de lo suyo...);

Esta merma en la calidad de lo brindado, *¿ ha contribuido finalmente al logro de mayores niveles de equidad, o ha servido acaso para consolidar a través de la acción de los programas sociales la desigualdad existente...? .*

La producción/consolidación de estructuras urbanas diferenciales, diseños de vivienda y construcciones de baja calidad, han permitido atender, es cierto, un mayor número de 'beneficiarios' a través de los programas, pero las soluciones urbanísticas, estéticas y constructivas fueron en muchos casos de tan baja calidad, que al poco tiempo su deterioro no hizo más reproducir las condiciones iniciales consolidando estructuras de marginalidad. Bajo el argumento de la 'baja exigencia', emanadas de una supuesta '*cultura de la pobreza*', se han llevado adelante procesos de formación e inserción social, capacitación y orientaciones laborales, conducidos por profesionales de muy baja calificación relativa, que poco han hecho para elevar los estándares de formación de aquellas comunidades 'beneficiarias'. En aras de la 'participación social y la apropiación', se han generado en la región en las últimas décadas, numerosas obras y prestaciones de servicios 'autoproducidos' por las familias destinatarias de la acción de los programas, sensiblemente peores que los estándares que la sociedad del siglo XXI ha alcanzado . Identidad, participación y organización social, no debieran lograrse a expensas de prestaciones de baja calidad.

Las preguntas, entonces, son: *¿ cómo haremos para alcanzar la equidad en la distribución de bienes, servicios y oportunidades, si los pobres reciben/acceden a productos sensiblemente inferiores a los de las clases medias y altas...? , ¿ no estaremos así reforzando espacial, psíquica y socialmente las condiciones de desigualdad...? .*

*"...para cambiar el mundo, es necesario cambiar las maneras de hacer el mundo, es decir, la visión del mundo y las operaciones prácticas por las cuales los grupos son producidos y reproducidos "P. Bourdieu (1998)*

### ***Lo que queda por hacer***

---

A lo largo del presente trabajo se ha intentado poner el acento en la necesidad de revisar las maneras en que, desde el Estado, se diseñan, implementan y evalúan los programas sociales. Se ha tratado de reforzar la tesis que la existencia de millones de personas en la región con una baja calidad de vida y numerosas privaciones, no se encuentra en las actitudes, capacidades o cultura de dichas personas, sino en el sistema de relaciones sociales que las ha relegado en el acceso al bienestar.

La equidad ha aparecido en el centro de la escena, y su búsqueda, parece ser el desafío de la humanidad en los tiempos venideros. Si bien el principal escollo para este logro es la distribución de la renta, también será necesario comenzar a construir modelos de desarrollo que, a partir de esta más justa distribución, generen una nueva cultura, basada en valores diferentes, desde una ética de la solidaridad. Para esto será vital (imprescindible) la acción del Estado, y la generación de políticas sociales universales de largo plazo.

Si bien esta tarea parece inabarcable y de largo aliento, será necesario comenzar por la acción, por cambiar prácticas y formas de operar en lo inmediato en materia de 'intervención social'. En este sentido, los programas focalizados implementados en los últimos años en la región, en plena actividad en todos los países latinoamericanos, deberán ser revisados seriamente, si es que se quiere redefinir la orientación de sus acciones que, por el momento, no han demostrado contribuir en demasía en el camino de construcción de una ciudadanía plena y de una sociedad más justa y solidaria.

***Ésa, parece ser la única salida...***

**RECUADRO N°1**

**RESUMEN DEL INFORME "UN MUNDO MEJOR PARA TODOS" PRESENTADO AYER EN LA CUMBRE SOCIAL DE GINEBRA POR KOFI ANNAN, 27 DE JUNIO DE 2000**

***Qué medidas es necesario tomar para alcanzar los objetivos del desarrollo internacional?***

*Principales políticas que deben adoptarse:*

***. Dar mayor voz a los sectores pobres en los procesos de decisión:***

*la democratización, la participación y el respeto de los derechos humanos hacen que los gobiernos puedan dar cuenta de sus acciones, incrementa la efectividad de los servicios sociales, promueve un crecimiento más rápido y ayuda a erradicar la pobreza.*

***. Crecimiento económico que favorezca a los sectores más pobres:*** *el crecimiento económico es esencial para sostener la reducción de la pobreza en el largo plazo. Sin embargo, el crecimiento debe estar orientado hacia los pobres, ser equitativo, y debe estar basado en políticas sociales y económicas equilibradas.*

***. Servicios sociales básicos para todos:*** *las políticas necesitan ir más allá de lo puramente económico para centrarse en las necesidades de los pobres y para asegurar estándares sociales mínimos y el acceso universal a los servicios sociales básicos. Aunque en muchos países las asignaciones del presupuesto para los servicios sociales básicos se han incrementado, en promedio, la recomendación 20/20 no ha sido alcanzada.*

***. Apertura al comercio, la tecnología y las ideas:*** *para que todos los países puedan beneficiarse de las oportunidades que aporta la mundialización, las barreras comerciales deben ser reducidas o eliminadas y debe ser promovido el acceso y el uso de los países en desarrollo a la nueva tecnología informática.*

***. Uso eficiente y equitativo de los recursos para el desarrollo:*** *los países, conjuntamente con sus socios para el desarrollo, necesitan utilizar sus recursos para el desarrollo de una manera más eficiente, más efectiva y más inteligente, en servicios sociales básicos para todos y en la infraestructura para el desarrollo futuro. Asimismo, los recursos para el desarrollo necesitan ser incrementados a través de un mayor ahorro interno, una mejor y más equitativa recaudación de impuestos, un aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA en inglés), un alivio de la deuda más rápido e intensivo, y a través de una distribución más equitativa de los flujos de inversión privada.*

**RECUADRO N° 2**

**NECESIDADES, PROBLEMAS Y ACCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES PUBLICAS EN TORNO A LA JUVENTUD EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Algunos estereotipos.**

AREA	PRINCIPALES PROBLEMAS Y NECESIDADES DETECTADAS	PRINCIPALES ACCIONES INCLUIDAS EN PROGRAMAS Y POLITICAS PUBLICAS
EDUCACION	i. bajos niveles de alfabetización; ii. baja cantidad y calidad de años de instrucción en el sistema educativo; iii. altos niveles de deserción y repitencia; iv. bajas tasas de matriculación por nivel educativo.	1. subsidios a jóvenes para completar estudios (subsidio a la demanda); 2. subsidios a establecimientos educativos para mejorar calidad y/o aumentar matrícula (subsidio a la oferta); 3. subsidios (a oferta o demanda) destinados a abaratar servicios colaterales al sistema educativo (transporte, comedores escolares, útiles y libros, etc.); 4. mejoramiento de la infraestructura (construcción, mejoramiento y equipamiento de escuelas); 5. reformas curriculares; 6. incentivos docentes y capacitación/actualización de contenidos; 7. sistemas de apoyo a estudiantes con problemas de aprendizaje (deserción y/o repitencia)
SALUD	v. problemas derivados de embarazos precoces; vi. enfermedades derivadas del consumo de sustancias psicoactivas y distintas adicciones; vii. enfermedades de transmisión sexual (ETS); viii. SIDA ix. Violencia (familiar y social);	8. Implementación de sistemas de información, sensibilización y capacitación sobre prevención de embarazos no deseados y en salud sexual y reproductiva en general; 9. Implementación de sistemas de información, sensibilización y capacitación sobre prevención de adicciones; 10. implementación de sistemas de información, sensibilización y capacitación sobre prevención de ETS y SIDA; 11. incorporación o incremento de atención psicosocial familiar; 12. apertura de centros de atención especial para problemáticas juveniles; 13. diseño e implementación de políticas nacionales de salud para adolescentes y jóvenes
EMPLEO E INGRSOS	x. Desocupación y subocupación de la PEA; xi. bajo nivel de ingreso absoluto y relativo;	14. Capacitación para el empleo (oficios, 15. Apoyo técnico y económico para el diseño y puesta en marcha de microempresas juveniles; 16. Diversos sistemas de pasantías en empresas; 17. montaje de oficinas de empleo, con información sobre oportunidades existentes en el mercado de trabajo; 18. reducción de cargas impositivas (gravámenes al trabajo); subsidios de desempleo.
DEPORTE, RECREACION Y CULTURA	xii. 'mal' uso del tiempo libre; xiii. 'degeneración' de valores y actitudes socialmente aceptadas;	19. Organización de torneos en diferentes disciplinas a nivel local o nacional; Mejora de infraestructura y equipamiento de instituciones deportivas y artísticas; 20. organización y apoyo a competencias y muestras artísticas; becas para la especialización y perfeccionamiento de deportistas y artistas; 21. construcción de infraestructura deportiva (playones y estadios comunales, gimnasios, etc.) 22. realización de muestras y exposiciones de obras de diversas expresiones artísticas (música, plástica, y otras)
PARTICIP CIUDADANA	xiv. Descreimiento y desmotivación y falta de estímulo para la realización de actividades colectivas; xv. Desinterés en la política y las instituciones y dinámica democráticas.	23. Creación y apoyo a 'casas de la juventud' y espacios de reunión de jóvenes; 24. Creación de consejos consultivos o asesores juveniles en áreas de gobierno e instituciones de la sociedad civil; 25. realización de talleres y actividades de sensibilización sobre la participación y el liderazgo; 26. estímulo a actividades culturales, recreativas o ambientales generadas por jóvenes a nivel local

FUENTE: BOMBAROLO (1999)

SIN SALIDA (aparente...)

**RECUADRO N° 3**

**MATRIZ DE NECESIDADES-SATISFACTORES**

NECESIDADES	SER	TENER	HACER	ESTAR
<b>SUBSISTENCIA</b>	salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	alimentación, abrigo, trabajo	alimentar, procrear, descansar, trabajar	Entorno vital, entorno social
<b>PROTECCION</b>	cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	seguridad social, ahorro, derechos, familia	cooperar, prevenir, cuidar, curar	Contorno vital, contorno social
<b>AFECTO</b>	autoestima, solidaridad, respeto, generosidad, receptividad, voluntad, sensualidad, humor	amistades, parejas, familia, animales, plantas	hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	Privacidad, intimidad, hogar, espacio de encuentro
<b>ENTENDIMIENTO</b>	conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición	literatura, maestros, métodos, políticas educativas, políticas comunicacionales	investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar	Ámbitos de interacción formativa, escuelas, universidades, academias, agrupaciones
<b>PARTICIPACION</b>	adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones	afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	Ámbitos de interacción: partidos, asociaciones, iglesias, comunidades, familia
<b>OCIO</b>	curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	juegos, espectáculos, fiestas, calma	divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	Espacios de encuentro, tiempo libre, ambiente, paisajes
<b>CREACION</b>	<b>pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad</b>	<b>habilidades, destrezas, método, trabajo</b>	<b>trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar</b>	<b>Ámbitos de producción y retroalimentación: talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión</b>
<b>IDENTIDAD</b>	pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima	símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica	comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
<b>LIBERTAD</b>	autonomía, autoestima, voluntad, pasión, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	igualdad de derechos	discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	plasticidad espacio-temporal

FUENTE: MAX-NEEF, ELIZALDE Y HOPENHAYN (1986), página 42

## ***Bibliografía de consulta***

---

**ABRAHÁM TOMÁS (2000)**, *"La empresa de vivir"*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

**BANCO MUNDIAL, (1997)**, *"Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación"*, Banco Mundial, Washington DC.

**BANCO MUNDIAL (1997)**, *"Poverty and Income Distribution in Latin América. The story of the 1980s"*, BM, Washington, USA.

**BID, (1997)**, *"Estrategias para reducir la pobreza"*, BID, Washington DC, USA.

**BOMBAROLO (1999)**, *"Derechos y políticas sociales dirigidas a población joven en América Latina y el Caribe"*, mimeo, Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), presentado en el "III Foro Eurolatinoamericano de Juventud", realizado en Málaga, España.

**BOMBAROLO (2000)**, *"Onírico y real. ... A través del concepto de Participación Social en América Latina y el Caribe (ALC)"*, en revista Vivienda Popular, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay

**BOURDIEU PIERRE, (1988)**, *"Cosas dichas"*, editorial Gedisa, Buenos Aires.

**BOURDIEU PIERRE, (1997)**, *Capital cultural, escuela y espacio social"*, Siglo XXI, México

**BUSTELO & MINUJIN (2000)**, *"La política social esquivada"*, ver, Bustelo Eduardo, "De otra manera", Homo Sapiens, Buenos Aires, Argentina.

**CEPAL / CELADE (1993)**, *"Población, equidad y transformación productiva"*, Naciones Unidas, Santiago de Chile

**CEPAL (1999)**, *"Panorama Social de América Latina"*, CEPAL, Santiago de Chile.

**CLARIN (2000)**, *"Encuesta a empresas líderes: crece la brecha entre los sueldos altos y los más bajos"*, diario Clarín del 10/1/2000, pág. 16, Buenos Aires, Argentina

**CROCKER (1995)**, *"Functioning and Capability: the foundations of Sen's and Nussbaum's development Ethic"*, Oxford, Clarendon Press, Inglaterra.

**DRAIVE SONIA, (1994)**, *"América Latina: el sistema de protección social en la década de crisis y reformas"*, CEPAL, mimeo, Santiago de Chile.

**FRANCO ROLANDO, (1984)** *"Las grandes controversias de las políticas sociales"*, CEPAL, Santiago de Chile.

**FRANCO ROLANDO (1994)**, *"Cuarenta y una proposiciones para diseñar e implementar una política social moderna que contribuya al desarrollo social"*, en POLITICAS SOCIALES Y POBREZA, CORFES, Quito, Ecuador.

**GARNIER LEONARDO (1997)**, *"La eficiencia del egoísmo"*, en "Pobreza, exclusión y política social", FLACSO - Costa Rica, Universidad de UTRECHT, UNESCO - Programa MOST, San José de Costa Rica.

**ISUANI (1998)**, *"Una nueva etapa histórica"*, en Isuani & Filmus (comp.) La Argentina que viene, UNICEF, FLACSO, Norma, Buenos Aires, Argentina

**LO VUOLO & BARBEITO (1999)**, *"La pobreza... de la política contra la pobreza"*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.

**MAX-NEEF, ELIZALDE Y HOPENHAYN, (1986)**, *"Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro"*, en development dialogue número especial 1986, Fundación Dag Hammarskjold, Suecia.

**PNUD (1997)**, "Informe sobre Desarrollo Humano 1996", ONU, New York, USA.

**PNUD (1999)**, "Informe sobre Desarrollo Humano 1998", ONU, New York, USA.

**PUTNAM (1993)**, *"Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy"*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA.

**REPETO (1998)**, *"La pobreza no es eterna: una propuesta para enfrentarla"*, en Isuani y Filmus (comps), La Argentina que viene. UNICEF/FLACSO/Norma, Buenos Aires, Argentina.

**RIFKIN JEREMY, (1997)**, *"El fin del trabajo"*, de. Paidós, Col Estado y Sociedad, Buenos Aires.

**ROSANVALLON (1996)**, *"La nueva cuestión social"*, Parte II, Manantial.

**SEN (1993)**, *"Capability and Well-Being"*, en Nussbaum y Sen (comp.), The quality of life, Oxford, Clarendon Press.

**VALDES (1999)**, *"Impacto de la globalización económica en los derechos económico y sociales"*, mimeo, Madrid, España.