





---

# POLÍTICA SOCIAL Y BIENESTAR

2



## INTRODUCCIÓN

El objetivo del desarrollo social es mejorar el bienestar de las personas, así como la cohesión y la justicia social. Por lo tanto, constituye una parte integral del desarrollo en general. Sin embargo, con demasiada frecuencia, el desarrollo económico y el social han sido yuxtapuestos en una relación compensatoria entre sí: el desarrollo ha sido interpretado de manera restringida en términos de crecimiento económico, tratándose de lograrlo primordialmente por medio de políticas económicas, las cuales son consideradas como un atajo para llegar a cumplir metas sociales. Dicha perspectiva no sólo es teóricamente discutible, sino que a menudo, las políticas públicas basadas en esa premisa han tenido repercusiones desastrosas tanto en el bienestar social como en el económico de muchos países en desarrollo.

La política social, definida ampliamente como políticas y prácticas estatales que influyen directamente en el bienestar y la seguridad de varios grupos al interior de una sociedad en particular, a menudo ha sido descartada en los círculos predominantes de formulación de políticas vinculados tanto a los gobiernos como a las organizaciones multilaterales. En este capítulo se examina la marginación de la política social, los efectos sociales de determinadas políticas macroeconómicas contemporáneas, y las formas como se ha visto afectada la procuración de bienestar en las últimas décadas.

## LA MARGINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Desde los años 60, los esfuerzos de UNRISD y de otros organismos de las Naciones Unidas para destacar la importancia de los problemas de desarrollo social han implicado una lucha contra la corriente. Cuando se fundó el Instituto, las tendencias intelectuales que relegaban la política social a un segundo plano—si no es que explícitamente se oponían a ella—ejercían una fuerte influencia. En los círculos de formulación de políticas predominaban diversas derivaciones de ese modo de pensar. Una, el punto de vista libertario, sostenía que la intervención del Estado para mejorar las condiciones sociales constituía una interferencia en relación con la libertad individual. Otra, basada en la lógica de la eficiencia, sostenía que la intervención del Estado en pro del desarrollo económico o social necesariamente causaría deficiencias. Se destacaba también el supuesto de que el desarrollo social era un resultado inevitable del progreso económico: algunos grupos se beneficiarían más con el crecimiento económico, pero los beneficios sociales fluirían necesariamente o se permearían hacia aquellos que lo necesitaran.

La percepción y la realidad de las restricciones metodológicas y de información contribuyeron también a la marginación de la política social. Parecía que los economistas que dominaban la planificación del desarrollo prevaleciente en el decenio de 1960, contaban con el respaldo de una

«UNRISD ES UNA DE LAS  
POCAS INSTITUCIONES  
INTERNACIONALES  
EXISTENTES QUE  
ESTÁN HACIENDO UN  
ESFUERZO SERIO PARA  
TRATAR LOS PROBLEMAS  
DE LA POBREZA Y DEL  
SECTOR INFORMAL  
COMO PARTE INTEGRAL  
DEL PENSAMIENTO  
SOBRE ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO  
ECONÓMICO Y  
GOBERNABILIDAD, EN  
VEZ DE TRATARLOS  
COMO UN «RESIDUO»

DE LAS REDES DE  
APOYO Y COMO UN  
SECTOR QUE DEBERÍA  
SER «EXONERADO» DE  
IMPUESTOS Y DE  
NORMAS PARA  
PROTEGER EL MEDIO  
AMBIENTE Y LOS  
DERECHOS DE LOS  
TRABAJADORES.»

JUDITH TENDLER,  
CATEDRÁTICA DE  
ECONOMÍA POLÍTICA DEL  
INSTITUTO TECNOLÓGICO  
DE MASSACHUSETTS,  
ESTADOS UNIDOS  
DE AMÉRICA.

información «sólida» para reforzar sus análisis y recomendaciones, mientras que los proponentes de políticas sociales carecían de ella. Una parte de la información social—al igual que una parte de la información económica—era en efecto, sumamente pobre. Se requería de metodologías nuevas para superar las limitaciones de indicadores tales como el producto interno bruto (PIB) per cápita, y estudios de distribución del ingreso que fueran utilizados para ilustrar los niveles de bienestar. Los enfoques convencionales tendían a concentrarse en el ingreso monetario en vez de los niveles de vida, y en categorías abstractas o artificiales en lugar de grupos de personas reales. Se suponía que la deficiencia de los datos era en parte la razón por la que las personas encargadas de formular políticas marginaban las dimensiones sociales (Wolfe 1976, 1996).

En respuesta a esas preocupaciones, UNRISD emprendió una investigación con dos vertientes, para medir el desarrollo social por un lado (véase casilla 2.1), y analizar la relación entre el desarrollo económico y el social, por el otro, incluyendo las formas para integrar de manera más adecuada la política económica con la social. Los primeros miembros del Consejo de UNRISD, incluidos los premios Nobel Jan Timbergen y Gunnar Myrdal, estimularon el trabajo sobre esos problemas.

La investigación sobre medición permitió exponer muchos de los problemas que caracterizaban la recopilación y el análisis de datos, y se propusieron

formas para mejorar los indicadores sociales. Se trató también de demostrar la correlación entre el desarrollo económico y el social, y se distinguieron pautas diferentes de desarrollo o de niveles de vida. Al subrayar las variaciones regionales y nacionales en una gama de indicadores, se cuestionó fundamentalmente el supuesto que prevalecía en aquella época, de que el desarrollo implicaba un proceso lineal o que evolucionaba en etapas. También se desafió el trabajo de algunas otras oficinas de estadísticas de la ONU, al identificar las deficiencias en los datos y en los métodos utilizados para preparar los anuarios estadísticos, y se propuso una forma alternativa para la utilización de los índices compuestos. El PNUD, por ejemplo, calculó por primera vez el Índice de Desarrollo Humano en 1975. Esto sirvió para que en los círculos internacionales de formulación de políticas se tomara en cuenta el objetivo político de plantear el perfil del desarrollo social. Sin embargo, el trabajo de UNRISD puso en tela de juicio la utilización de un índice compuesto en el que se combinaban solamente unos cuantos indicadores, como si fuera un reflejo fiel del desarrollo socioeconómico. En lugar de eso, el Instituto promovió otros métodos en los que se utilizaban hasta 19 indicadores sustentados en variables que habían sido seleccionadas por su confiabilidad. Estos indicadores se utilizaron para elaborar un diagnóstico de desarrollo para cada país. Las diferentes variables cruzadas entre sí proporcionaban una indicación del nivel y pauta de desarrollo de un país en un momento determinado.

## Casilla 2.1—La investigación de UNRISD sobre medición e indicadores

En el decenio de 1960, había una marcada orientación cuantitativa en una gran parte del trabajo que se realizaba a nivel internacional sobre desarrollo económico. UNRISD se concentró en la elaboración de instrumentos de medición correspondientes al campo de lo social, y en la introducción de variables sociales en los modelos econométricos de desarrollo. El Instituto estableció un Banco de Datos para Investigación sobre Indicadores de Desarrollo, en el cual se recopilaban y se seleccionaban datos al nivel de país, relacionados con 100 variables socioeconómicas. Esta labor sirvió para mostrar las deficiencias de ese tipo de datos, así como de los métodos utilizados a menudo en el estudio del desarrollo.

En los años 70, el Instituto fue pionero por su labor sobre formas alternativas de definir, medir y analizar la distribución de los componentes materiales del bienestar. Se insistió en la necesidad de seleccionar y tamizar cuidadosamente los datos, así como de utilizar nuevos métodos de análisis. En el trabajo de UNRISD sobre indicadores de desarrollo social transnacionales se introdujo un nuevo método conocido como análisis de correspondencia (McGranahan et al. 1972). Culminó con el libro *Measurement and Analysis of Socioeconomic Development* (Medición y análisis del desarrollo socioeconómico) (McGranahan et al. 1985), en el cual se identificaron los problemas principales de la información existente sobre desarrollo, se explicaron las deficiencias de las metodologías prevaletentes para el análisis de datos, y se evaluó el potencial y las limitaciones de métodos alternativos que eran considerados más adecuados

dada la índole de la información existente sobre el desarrollo transnacional.

Otra de las líneas principales de trabajo de UNRISD abarcó el desarrollo de métodos a bajo costo de recopilación y monitoreo de datos a nivel local en varios países en desarrollo y en el Estado de Kerala, India, en particular. Estos servicios de monitoreo implicaron la recopilación de datos de diversas áreas locales de observación a fin de discernir tanto la desigualdad horizontal como la vertical, y de entender mejor quiénes se estaban beneficiando del desarrollo. La información se examinaba periódicamente a fin de ponderar los niveles de vida cambiantes, analizar los acontecimientos locales relacionados con dichos cambios, así como las estructuras y dinámicas sociales, económicas y políticas que afectaban el progreso local. También hubo un intento de integrar la información en el sistema general de análisis del desarrollo de un país, así como en la programación nacional y local (Mathew y Scott 1980; Scott y Mathew 1983, 1985).

A solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, UNRISD volvió a analizar la cuestión de la medición en 1991 y convocó una reunión de expertos en materia de indicadores de desarrollo social para revisar los avances y deficiencias en la aplicación de los indicadores sociales. Los informes y discusiones a nivel de países, confirmaron la gravedad de las deficiencias en las estrategias de recopilación de datos y en el uso de la información en muchos países, y se insistió en la necesidad de que hubiera métodos de medición económicos (Westendorff y Ghai 1993; Gómez 1992).

«UNRISD ALZA  
SU VOZ AUDAZ,  
REFRESCANTE Y  
AUTORIZADA ACERCA  
DE LA IMPORTANCIA  
CENTRAL DE LOS  
PROBLEMAS SOCIALES  
EN TODO EL PROCESO  
DEL DESARROLLO. EL  
ENFOQUE DE UNRISD  
ES ESPECIALMENTE ÚTIL  
EN UN MOMENTO  
CUANDO LA LÓGICA  
REDUCIDA Y  
DISMINUYENTE DEL  
MERCADO HA INVADIDO  
LA MAYOR PARTE DE  
LAS IDEAS SOBRE  
DESARROLLO, Y LA  
MAYORÍA DE LAS  
INSTITUCIONES HAN  
SUCUMBIDO A LA  
TENTACIÓN DE  
REFORMULAR SUS  
RESPECTIVOS  
MANDATOS PARA

PONERLOS AL SERVICIO  
DE LA ORTODOXIA  
REPRESENTADA POR EL  
LLAMADO CONSENSO  
DE WASHINGTON. LA  
RICA PRODUCCIÓN  
EMANADA DE LOS  
DIVERSOS PROGRAMAS  
DE UNRISD REFLEJA UNA  
LECTURA SOFISTICADA  
SOBRE LA IMPORTANCIA  
DE UNA POLÍTICA  
SOCIAL BIEN PENSADA  
PARA LA SUPERACIÓN  
DE LOS PROBLEMAS DEL  
DESARROLLO EN EL  
MUNDO ACTUAL.»

ADEBAYO OLUKOSHI,  
SECRETARIO EJECUTIVO  
DEL CONSEJO PARA  
EL DESARROLLO  
DE LA INVESTIGACIÓN  
ECONÓMICA Y SOCIAL  
EN ÁFRICA (CODESRIA),  
SENEGAL

Más adelante, el Instituto colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en una investigación sobre cultura y desarrollo. En este trabajo se examinó la utilidad de los indicadores culturales del desarrollo—o mediciones del desarrollo humano desde una perspectiva cultural—concentrándose en aspectos tales como la medida en que la calidad de vida de las personas se determina por la habilidad de estas últimas para vivir en comunidad (UNRISD/UNESCO 1997; Pattanaik 1997; McKinley 1997).

Más recientemente, la atención se ha concentrado en la medición de las condiciones sociales en Europa. Ello ha implicado un análisis de la historia de las técnicas de investigación cuantitativa en Europa Occidental (Collette 2000), de los enfoques para el monitoreo del bienestar desde los años 60 (Esping-Andersen 2000), y de los indicadores sociales en los países en transición de Europa Central y Oriental (Scott 2000).

## LOS EFECTOS SOCIALES DEL AJUSTE ECONÓMICO

Los argumentos teóricos contra la intervención del Estado, mencionados anteriormente, adquirieron fuerza en el decenio de 1980 y se les agrupó para formar una ideología neoliberal poderosa que más adelante marginó a la política social. La atención de las principales instituciones y encargados de formular políticas nacionales e internacionales se concentró firmemente en la liberalización económica y el ajuste estructural. Con ello se dio un triple golpe al desarrollo social: la política social fue marginada más aún en los círculos de formulación de políticas; la desregulación junto con los recortes de personal debilitaron en muchas ocasiones el papel del Estado como proveedor de servicios públicos y como institución que los regula; por ende empeoró la situación social de muchas personas de los países en desarrollo.

La influencia del neoliberalismo no se debía tanto a su solidez intelectual (véase capítulo 7) como al peso de las fuerzas políticas que lo apoyaban. El dominio que ejercieron dichas fuerzas dio como resultado el establecimiento de políticas y condicionamientos vinculados a los programas de ajuste estructural bajo los cuales muchos países en desarrollo, especialmente los de economías sumamente endeudadas de África y de América Latina así como de economías en transición de Europa Oriental y Central, adoptaron medidas para «estabilizar»

sus economías, promover la producción para exportación y privatizar las empresas que eran propiedad del Estado.

Desde mediados del decenio de 1980, UNRISD investigó los efectos sociales del ajuste (Ghai 1991; de Sierra 1994; UNRISD 1995). Se apoyó en el llamado del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en pro del «ajuste con rostro humano», al examinar no solamente las repercusiones sociales a corto plazo del ajuste, sino también las implicaciones sociales, institucionales y políticas a largo plazo de la crisis y de la reforma económica. En este conjunto de trabajos se encontró que las pautas de ganancias y pérdidas relacionadas con el ajuste eran muy complejas y algunas veces contradecían las predicciones de la teoría neoliberal. Se afectaron especialmente individuos y grupos sociales con ingresos fijos, tales como los empleados del sector público. No obstante que los ingresos de los agricultores que producían para el sector de exportación mejoraron en determinados años, los grupos rurales de ingresos medios y superiores tendían a ser los beneficiarios principales. La reducción consiguiente en los

precios internacionales de los productos primarios y el retiro de los subsidios a los insumos para la agricultura elevó los costos e hizo que esta última dejara de tener interés para muchos pequeños agricultores (Bangura 1994a).

Los empresarios que se beneficiaron con la liberalización del mercado en África, Europa Central y Oriental y en partes de América Latina no fueron necesariamente aquellos que habían sido marginados por las estrategias de desarrollo anteriores a las reformas. En muchas instancias, se trataba de miembros de la élite ya existente quienes tenían fuertes vínculos con el Estado. Esta situación era más marcada en Europa Central y Oriental, donde más del 70 por ciento de los nuevos empresarios habían ocupado puestos administrativos en instituciones estatales bajo el sistema comunista (Cox y Mason 1999). Sin embargo, en Chile, donde los niveles de crecimiento eran elevados, una élite tecnocrática que trabajaba con un régimen autoritario creó condiciones favorables a la aparición y consolidación de nuevos empresarios en los sectores financiero, manufacturero y comercial (Martínez y Díaz 1996).

Los efectos de la contracción económica generada por el ajuste, fomentaron múltiples respuestas y estrategias de supervivencia, que en muchas ocasiones no habían sido previstas por los responsables



## Casilla 2.2—La experiencia de ajuste económico de Ghana

Ghana es mencionada frecuentemente como un caso de éxito en la aplicación del ajuste económico. Sin embargo, su proceso de ajuste estuvo respaldado por acuerdos institucionales no del todo ortodoxos, y su éxito fue relativamente breve. El gobierno forjó estructuras centralizadas y personalizadas; administradores tecnocráticos muy motivados gozaron de autonomía significativa en el campo de las políticas; y las instituciones financieras internacionales proporcionaron apoyo técnico sin tener que encarar grandes resistencias de parte de la burocracia ni de los intereses creados.

El equipo encargado de aplicar el ajuste en Ghana se componía de tres grupos diversos: economistas y planificadores profesionales del sector público; políticos designados para supervisar el trabajo de los funcionarios públicos; y un grupo administrador del ajuste, que era responsable de la dirección política del programa. A pesar de la indole profesional e ideológica heterogénea del equipo, éste fue capaz de generar programas de trabajo coherentes que se sustentaban en el pragmatismo, la confianza personal, y el respeto a las normas definidas por el líder militar carismático y enérgico, Jerry Rawlings.

Pero el sector privado y demás grupos de intereses organizados nunca fueron socios en el ajuste y, por lo tanto, no pudieron responder positivamente a las reformas. Más aún, la democratización del decenio de 1990 permitió exponer las profundas divisiones que había en torno a la dirección del programa.

El efecto más notable del ajuste fue la restauración de la salud fiscal del Estado en vez de la transformación de la economía real, y los beneficios del ajuste resultaron ser precarios. El régimen se vio forzado a ejercer patronazgo a fin de prevenirse de las protestas en aumento de parte de intereses organizados y poder retener el apoyo político durante la democratización. El efecto fue una disminución de las reformas, con un alto déficit fiscal y un endeudamiento sustancial del gobierno con el banco central lo cual causó grandes problemas en el decenio de 1990. La juventud urbana desempleada y marginada, los sindicatos y los estudiantes se unieron con grupos de interés conservadores en 2000 e iniciaron lo que ha sido descrito como una «revolución democrática», al destituir del poder al régimen anterior mediante el sufragio.

*Fuente: Hutchful 2002.*



encargados de formular políticas. Los empleados y maestros de escuela gubernamentales se convirtieron en pequeños empresarios; aumentó el empleo nocturno complementario, así como la corrupción menor; los agricultores pobres consiguieron trabajo fuera de la granja o emigraron a las ciudades para ocuparse como trabajadores temporales; y muchos obreros industriales se dedicaron a trabajar en el sector informal o en la agricultura. No obstante que las actividades del sector informal aumentaron en general, las implicaciones sociales y económicas del proceso de informalización variaron considerablemente. En gran parte de África, el sector informal quedó saturado y abarcó actividades y grupos sociales diversos (Meagher y Yunusa 1996). Al combinarse con las desigualdades crecientes, con la pobreza y el crecimiento lento, la informalización socavó los convenios sociales y las instituciones de gobierno posteriores a la independencia en aquella región. En algunos países de Europa Central y Oriental, las políticas gubernamentales diseñadas para retener la fuerza de trabajo en la industria, redujeron en parte el crecimiento del sector informal. Y la investigación de UNRISD en Chile reveló que la proporción de los trabajadores asalariados aumentó de hecho, bajo el ajuste, pero las relaciones laborales se hicieron informales mediante contratos individuales, el empleo a tiempo parcial y la subcontratación.

En países donde el ajuste estructural generó ganancias sociales y económicas—al menos durante algún tiempo—las políticas adoptadas estaban

por lo general mejor adaptadas a las condiciones locales. En vez de promover el libre juego de las fuerzas del mercado, se combinaron elementos de la liberalización económica con algún grado de control sobre determinados precios clave de la economía, como el tipo de cambio y las tasas de interés, y algunos bienes y servicios seleccionados. Las condiciones previamente requeridas que se encontraron en los países con más experiencias de éxito—como Chile (en los años 80), Costa Rica, Ghana y México—constituían una combinación que no se encontraba con frecuencia en los países pobres sumamente endeudados, a los que también se les recomendaba enca-

recidamente realizar el ajuste (UNRISD 1995).

Dichas condiciones consistían en un Estado fuerte, grandes reservas de divisas y/o acceso a una cantidad bastante considerable de ayuda extranjera o líneas de crédito internacional (véase casilla 2.2).



## PROCURACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL

## El futuro del estado de bienestar

«POR MEDIO DE PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN INNOVADORES, UNRISD HA ABIERTO FRONTERAS NUEVAS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA SOCIAL E INSTITUCIONES AFINES. POR ELLO SE MERECE LA MAYOR ALABANZA.»

HA-JOON CHANG,  
CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE,  
REINO UNIDO

Los programas de ajuste estructural tuvieron implicaciones importantes para los sistemas públicos de procuración de bienestar social. Las restricciones al gasto gubernamental, las reducciones de impuestos, la disminución de la infraestructura y de las burocracias estatales, junto con la privatización afectaron los servicios públicos vinculados con la educación, salud y seguridad social. En el decenio de 1990, aumentó la preocupación mundial por ese tipo de repercusiones. El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales empezaron a reconsiderar determinados aspectos de la política social así como el papel del Estado en el desarrollo. Se prestó mayor atención a la necesidad de mitigar los efectos sociales negativos de la reestructuración económica y del sector público al utilizar más eficientemente los recursos estatales. En el contexto de aquellos acontecimientos, la investigación que realizaba UNRISD se dirigió hacia tres interrogantes principales: ¿Cuál es el futuro del estado de bienestar? ¿Es posible que los países de bajo ingreso mantengan o extiendan elementos de procuración de bienestar universal? ¿Qué tan efectivos son los programas de apoyo a los más necesitados, los fondos sociales y los intentos de focalizar a los grupos vulnerables?

A principios del decenio de 1990, se hablaba mucho sobre una «crisis del estado de bienestar». En su programa de investigación, UNRISD averiguó si efectivamente existía dicha crisis, así como las diferentes maneras de enfrentarse a la reforma del estado de bienestar. Aunque los países industriales avanzados se enfrentaban a muchos desafíos semejantes, sucedió que atendían de manera diferente tanto la procuración de bienestar como las reformas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, un sistema de niveles mínimos de bienestar apoyado por el sector público estaba siendo remplazado por el empleo con salario bajo y programas para los pobres después de haber averiguado su situación económica, administrados por los gobiernos de los Estados. Por el contrario, los países escandinavos se enfrentaban a la amenaza de una pérdida extensa de empleos, por lo que ampliaron el empleo en el sector público, especialmente para las mujeres. Sistemas diferentes generan sus problemas y dilemas propios. En Europa, los sistemas de pensión caros han marginado a las personas que no gozan de empleo en el sector formal; en los Estados Unidos de América, el número de «pobres con empleo» ha aumentado dramáticamente.

Sin embargo, en la mayoría de los países industriales avanzados, el estado de bienestar ha demostrado una firmeza considerable con el surgimiento de sistemas híbridos sustentados en

compromisos entre los sistemas público y privado, en vez de un cambio fundamental hacia la procuración de bienestar sustentado en el mercado. Con ello se sugiere que el papel de las instituciones existentes y de los intereses políticos establecidos es tan importante para determinar la combinación final de políticas, como el nuevo pensamiento y preocupación sobre disciplina fiscal.

En varios países latinoamericanos y en los antiguos Estados comunistas donde las estructuras institucionales han cambiado fundamentalmente, la reestructuración del estado de bienestar ha sido más profunda. En Chile, al mover la responsabilidad por el bienestar hacia el sector privado, problemas importantes surgieron, notablemente la reducida cobertura de los esquemas de protección social, los prejuicios contra las mujeres debido a que ellas tradicionalmente ganan menos y trabajan menos horas que los hombres, y los altos costos de administración. Aquí, como en otros países, los esquemas del sector privado requieren de subsidios públicos considerables, incluyendo incentivos fiscales favorables (Esping-Andersen 1994, 1996). Países latinoamericanos con una tradición democrática más antigua, entre los que se destacan Costa Rica y Uruguay, han retenido elementos importantes de los esquemas públicos de pensiones (Huber y Stephens 2000).

Mucho antes de la era neoliberal, la procuración de bienestar en Asia Oriental combinaba seguridad social estatal con programas de bienestar apoyados

en las empresas. Aun después de la crisis económica asiática de 1997–1998, con la cual aumentaron las presiones en favor de una reforma, la República de Corea, por ejemplo, introdujo un amplio sistema de protección social para los pobres en el que se incluían elementos tales como capacitación y programas cuyo objetivo es crear lugares de trabajo para las personas desempleadas. El gobierno coreano fortaleció también el programa existente para enfrentar el desempleo y lo extendió para abarcar a una mayor proporción de la población trabajadora (Kwon 2003). Ese tipo de iniciativas parece haber contribuido no solamente a la recuperación económica de Corea, sino también a la cohesión social durante los años difíciles posteriores a la crisis. Esos resultados permiten sugerir que la mundialización no necesariamente opera para socavar la política social. En algunos países, los actores políticos han establecido un compromiso social que permite al gobierno mantener o fortalecer determinadas formas de protección social mientras que el sector privado trata de aumentar su competitividad adaptándose al mercado mundial.

## Procuración de bienestar en países de bajo ingreso

En los acalorados debates sobre la procuración de bienestar en el decenio de 1990, aquellos que estaban a favor de la procuración universal en los países en desarrollo a menudo eran acusados de utópicos o ingenuos. ¿Es realista esperar que los

países más pobres proporcionen servicios básicos a todos sus ciudadanos? Para contestar a esta pregunta, UNRISD examinó algunos países y regiones subnacionales donde ese tipo de acción había tenido lugar, en un intento por entender las razones históricas, culturales y de economía política que expliquen el desempeño social superior de esos países. En algunos casos—Chile, Costa Rica, Kerala y Sri Lanka—los países gozaban de una ventaja histórica en sus logros de salud y educativos, en parte debido a que sus dirigentes se habían comprometido a prestar servicios con cobertura amplia. Sin embargo, la forma del régimen político variaba significativamente. También eran importantes los factores culturales, tales como la influencia de una religión o una tradición en las que se valora mucho la educación y la atención a quienes estén en desventaja, así como el respeto a la condición y derechos de la mujer. Algunos países con gobiernos socialistas, como Cuba y Viet Nam, eran capaces de eliminar problemas crónicos con relativa rapidez por medio de sus políticas y programas sociales. En otros países, una larga tradición democrática proporcionaba un contexto favorable a la prestación de cobertura universal, puesto que abrió espacios donde las fuerzas sociales y políticas comprometidas con el universalismo podían ejercer presión sobre el gobierno. Aunque hay una diversidad considerable en los marcos de referencia institucionales para la planeación, organización, financiamiento y entrega de servicios sociales, en todos los casos el Estado asumía determinadas responsabilidades.

En esta investigación de UNRISD, se llegó a la conclusión de que la cantidad de recursos asignados a los programas sociales no necesariamente constituye un elemento clave del éxito; más bien, el compromiso constante con la política social y la composición del gasto social son claves. Una política social que asigna prioridad al cuidado materno y de los niños, a la prevención de enfermedades, mejoramiento de la educación sobre salud, al alfabetismo para todos, educación básica, y a las condiciones sanitarias y de higiene repercute poderosamente en los indicadores sociales (Ghai 2000).

## Focalización

A los llamados para lograr un «ajuste con rostro humano», el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) respondieron con medidas de protección social y fondos sociales. UNRISD examinó los resultados de estos enfoques en varios países, a saber: Chile, Ghana, India, México y Zimbabwe (Vivian 1995), así como en África Occidental (Diop 2001; Akindès 2001). De acuerdo con esta investigación, las medidas de protección social y la focalización de personas y grupos necesitados para mitigar las consecuencias sociales negativas del ajuste estructural habían fracasado en gran parte. Los proyectos de medidas de protección social tendían a ser de pequeña escala, con interés evidente en lograr notoriedad en vez de resultados concretos, y tenían dificultades para identificar y llegar a la población pobre y vulnerable. Puesto

que muchos de esos esquemas estaban financiados desde el exterior, carecían también de sostenibilidad a largo plazo. En África Occidental, a menudo los gastos sociales se dirigían prioritariamente hacia la infraestructura por encima de los costos de operación de los programas, reforzando el problema de las escuelas y los servicios de salud escasamente equipados y con poco personal. El hecho de favorecer a uno de los elementos de la prestación de servicios, como la enseñanza primaria, podía resultar contraproducente cuando, por ejemplo, bajaba la calidad de los maestros en las escuelas primarias a consecuencia de haber dañado al sector de educación superior. Tal vez la debilidad fundamental de la focalización esté relacionada con el supuesto básico del planteamiento de las medidas de protección social: considerar a la política social sólo como una derivación de la política económica (Mkandawire 2001a).

Esta investigación sobre focalización y medidas de protección social permitió apoyar la observación de que los servicios para los pobres constituyen por lo general servicios pobres. Además, cuando se ven estos enfoques en conjunto con la privatización, de hecho, la desigualdad puede aumentar (Deacon 2000). La reforma de la atención a la salud, como la reforma del sector público en general, se sustenta en los supuestos clásicos de que el gasto público es en gran parte un asunto técnico, y que la privatización de la prestación de servicios a los de mayor ingreso permitirá liberar fondos públicos para reasignarlos a los pobres. Sin embar-

go, tal como lo han afirmado repetidamente profesionales africanos de atención a la salud, junto con políticos e investigadores, no hay razón para suponer que en efecto los fondos públicos sean reasignados de esta manera cuando los sistemas de atención a la salud son realmente liberalizados y sustancialmente privatizados. Más bien, con la reforma a la atención a la salud se tiende a legitimar la desigualdad en el acceso a los servicios. Estos problemas están siendo explorados actualmente en el proyecto de UNRISD sobre Comercialización de la atención a la salud (Mackintosh y Koivusalo 2002).

«DURANTE AÑOS, UNRISD HA JUGADO UN PAPEL CLAVE—DENTRO DE LA ONU Y DE LA COMUNIDAD DE INVESTIGACIÓN MÁS AMPLIA—EN LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS EMERGENTES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO, EN EL PATROCINIO DE INVESTIGACIÓN INNOVADORA Y PARTICIPATIVA SOBRE ESAS ÁREAS NUEVAS, Y EN LA INCORPORACIÓN DE LOS RESPONSABLES ENCARGADOS DE FORMULAR POLÍTICAS EN DEBATES SOBRE VARIOS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES CLAVES ASÍ COMO, DE MANERA CRECIENTE TAMBIÉN, EN LOS QUE SE REFIEREN A LA POLÍTICA ECONÓMICA. A PESAR DE SU TAMAÑO

RELATIVAMENTE  
PEQUEÑO, SU TRASCEN-  
DENCIA HA SIDO  
AMPLIA, DISTINTIVA Y  
NOTABLE. EN CIERTA  
FORMA, SE PODRÍA  
CONSIDERAR QUE  
UNRISD HA  
CONTRIBUIDO DE  
MANERA IMPORTANTE  
EN LA IDENTIFICACIÓN  
DE LO QUE PODRÍAN  
LLAMARSE «LOS LÍMITES  
SOCIALES DEL CRECI-  
MIENTO ECONÓMICO».  
Y, EN ÉPOCA RECIENTE,  
HA GENERADO IDEAS  
INTERESANTES SOBRE  
«LAS CARACTERÍSTICAS  
DEL CRECIMIENTO  
QUE FAVORECEN A  
LOS POBRES».»

GIOVANNI ANDREA CORNIA,  
UNIVERSIDAD  
DE FLORENCIA,  
ITALIA Y DIRECTOR  
ANTERIOR  
DE LA UNU/WIDER,  
FINLANDIA

## ¿HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO?

A lo largo de sus 40 años de historia, UNRISD ha tratado, a través de su trabajo de investigación, de promover la integración de la política social con la económica; y este enfoque integrado se ha extendido periódicamente, hacia la política ambiental (véase capítulo 3). En trabajos previos del Instituto se identificaron algunas de las relaciones y complementariedades entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. Un estudio piloto sobre indicadores sociales y económicos realizado en 18 países mostró que aquellos países con un nivel social relativamente alto en 1950—en comparación con su nivel económico—parecían crecer más rápidamente que los otros en la década siguiente. Además de este «efecto de productividad» de los factores sociales, en el estudio se confirmó también el supuesto «efecto de bienestar», cuya existencia muchos economistas suponían, según el cual, un crecimiento económico más rápido da como resultado un desarrollo social relativamente superior (Baster y Subramanian 1965).

La insatisfacción con la marginación de las dimensiones sociales del desarrollo en la formulación de políticas tanto a escala nacional como internacional de los años 70, condujo a varios organismos de las Naciones Unidas a apoyar la labor de UNRISD sobre un Enfoque unificado hacia la planificación y análisis del desarrollo (UNRISD 1980). Este planteamiento enfatizó las sinergias, complementariedades

y otros vínculos entre la dimensión económica y la social, y tuvo como objetivos:

- no dejar ningún sector de la población fuera del ámbito del cambio y del desarrollo;
- realizar el cambio estructural que favoreciera el desarrollo nacional y que pusiera en acción a todos los sectores de la población para que participaran en el proceso de desarrollo;
- lograr la equidad social, incluyendo una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza de la nación; y
- otorgar mayor prioridad al desarrollo de los potenciales humanos, incluyendo la capacitación técnica vocacional, oportunidades de empleo y la satisfacción de las necesidades de los niños.

En esta investigación no sólo se examinó la relación entre los aspectos sociales y los económicos del desarrollo, sino que también se advirtió sobre la inutilidad de diseñar conjuntos de recomendaciones y «prescripciones dirigidas hacia la humanidad en su conjunto o a los gobiernos en general»—o las «utopías diseñadas por comité» (Wolfe 1996). La planificación y el análisis que simplemente se enfocaran sobre «qué» se debería hacer, sin considerar «quién» ni «cómo», probablemente quedarían como un ejercicio académico o burocrático. Según este estudio, el «qué» en relación con el desarrollo social, estaba bastante claro—tenía que estar relacionado con la satisfacción de necesidades básicas y con la generación significativa de empleo. Sin embargo, la cuestión clave se refería a las fuerzas y alianzas sociales y políticas in situ, o que pudieran

surgir, para promover un «desarrollo alternativo». Con la investigación se encontró que esto sólo podría ocurrir mediante el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ofrecer verdaderas opciones políticas, y si las personas en sus comunidades, las organizaciones de base y los movimientos sociales elaboraran dichas opciones como resultado de una deliberación pública y libre, y de la movilización social. El interés por estos temas impulsó al Instituto a dirigir una gran parte de su programa subsiguiente de investigación hacia la participación, la democratización, la sociedad civil y los movimientos sociales (véase capítulo 4).

El trabajo sobre un enfoque unificado permitió también subrayar los problemas que surgen cuando el análisis, la planificación y la política están fragmentados y no reconocen los vínculos complejos entre diversas dimensiones de desarrollo. En éste y en el trabajo subsiguiente de UNRISD sobre Sistemas alimentarios y sociedad se insistió en adoptar un enfoque más sistemático y holístico sobre temas del desarrollo. Los problemas de seguridad alimentaria, por ejemplo, no podían ser atendidos concentrándose exclusivamente en la producción o en la comercialización o en el consumo. Tampoco era suficiente promover la seguridad alimentaria mediante las intervenciones al nivel local; más bien, era crucial entender cómo los procesos, las políticas y las instituciones tanto a nivel nacional como internacional repercuten a nivel local. (Barraclough 1991; Chattopadhyay 1991; García 1984).

A finales del decenio de 1990, estaba claro que el clima ideológico para repensar la política social y económica era más favorable de lo que había sido en muchos años (Mkandawire y Rodríguez 2000). Cada vez había mayor oposición hacia la ceguera social del modelo neoliberal predominante. Las organizaciones internacionales y los grupos de la sociedad civil, las redes de intercambio y los movimientos sociales, estaban promoviendo ideas y enfoques nuevos. Estas iniciativas se reflejaban en la nueva terminología, como el «Consenso post-Washington», «desarrollo basado en los derechos», «responsabilidad social de las empresas» y «mundialización alternativa».

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 reunió a muchos de los líderes mundiales a fin de que reafirmaran su compromiso para forjar un entorno favorable a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la integración social. A finales del decenio de 1990 UNRISD emprendió una investigación para determinar si la comunidad internacional había avanzado o no en el cumplimiento de las metas de la Cumbre. En el informe denominado *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social* (véase casilla 1.2; UNRISD 2001b), se mostró que las crisis financieras y la recesión económica habían socavado dicho avance. No obstante que se reconocía la necesidad de repensar las funciones y responsabilidades de las instituciones financieras internacionales, de los estados-nación y de las empresas multinacionales, además de tomar en consideración con

### Casilla 2.3—Política social en un contexto de desarrollo

Es fácil estar de acuerdo sobre la necesidad de que haya políticas de desarrollo que sean democráticas y socialmente incluyentes. Pero, ¿es factible diseñarlas y aplicarlas? ¿Inspiran esperanza en este sentido las agendas de los diversos actores y las trayectorias de desarrollo de los países? A fin de contestar dichas preguntas, en el proyecto de UNRISD sobre Política social en un contexto de desarrollo, se está llevando a cabo una investigación por temas, así como estudios comparativos por regiones geográficas. Se han iniciado cuatro subproyectos temáticos: política macroeconómica y política social; mundialización, comercialización y política de salud; distinción por género y política social; y, democratización y política social. Para la investigación centrada en regiones, hay cinco proyectos correspondientes a Asia Oriental, África Subsahariana, el Medio Oriente y el Norte de África, América Latina, y los países nórdicos.

A diferencia de muchos de los intentos que ha habido para integrar la política social con la económica, en este proyecto la política social se sitúa en el centro del análisis, en vez de considerarla como un elemento secundario. En muchos países en desarrollo se critica al Estado por su falta de eficacia y, consecuentemente, se han promovido soluciones sustentadas en el mercado y aportadas por la ONG. Pero estos tipos de opciones a menudo demuestran ser ineficaces o insostenibles. En este proyecto se estudia la cuestión del marco de referencia institucional que se requiere para poder aplicar la política social, así como el marco político y la relación entre política social y democracia. Con este análisis se tratará de comprobar la hipótesis de que el éxito de las políticas sociales depende en gran parte de las estructuras de poder y de la presencia de una base de apoyo de fuerzas sociales y políticas que puedan asegurar que los gobiernos asignen a dichas políticas sociales la prioridad y los recursos necesarios.

mayor cuidado los efectos sociales de las políticas económicas; no había habido ninguna renovación importante de ideas sobre las políticas económicas mismas. Tampoco había habido ningún intento serio de integrar la política social con la económica.

En respuesta a esa situación, el Instituto está ahora examinando de nueva cuenta la relación entre el desarrollo económico y el social. A través de un proyecto grande sobre La política social en

un contexto de desarrollo (véase casilla 2.3), los investigadores están explorando la posibilidad de elaborar un nexo sociedad-estado que permita promover el desarrollo (en el sentido que facilite y promueva el crecimiento económico y la transformación estructural), que sea democrático (en el sentido que derive su legitimidad de la participación popular y el proceso electoral), y socialmente incluyente (en el sentido que tenga como finalidad la aplicación de políticas sociales que proporcionen derechos equitativos a todos los ciudadanos).