



Política social transformativa Lecciones de la investigación de UNRISD

La investigación de UNRISD destaca la función de la política social en el desarrollo, incluso en relación con cuestiones de valor intrínseco como la previsión social, la igualdad y la ciudadanía social; igualmente, se hace un llamado a rescatar la política social del papel secundario que se le asignó durante gran parte de los años 80 y 90.

Planteamiento del tema

La política social es una intervención del Estado que afecta directamente la previsión social, las instituciones sociales y las relaciones sociales. Tiene que ver con inquietudes globales relativas a la redistribución, producción, reproducción y protección, y opera conjuntamente con la política económica en pos de metas sociales y económicas nacionales. La política social no se ocupa simplemente de las «causalidades» de los cambios y procesos sociales; constituye también una contribución al bienestar de la sociedad en su totalidad.

La política social puede estar integrada a la política económica, cuando esta última contempla objetivos de bienestar concretos o refleja prioridades socio-económicas implícitas o explícitas, como la reducción de niveles políticamente inaceptables de desempleo o la generación de aptitudes humanas para el desarrollo. Pero casi todos los elementos de la política social son explícitos, como la provisión pública directa de previsión social a través de, por ejemplo, servicios universales de educación y salud, subsidios y beneficios, seguro social y pensiones, intervenciones en el mercado laboral, reforma agraria, tributación progresiva y otras políticas redistributivas.

La política social también puede utilizarse para transformar las relaciones entre razas y géneros y otras relaciones sociales por medio de, por ejemplo, leyes relativas a la «acción afirmativa» y contra la discriminación o aquellas relacionadas con el matrimonio y la familia. Igualmente, las políticas sociales pueden servir para regular las normas e instituciones sociales existentes o crear nuevas. De allí que una de

las características más importantes de la política social sea el establecimiento y la aplicación de normas y regulaciones que definan el papel de los actores no estatales y los mercados en la provisión de servicios sociales.

La investigación de UNRISD destaca la función de la política social en el desarrollo, incluso en relación con cuestiones de valor intrínseco como la previsión social, la igualdad y la ciudadanía social. La investigación también presenta argumentos a favor de rescatar la política social del papel secundario que se le asignó durante gran parte de los años 80 y 90. En esta Síntesis se presentan algunas de las lecciones clave obtenidas con la investigación. La forma de absorber y traducir dichas lecciones en política nacional dependerá, obviamente, de los contextos nacionales. Además, ha de tenerse presente tanto la compleja interrelación existente entre las diversas políticas que se traslucen de estas lecciones como la importancia del contexto y las circunstancias históricas de cada país.

Lecciones de la investigación

I. La multiplicidad de tareas de la política social

Los argumentos en favor de la política social fundamentada en valores deben trabajar conjuntamente con aquellos argumentos de índole instrumental. La política social debe encargarse de cuatro aspectos principales: distribución, protección, producción y reproducción. Debe ocuparse además de los efectos redistributivos de la política económica, proteger a las personas de los vaivenes del mercado y las cam-

Investigación de UNRISD

La investigación que se realizara en el marco del proyecto principal del instituto, Política social en un contexto de desarrollo, se llevó a cabo entre 2000 y 2005.

La metodología aplicada combinó elementos históricos y comparativos y abarcó a más de 100 investigadores en todo el mundo. Se realizaron estudios en países de Asia Oriental, América Latina, el Medio Oriente y el norte de África, los países nórdicos y el África subsahariana. Se cubrieron cuestiones relacionadas con la *macroeconomía a favor de los pobres, las dimensiones de género, la democratización, la comercialización de la atención a la salud, la privatización del agua y la reforma del sector público*. Los títulos de los libros y documentos publicados en el marco de esta investigación aparecen en la sección titulada Lecturas adicionales, en la página 6.

biantes circunstancias de la edad; mejorar el potencial productivo de los miembros de la sociedad y conciliar la carga de la reproducción con la de otras tareas sociales, así como compartir la carga de la reproducción.

Diversos regímenes de previsión social han atribuido diferentes grados de importancia a todos estos elementos. En consecuencia, si bien podemos hablar de estados benefactores «distribucionistas» o «productivistas», debemos reconocer que tales descripciones apenas reflejan posiciones específicas en un proceso continuo. Debido a la considerable cantidad de complementariedades y sinergias que generalmente existen entre estas metas, el intentar alcanzar sólo una de estas metas en detrimento de otras puede generar problemas que pudieran socavar el logro de la meta seleccionada. Es por ello que, por ejemplo, el centrarse exclusivamente en las funciones distributivas de la política social resultaría, a fin de cuentas, económicamente insostenible. Tal ha sido la suerte de los regímenes «populistas» cuyo énfasis exclusivo en la distribución condujo a menudo a una inflación y estancamiento que terminaron por empeorar la situación de los pobres. De la misma forma, un enfoque puramente «productivista» de la política social enfrentaría una oposición política y desataría una inestabilidad política que minaría el objetivo de crecimiento. Finalmente, un régimen de políticas que priorice la protección fracasaría en ambos frentes y no podría soportar la dinámica demográfica.

En términos generales, los «países tardíamente industrializados» (como los países del norte de Europa y Asia Oriental) han dado más peso a los aspectos productivos o de desarrollo de la política social que los primeros países industrializados, como el Reino Unido. En efecto, este énfasis constituye la diferencia específica respecto de los «estados benefactores desarrollistas». Sin embargo, en parte como respuesta a la mundialización y a las presiones que produce la competitividad y el surgimiento de ideologías mucho más inclinadas hacia la redistribución, se observa incluso en los países desarrollados un creciente sesgo a favor de las funciones «productivistas». La evidencia de esto se encuentra en el cambio que acusan los regímenes benefactores hacia lo que se denomina «inversión social» y «estados de workfare» (sistema gubernamental en el cual quienes reciben salario de desempleo deben participar en cursos de capacitación profesional).

II. Ideologías

Las ideologías son importantes para la política social porque determinan los motivos subyacentes y las normas para un conjunto de medidas de política: ¿son un aspecto de los derechos sociales, o se trata de privilegios sociales conferidos por un régimen autoritario o paternalista? Las élites estatales a menudo encuentran motivación en un tipo particular de ideología: brindar a la comunidad nacional un tipo de «bien moral» que podría incluir elementos de «consolidación nacional», «autosuficiencia», «cohesión social», «socialismo», «solidaridad» o «responsabilidad mutua». Las ideologías determinan la ponderación que corresponde a los distintos costos y beneficios de las intervenciones sociales, apuntalan los derechos morales de las personas al apoyo social y definen el propósito de la política social para empoderar o pacificar a los ciudadanos.

III. Política social y pobreza

La política social en los países en desarrollo no solamente tiene que ver con la erradicación de la pobreza. Desde un punto de vista histórico, la política social ha tenido otros objetivos, como la cohesión nacional o social y la equidad. En efecto, en numerosos países que han logrado enfrentar con éxito la pobreza en un tiempo relativamente corto, el alivio de la pobreza no era ni siquiera el motivo más explícito para introducir las políticas sociales. Por ejemplo, en los países nórdicos o de Asia Oriental, la «reducción de la pobreza» propiamente dicha no era uno de los pilares principales de sus políticas sociales. No se trata de desentronizar el tema de la «pobreza» de la agenda de políticas, sino de destacar que los factores que podrían a la postre reducir la pobreza no son aquellos que abordan sus causas inmediatas, ni son tampoco los más obvios, como aquellos que se dirigen específicamente hacia los pobres.

IV. Industrialización tardía y política social

La política social no es un área en la cual se puede incursionar sólo después de haber alcanzado un determinado umbral de desarrollo, ni es tampoco un ámbito exclusivo de los estados benefactores avanzados; la política social es un instrumento clave para el desarrollo económico y social. Existe una especie de «tesis de Gerschenkron» sobre la política social, de acuerdo a la cual los «países de industrialización tardía» han tendido a adoptar ciertas medidas de bienestar durante fases mucho más tempranas de su desarrollo que los países benefactores «pioneros». Ello obedece en parte al propósito de hacer frente a las «cuestiones sociales» que surgen de una industrialización rápida. Además, tanto los «efectos del aprendizaje» como el «contagio» pueden llevar a «saltar etapas» y a adoptar con mucha mayor anticipación ciertas «tecnologías»—incluida la política social—durante etapas mucho más tempranas del desarrollo que las que sugerirían una visión lineal del desarrollo. De lo anterior se deduce que puede introducirse un número considerable de medidas de bienestar a niveles de ingresos relativamente bajos como respuesta a necesidades tanto normativas como funcionalistas de utilizar las políticas sociales con propósitos distributivos, protectores y proactivos.

V. El valor instrumental de la política social

La política social no es simplemente una expresión de valores normativos; funge además de importante instrumento transformativo en el proceso de desarrollo. El gran desafío reside en cómo movilizar el valor instrumental de las políticas sociales sin socavar el valor intrínseco de las metas que se pretende alcanzar.

La política social puede contribuir a la acumulación de capital mediante ahorros «forzados» recaudados como fondos de seguro social. En algunos países tardíamente industrializados, los fondos de pensión cumplieron una función crucial en el financiamiento de algunos proyectos de infraestructura importantes, como la electrificación de Finlandia. La política social también contribuye a la formación de capital humano, al velar por la educación y la salud de la población y mejorar la eficiencia de, por ejemplo, los mercados laborales y otros mercados para la provisión social; garantiza la legitimidad del orden político y

contribuye a la estabilidad política y al «capital social» con el mejoramiento de la cohesión social y la resolución de conflictos sociales. La política social contribuye no sólo al lado de la oferta del desarrollo; también afecta el lado de la demanda al incidir en los niveles y estructuras de esta. Finalmente, la política social puede ser uno de los «dispositivos de concentración» del cambio tecnológico mediante la provisión de todo lo que se requiere en materia de capital humano para la innovación y adaptación tecnológicas, así como mediante la autorización o desautorización de ciertas tecnologías.

VI. Mercados laborales

Las políticas relacionadas con los mercados laborales constituyen un ámbito extremadamente importante para abordar los temas de la pobreza y el desarrollo. Los mercados laborales no son meras instituciones de distribución estática y eficiente de los recursos laborales existentes; son además el escenario donde se ejercen los derechos civiles y sociales a través de lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina «trabajo decente». Más aún, los mercados laborales cumplen una función de desarrollo que a menudo pierde relevancia frente a la preocupación de lograr el equilibrio de mercado. Como se indicase anteriormente, los mercados laborales pueden ser fuentes de ahorros, a través de sistemas contributivos como las pensiones, y también pueden ayudar a resolver problemas de coordinación y atender las «fallas de mercado» en la producción de capital humano mediante la creación de incentivos a la inversión tanto para los empleadores como los empleados.

Por otra parte, es en el mercado laboral donde la conciliación de la producción y la reproducción emerge claramente como una inquietud social de las economías en desarrollo, dado que es en este contexto donde se aborda la necesidad de facilitar la participación de la mujer en la fuerza laboral (mediante la provisión de servicios públicos de guarderías) que, además de constituir un derecho social, también puede generar efectos macroeconómicos positivos (utiliza las inversiones en «capital humano» hechas a través de la educación de la mujer, tiene efectos multiplicadores con la creación de demanda de diversos servicios de atención, etc.).

No es sorprendente que una característica común de todos los «casos exitosos» en materia de desarrollo ha sido su intervención en los mercados laborales o, para expresarlo en la jerga actual, la búsqueda de «una política de mercado laboral activo». Si bien estas políticas se ejecutan generalmente a nivel micro, tienen también grandes efectos macroeconómicos sobre la inflación, el crecimiento y la distribución. La extensión de las políticas sociales hacia sectores más amplios de la población es a menudo acompañada o facilitada por una mayor formalización del empleo. La informalización ha tendido a socavar la formulación y el financiamiento de las medidas de protección social (como las pensiones) y servido de fuente principal de exclusión social en muchas regiones en desarrollo, incluso en las más desarrolladas, como América Latina.

En el proceso de desarrollo, los mercados laborales se ubican entre los más explosivos desde el punto de vista político. La importancia de lo que los alemanes denominan la «cuestión social» en el proceso de industrialización a menudo se expresa en este mercado con mayor nitidez.

Igualmente, las políticas estatales relacionadas con el mercado laboral son las que permiten distinguir con mayor claridad a los estados autoritarios de los estados democráticos en cuanto a los derechos de los trabajadores a organizarse.

VII. La cuestión de género en la política social

La política social siempre se filtra a través de instituciones sociales—familias y comunidades, mercados, la economía del cuidado, los sistemas de salud y educación, el sector público—que portan una «marca de género». De ahí que la política social siempre tenga en cuenta las consideraciones de género, no sólo porque define la forma en que la sociedad cuida de sus jóvenes, personas de edad y frágiles, sino también porque afecta la participación de las mujeres y los hombres en las actividades económicas tanto dentro como fuera del hogar.

Un aspecto central de cualquier economía es la «economía del cuidado». La forma en que las políticas sociales abordan el cuidado no sólo influye en la textura de la sociedad sino que además determina fundamentalmente las vidas de las mujeres, ya sea porque amplía sus capacidades y opciones o bien porque las confinan a los llamados «papeles tradicionales». También afecta tanto la pauta como el ritmo de desarrollo económico.

VIII. Tendencia al universalismo

Para los países pobres, son muchos los argumentos en favor de la adopción de políticas universalistas al momento de abordar los problemas relacionados con la pobreza. En muchos de los «países tardíamente industrializados» que confrontaron problemas de dislocación social y pobreza, resultó obvio que en los casos de pobreza generalizada, la selectividad resultaba innecesaria y administrativamente costosa. La selectividad está plagada de problemas de asimetrías de información, distorsión de los incentivos y riesgos morales. Además, el proceso de identificación de los pobres da cabida a la discrecionalidad y la arbitrariedad, y somete al beneficiario del apoyo a la estigmatización y a procesos invasivos. De allí que el «universalismo» que orientó la política social en muchos países se viera dictado en la práctica por el subdesarrollo. La selectividad resultó simplemente demasiado exigente, habida cuenta de las aptitudes y la capacidad administrativa disponibles.

Una de las críticas más fuertes que se hacen contra muchos de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo es que estos están «segmentados» y benefician sólo a los pocos que conforman el sector formal. Este argumento se ha utilizado para defender la aplicación de políticas sociales focalizadas en los pobres. Sin embargo, la base de muchos de los estados benefactores universalistas exitosos de hoy en día fue este «universalismo estratificado», o provisión voluntaria exclusiva de servicios sociales a sus miembros. En casi todos los países tardíamente industrializados—como Alemania y Japón, por ejemplo—los derechos de bienestar se dirigieron hacia aquella parte de la fuerza laboral que era más fundamental para el crecimiento económico, que estaba mejor organizada y que, en consecuencia, era la más fuerte políticamente: los trabajadores industriales capacitados.

No obstante, estos países tendieron a ascender la escalera hacia el universalismo con mucho más rapidez que los pioneros de la industrialización. El régimen político vigente condicionó la velocidad con la cual se propagó el universalismo. Por el contrario, los programas de ajuste estructural y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, inspirados en la doctrina de la selectividad, comienzan por dismantelar los derechos exclusivos de la fuerza laboral formal, so pretexto de que ello conducirá a una mayor flexibilidad del mercado laboral y atraerá fondos de donantes para la aplicación de políticas favorables a los pobres.

IX. Macroeconomía y política social

Las experiencias exitosas de desarrollo revelan que la macroeconomía prestó especial atención al crecimiento económico y los cambios estructurales como instrumentos para el objetivo social de erradicar la pobreza y mejorar el bienestar social. En los años 80, la macroeconomía se desprendió de estas ataduras sociales y fue haciéndose cada vez más ciega desde el punto de vista social. Las políticas económicas y los instrumentos escogidos para ponerlas en práctica ya no se veían constreñidos por los objetivos sociales, como la protección de los ingresos de las personas o la erradicación de la pobreza. En su lugar, la tarea casi exclusiva que debían cumplir tales políticas e instrumentos consistía en reducir el doble déficit, contener la deuda pública y la inflación, liberalizar los mercados de factores y productos, privatizar los activos del Estado y liberalizar el comercio externo y los flujos de capital.

La capacidad para lograr una reducción rápida de la pobreza depende en gran medida de, entre otros factores, la naturaleza del desarrollo, las políticas sociales y macroeconómicas adoptadas para promover un crecimiento rápido y la distribución equitativa de los ingresos. Aunque los intelectuales y los responsables de la toma de decisiones de distintas corrientes económicas tienden a coincidir con las líneas generales de lo que serían unas buenas políticas sociales y de desarrollo en favor de los pobres, persiste la controversia sobre la naturaleza de unas políticas macroeconómicas compatibles con la reducción de la pobreza, discordia que se ha intensificado con la liberalización de los movimientos del capital internacional.

Resulta revelador que los países que han alcanzado una reducción rápida de la pobreza y que se encuentran en camino de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad—China, India, Vietnam y algunos otros—adoptaron sobre todo políticas macroeconómicas que diferían claramente, o al menos en parte, de las promovidas por la doctrina neoliberal. Estos países aplicaron políticas congruentes con sus estructuras e instituciones locales.

X. Entorno internacional y política social

La política social a nivel nacional se ejecuta dentro de un contexto internacional, y este entorno mundial incide en la política social de distintas formas. Puede imponer límites en cuanto al tipo de instrumentos que pueden utilizarse en pos de las metas sociales o bien, a través de la provisión de recursos (fondos, ideas, normas), facilitar la concepción y ejecución de las políticas sociales en los países en desarrollo. En consecuencia, es importante crear

estructuras económicas y de gobernabilidad globales que realmente reflejen los valores sociales que la política social se propone alcanzar. Esta fue una de las características centrales del régimen internacional keynesiano adoptado en Bretton Woods, que permitió a los estados-naciones implementar políticas de bienestar y desarrollo al tiempo que adelantaban una mayor interacción económica con otros estados.

La política social es una condición esencial para llevar a cabo la apertura estratégica de las economías, no sólo porque aporta el capital humano necesario para mejorar la capacidad competitiva, sino también porque brinda a los ciudadanos la protección necesaria contra los vaivenes de los mercados mundiales.

XI. Democracia y política social

No existe una mera relación unívoca entre el régimen político y la política social. Muchas democracias no han tenido buenos resultados en cuanto a algunas de las principales preocupaciones de la política social. De hecho, distintos regímenes autoritarios han implementado políticas sociales de gran trascendencia. En estos contextos, la política social ha dependido en gran medida de las predilecciones ideológicas de la élite o la burocracia gobernante, que a menudo actúa para «comprar la paz» o ejecutar el mandato de los movimientos populares que pudieran haberlos llevado al poder. Sin embargo, la democracia brinda más espacio para la articulación social de intereses, y los movimientos sociales la han utilizado para fomentar la adopción de políticas sociales. Por lo tanto, si bien quizás no lleguemos a presenciar la implementación de políticas redistributivas radicales en el marco de un régimen democrático, no se observa en los contextos democráticos el tipo de atroz abandono de las políticas sociales que pudiera ocurrir en un régimen autoritario.

Existen sólidos argumentos para afirmar que la política social y la forma en que se confronta la pobreza pueden afectar el desarrollo de la democracia. Pueden contribuir a su consolidación y aumentar su calidad mejorando la seguridad de la gran mayoría de los ciudadanos, aumentando la solidaridad social (piedra angular de la ciudadanía), reduciendo las relaciones sociales clientelares y ampliando la capacidad de los ciudadanos para participar en la vida pública como actores autónomos. En otras palabras, la política social puede afectar el sistema político y la democracia a través de la cohesión social. Sin embargo, todo esto depende de la naturaleza y eficacia de la política social y las percepciones políticas que le rodean.

XII. Capacidad del Estado

Es importante conjugar la selección de las políticas con la capacidad institucional. El Estado es una institución clave como organizador, si bien no necesariamente proveedor, de la previsión y provisión sociales. Los estados bien institucionalizados están en mejor capacidad de traducir los compromisos políticos en políticas sociales y sistemas de prestación de servicios eficaces. Las políticas sociales son exigentes en cuanto a la calidad de las instituciones sociales que requieren, así como en cuanto a recursos financieros, eficiencia, transparencia e integridad. El término «capacidad» se refiere no sólo a la provisión directa de

servicios sociales por parte del Estado a través del gasto público, sino también a la capacidad del Estado para reglamentar y estimular a los actores no estatales en la satisfacción de los requerimientos de los sectores sociales. La capacidad necesaria no es únicamente administrativa o tecnocrática, sino más importante aún, política, en el sentido de forjar el consenso o los «pactos sociales» necesarios para coordinar lo que de lo contrario resultaría en iniciativas segmentadas o divergentes.

Gran parte de la comercialización de la provisión de servicios descansa sobre la premisa de la capacidad reguladora del Estado, las respuestas de la burocracia al nuevo régimen de políticas y el desarrollo y desempeño del sector privado. En muchos casos, se tiene a los países industrializados como ejemplo, y se supone que sus experiencias son igualmente aplicables a los países en desarrollo. No obstante, mientras más desarrollado es el mercado, mayor es la capacidad reguladora del Estado. En consecuencia, el simple hecho de que la desregulación ha funcionado en los países industrializados no significa que puede dar un buen resultado en los países menos avanzados. La liberalización en los países con mercados débiles podría exigir del Estado una capacidad reguladora que simplemente no tiene. En muchos casos, esto ha conducido a la generación de mercados monopólicos ineficientes que no enfrentan las exigencias redistributivas de las empresas estatales, lo que se traduce en una producción ineficiente y una desigualdad en el acceso a los servicios sociales. Estos efectos se complican con el debilitamiento general de la fuerza laboral del sector público y su insensata reducción.

La provisión de servicios está transfiriéndose, cada vez en mayor medida, a organizaciones no gubernamentales. Las experiencias que ha dejado la provisión voluntaria de servicios indican que a menudo se presentan dificultades a la hora de llevar al ámbito nacional actividades que funcionan a nivel micro. El voluntarismo tiende a acusar límites institucionales inherentes en cuanto a la cobertura. En todo caso, la yuxtaposición entre los sistemas de seguros voluntarios y obligatorios puede llevar a confusión. En muchas instancias, los programas de seguro social obligatorio tendieron a surgir cuando los movimientos voluntarios más amplios que ya existían para ese momento presionaron a favor de dichos programas, o bien cuando un débil movimiento anterior resultó totalmente incapaz de satis-

regímenes benefactores exitosos también han tendido a ser regímenes con sistemas de mayor imposición tributaria. Los regímenes más conservadores han disminuido la capacidad del Estado para proveer servicios sociales al reducir los impuestos aplicados a los sectores ricos de la población.

En muchos países, las rentas producto de la explotación de recursos minerales representan una importante fuente de ingresos. Existen también pruebas suficientes de que esta riqueza no se utiliza adecuadamente y que estos recursos no se utilizan de manera eficaz para el desarrollo social. De acuerdo con la interpretación de algunos, ha caído una «maldición de recursos» sobre todos aquellos países ricos en recursos minerales. Pero existen casos que derriban esta tesis, casos que deben estudiarse y comprenderse mejor.

XIV. Movimientos sociales y pactos sociales

Los movimientos sociales y la contestación social son importantes factores determinantes de la política social. Estos movimientos han afectado las políticas sociales de forma directa e indirecta. En la forma más directa, la movilización social ha llevado a la inclusión de ciertos temas en la agenda de políticas. En muchos casos, el hecho de que la élite haya comprendido lo que se requiere para prevenir o frenar el descontento social puede haber impulsado la reforma social. Los pactos sociales han cumplido una importante función en la definición de las políticas sociales en diversos países, sobre todo en países democráticos.

XV. Diversidad de instrumentos

Existe una amplia gama de instrumentos que pueden utilizarse para alcanzar metas universales. Incluso en el caso de los «modelos» que, a los fines heurísticos y comparativos, pueden considerarse un tipo de «regímenes benefactores» (por ejemplo, los países nórdicos), existen diferencias sustanciales en cuanto a los instrumentos utilizados y las direcciones tomadas con el transcurso del tiempo. Entre dichos instrumentos, cabría mencionar la política fiscal, la reforma agraria, la legislación social, medidas benefactoras clásicas, regulación del sector privado, etc. La escogencia de los instrumentos y el predominio de un determinado conjunto de instrumentos sobre otro es a menudo el resultado de una compleja interacción de fuerzas (negociaciones políticas, predisposiciones ideológicas, estructura

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21230

