

Cohesión social, Universalismo y Selectividad.

Desafíos para las políticas sociales en América Latina

Carlos Sojo
FLACSO Costa Rica

Presentación en el *Taller Internacional de Consulta Técnica*
Desafíos de las Políticas de Desarrollo Social en las Américas. Asunción, Paraguay.
4 y 6 de Junio 2008.



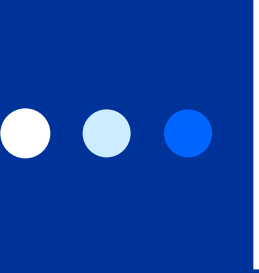
FLACSO
COSTA RICA



Contenidos

1. ¿De qué estamos hablando?
2. ¿Dónde estamos en la discusión?
3. Procesos y herramientas.





1. ¿De qué estamos hablando?

Necesidad de precisar los conceptos y sus implicaciones de política, tanto en la gestión administrativa como en el plano más general de la legitimación social.



¿Desarrollo o reducción de la pobreza?

- Evolución del pensamiento sobre el desarrollo.
 - Kanbur (2005): Ruptura del ciclo bipolar Estado-mercado
 - Mercantilismo (hasta segunda postguerra)
 - Estatismo (hasta crisis de la deuda)
 - Mercantilismo (CdW)
 - Ruptura: Vínculo con el tercer sector
 - Sen (2000): Desarrollo como libertad.
 - Multidimensionalidad del desarrollo centrado en derechos.



Objetivos de desarrollo y combate a la pobreza

Desarrollo

- Equidad social
- Centralidad del mercado en la distribución de recursos.
- Mecanismos integrados de política pública (económica-social)
- Visión de largo plazo

Combate a la pobreza

- Disminución de brechas de ingreso
- Centralidad del Estado en la redistribución (impuestos y gasto social)
- Mecanismos sectoriales de política pública (política social)
- Ponderación anual



Algunas victorias en el pensamiento sobre el desarrollo.

- La importancia de la regulación económica del Estado (WDR, 1997)
- La multidimensionalidad de la pobreza (WDR, 2001)
- La importancia de la desigualdad y la contribución de la equidad al crecimiento (De Ferranti et al, 2004)
- La noción de exclusión social.
- La importancia de las instituciones (La política importa)



2. ¿Dónde estamos?

- Los discursos superan a la realidad.
 - Los avances en la definición de nuevos referentes para el desarrollo son lentos en sus consecuencias prácticas.
 - Hay problemas de:
 - **Objetivación:** en el mejor de los casos la información agregada disponible continua reportando “pobreza unidimensional”.
 - **Operativización:** ¿Cómo se traduce un concepto como exclusión social en políticas?
 - **Coordinación:** Unidad de metas en la administración pública
 - **Integración:** Unidad de metas público-privado



La persistencia del *statu quo*:

El éxito de las políticas de lucha contra la pobreza

Resultados notables en los países grandes; con legitimación generalizada.

¿POR QUÉ?

- No hay duda de quienes son los beneficiarios
- Supremacía ética y moral
- Recursos externos disponibles
- Buenas prácticas a la mano (p.e.: universalización de las TCE)
- Impactos de corto plazo tangibles
- Sostenibilidad fiscal



FLACSO
COSTA RICA

¿Dónde estamos?

La búsqueda de soluciones integrales.

Cambio de objetivos:

Necesidades

Brechas de ingreso

Prestaciones selectivas

Colecciones de necesidad

Crecimiento económico

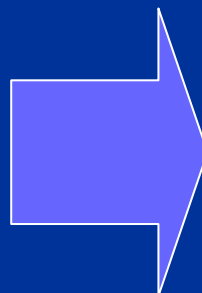
Oportunidades

Derechos

Garantías universales

Colectivos de identidad

Desarrollo Humano



FLACSO
COSTA RICA

¿Dónde estamos?

Políticas de Desarrollo: La ingeniería de la distribución y el rol del Estado



● ● ● | 3. Procesos y herramientas

- El enfoque de derechos
- Cohesión social
- Inclusión por medio de garantías sociales
- Universalismo básico



Enfoque de derechos

- La visión sociológica de los derechos:
 - T.H.Marshall: derechos y ciudadanía
 - Civiles, políticos y sociales
- La tradición de los derechos humanos:
 - La revuelta de las identidades y la atomización de los derechos.
- Agregación vs. dispersión: ¿Es posible una síntesis o un acuerdo?
 - Quizá alrededor de la idea de cohesión social.



Cohesión social

Solución de compromiso entre ciudadanía e identidades múltiples

Definición en formación:

- Consejo Europeo (2004):
 - “La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización.”
- BID (2006):
 - “La suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos.”
- CEPAL (2007):
 - “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”



Regímenes de Cohesión: Una síntesis

Plano de las necesidades

Plano de las identidades

	Baja Desigualdad	Alta Desigualdad
Capital social positivo	Modelo incluyente	Modelo Horizontal
Capital social negativo	Modelo vertical	Modelo excluyente



Inclusión por medio de garantías sociales

- Estudios de caso del Banco Mundial (2008)
 - *“...most social policies have not been designed from a rights perspective, or in the best scenario, have adopted rights-based principles without translating them into explicit policy provisions.*
 - *...people generally have access to services at low or no cost, yet services do not respond to quality standards, are not provided in due time, and in case of deficient provision or poor quality, there are few redress mechanisms that would allow the affected individuals or groups to claim their rights. For all analyzed policies, the structure and level of services provided are still at a stage of pre-guarantee.”*

Realizing Rights through Social Guarantees: An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa. TheWorld Bank, 2008.



Herramientas:

Una respuesta a la mano

- Es necesario poner fin a la tensión entre objetivos de política económica y política social.
- Es necesario reconocer que la universalización de los derechos no requiere la generalización de las prestaciones. (Castel, 2004)
- Universalidad selectiva (UB) y selectividad universalista (TCE)



La propuesta del Universalismo Básico

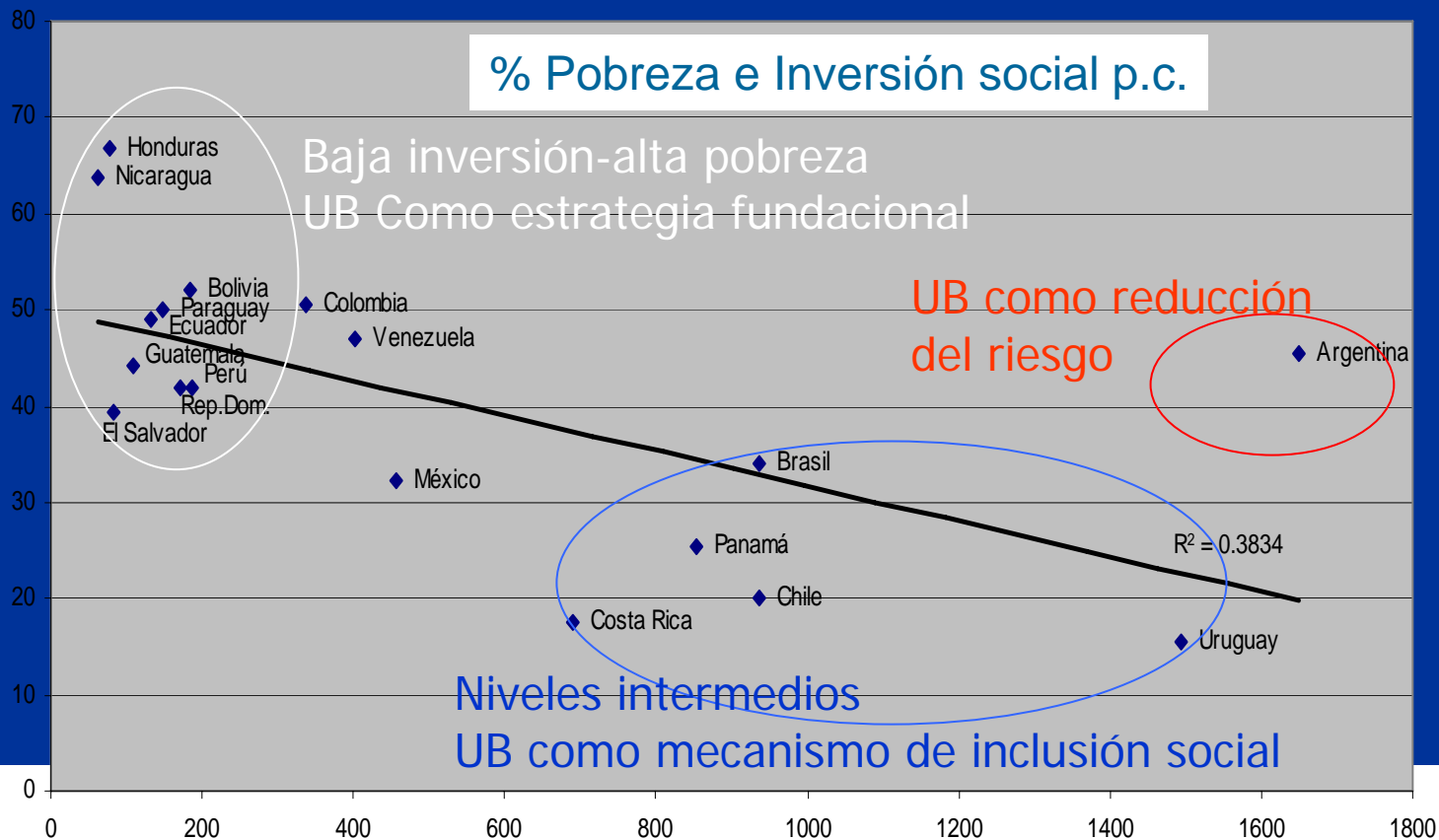
...la cobertura universal de riesgos esenciales y el acceso universal a rentas, servicios y productos de calidad homogénea otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, minimizando el principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predominan en la región, y buscando que ellos sean concebidos como derechos a la vez que generando deberes. (Filgueira et al., 2005)



Path dependence:

La importancia de la especificidad para la viabilidad del UB

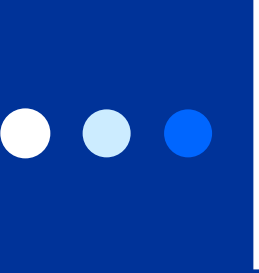
o Umbrales: necesidad vs. recursos



Proceso político de una reforma hacia el UB.

- Alto requerimiento de liderazgo político vs. Crisis de representación.
- Acuerdo de convivencia con una política macroeconómica conservadora.
- Enfrentar los asentamientos tecnocrático-sociales dominantes:
 - repensar criterios técnicos que hoy tienen “rango de ley” como la progresividad del gasto, la centralidad de la lucha contra la pobreza, la rigurosa selectividad y el piso fiscal.
 - Compromiso activo con los arreglos corporativos precedentes.
- Enfrentamiento de la resistencia empresarial: costo económico de la exclusión y las ventajas de una aproximación gradual a los objetivos universalistas.



- 
- El papel del Estado
 - Limitaciones fiscales no son obstáculo sino indicadores de alternativas y prioridades.
 - Promover las contribuciones procrecimiento y prolegitimidad de las estrategias de UB.
 - Las ideas a vencer:
 - La limitación permanente al gasto público;
 - La concentración de la buena inversión social en el combate a la pobreza
 - La definición de la calidad de la gestión como “el problema” de la política social.

