

**Es Posible Reconstruir la
Política Social Existente en
América Latina?
El Embarazo y Parto de una Nueva
Política Social**

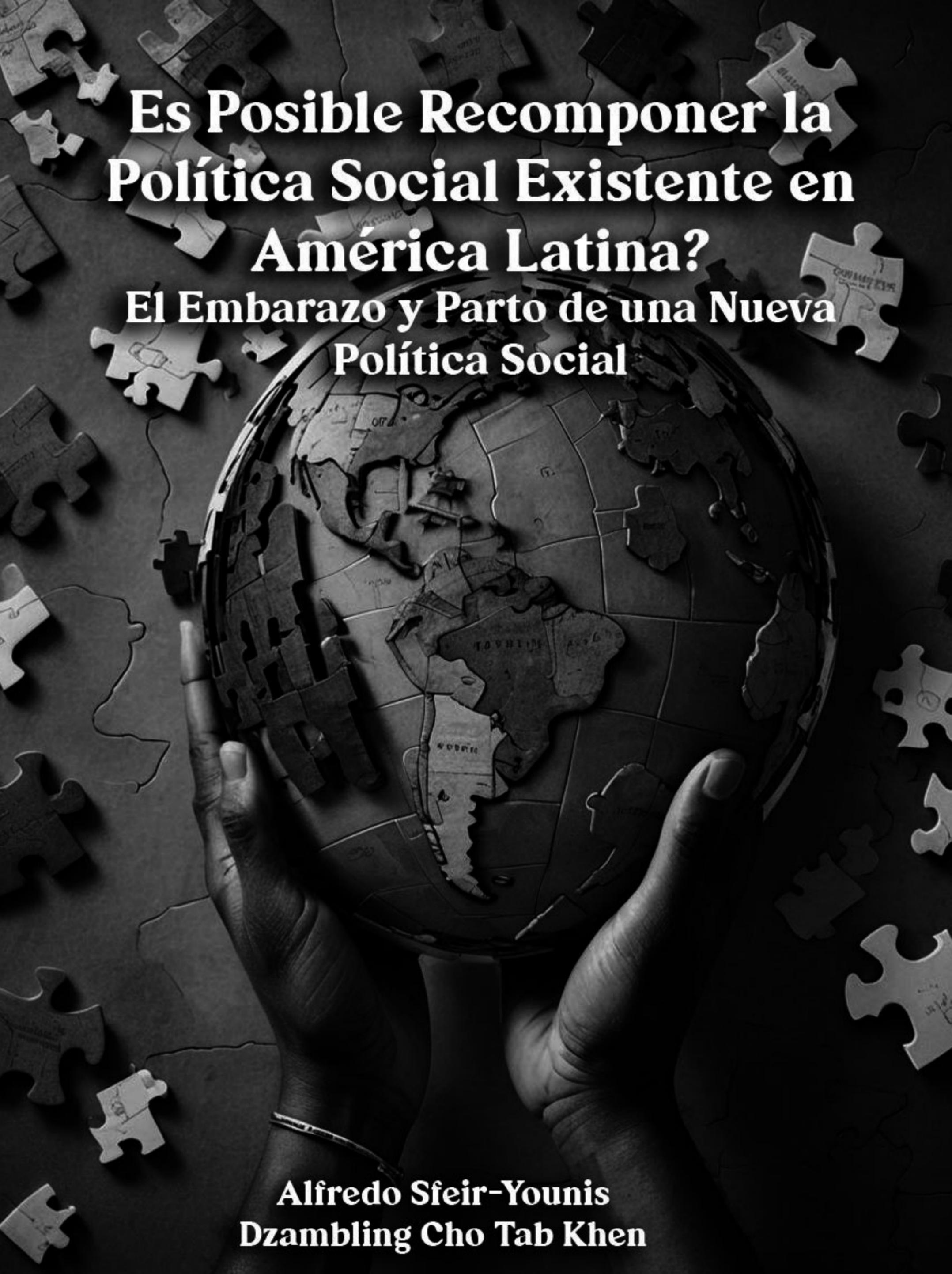
**Alfredo Sfeir-Younis
Dzambing Cho Tab Khen**

SFEIR-YOUNIS, Alfredo

Es Posible Recomponer La Política Social Existente En América Latina? El Embarazo Y Parto De Una Nueva Política Social, 2005.

Referencias: Banco Mundial (2004), "2004 World Development Indicators". Washington D.C., The World Bank.

Portada y Maquetación: Gonzalo Castellón Grime



Es Posible Reconponer la Política Social Existente en América Latina?

**El Embarazo y Parto de una Nueva
Política Social**

**Alfredo Sfeir-Younis
Dzambing Cho Tab Khen**

Don Alfredo Sfeir-Younis es economista de la Universidad de Chile, con grado de Magíster y Licenciado, y doctor por la Universidad de Wisconsin y la Universidad de Rhode Island, Estados Unidos. Es ex representante del Punto Focal Institucional sobre derechos humanos y temas relacionados del Banco Mundial y Presidente del Instituto Zambuling de Transformación Humana.



Parte 1
Horizonte

Este es un documento de discusión, que fue preparado para destilar algunos problemas estratégicos que confrontan los países de América Latina (“nuestra región”) en relación a sus política(s) social(es), y así establecer los elementos e instrumentos más importantes de una política social al interior de La Corporación Andina de Fomento (CAF). En nuestra región las políticas e instrumentos que hoy muestran debilidades profundas y que están siendo fuertemente influenciadas, sino inundadas, por las políticas económicas internas y externas, todo en el contexto de la globalización.

Es la idea de este documento proveer algunos elementos críticos para la formación de una “política social” dentro de La CAF. Por lo tanto, lo que se propone aquí es la base de una política más bien institucional (explicación más detallada abajo), y no una política, como es generalmente entendida, a nivel de un país específico. En su presentación, este documento argumenta el por qué es necesario que la CAF tenga dicha política social, argumentando, entre otras, que una política social a nivel de la institución daría seria legitimidad a las intervenciones sociales que recomienda llevar a cabo en los países, incluyendo las dimensiones esenciales del dialogo con ellos mismos.

Este documento no es una crítica ni una evaluación de las intervenciones de la CAF. Esto está fuera de los términos de referencia, y necesitaría de muchísima más experiencia y recursos para llevar eso a cabo.

Como base, este documento sugiere una serie de cuestiones estratégicas que deberían delinear el horizonte y contenido de los diálogos sociales nacionales y regionales, al mismo tiempo de dar las posibilidades para establecer importantes prioridades a nivel nacional y local. Más aun, y en este ámbito, este documento presentará brevemente los pilares fundamentales de una eventual política social de la CAF, dando elementos críticos para un marco conceptual y analítico que, con el tiempo pueda ser enriquecido con los trabajos sociales, jurídicos, económicos, técnicos, organizacionales, institucionales y operacionales. Esta política formará parte y serviría también como base para las estrategias de comunicación necesarias en el proceso de aterrizaje de dicha política, particularmente en los ámbitos de los gobiernos y de la sociedad civil. Finalmente, este documento dará algunas pautas a la Presidencia de la CAF sobre posibles programas y acciones operacionales para los próximos 5 años.

Como punto de partida, uno podría abordar la siguiente pregunta:

Vale la pena recomponer las políticas sociales existentes (sugerencias marginales), o sería mejor abrir nuevos horizontes (sugerencias más estructurales), compatibles con la situación reciente que viven los países en cuestión? No hay duda que la respuesta es “depende”. Y una de las bases de dicha respuesta tiene mucho que ver con el grado de urgencia que la CAF y lo que los países vean en relación a la inequidad, desigualdad, marginalización, pobreza, inestabilidad social, justicia, etc. Serán las prioridades nacionales y regionales –traducidas en acciones políticas concretas– las que dictaran el ritmo de la CAF en materias sociales.

Equidad en la región. Es en este sentido y como punto de partida cabe notar que El Banco Mundial (2004) ha informado que hay un grupo significativo de países en América Latina (‘nuestra región’) cuyos coeficientes de Gini son los más desiguales del mundo. En términos progresivos de desigualdad (i.e., coeficientes numéricos más altos), y específicamente con coeficientes de Gini de un valor mayor a un “.40” se encuentran, por ejemplo, Guyana, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Republica Dominicana, Guatemala, Venezuela, Perú, Argentina, El Salvador, México, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Chile, Colombia, y Brasil. Lo mas interesante es que estos son

acompañados de países Africanos cuyos ingresos per cápita son mínimos y cuyas economías no se pueden comparar, por ejemplo, con Colombia, Chile o Brasil. Este es el caso de Malí, Níger, Chad, Burkina Faso y La República Centro Africana. Mas aun, entre los países de la región incluidos anteriormente, hay sistemas económicos de distintos grados de integración global. En algunos casos hay países en los cuales la economía de mercado y libre comercio impera estructuralmente, indicando que ni apertura ni crecimiento económico garantizan un resultado equitativo a nivel económico o social.

La región tiene un problema profundo y estructural de equidad que se viene arrastrando ya por muchas décadas. Se han tratado muchas posibilidades y se han gastado billones de dólares en alcanzar ciertos objetivos sociales. En la época de los 1940s-1960s se suponía que todo era cuestión de invertir en infraestructura (e.g., caminos, líneas férreas, energía hidroeléctrica); durante los 1960s-1980s, se financiaron grandes proyectos de desarrollo rural integrado, y la expansión de los servicios públicos que afectarían de manera más beneficiosas a la población de bajos ingresos; y en las décadas de los 1980s-2000, se viró hacia los programas de Ajuste Estructural, para enfatizar la importancia de los aspectos macroeconómicos de las cuestiones sociales, a

pesar que el énfasis de estos programas en lo social solamente apareció al final de ese periodo. Todo lo anterior fue combinado con intervenciones de todo tipo para satisfacer así las demandas crecientes de la sociedad civil.

Estas representaron un centenar de recetas que incluyeron intervenciones estructurales, como fueron las reformas agrarias, y otras de menor importancia y de impactos muy limitados. Recientemente, y como resultado del sistema económico imperante, y de sus fracasos claramente reconocidos, ha resurgido la necesidad de abocarse a varios instrumentos de carácter normativo, que incluyen, por ejemplo, la participación, representación, gobernabilidad, derechos humanos, sistemas de justicia, etc. Todo, para tentar que se corrija un sistema eminentemente sesgado en desmedro de los pobres. Por lo tanto, vale la pena preguntarse, por una parte, Por qué la región no ha sido capaz de centrarse seriamente en este problema y encontrar soluciones definitivas al respecto?, y por otra, Cuál es el papel preponderante que la política social debería jugar al respecto?

Sabemos que hay muchas razones que justifican las cifras de los Coeficientes de Gini expuestas anteriormente, y de otros

indicadores sociales, que siempre están sujetas a debates interminables.

Una revisión parcial de la literatura existente en materia de política social en la región, sin embargo, da claras señales que estos coeficientes son el resultado de varias dimensiones importantes, incluyendo, por ejemplo, a la separación progresiva de la política económica y la política social; los fracasos mayores de la política social e inhabilidad de romper con las estructuras de poder existentes; los impactos de la globalización en relación a la formación de una política social sustentable; los impactos del Consenso de Washington y de los ajustes económicos estructurales; la inhabilidad de encontrar formas de gobernanza armónicas; el debilitamiento progresivo del estado y su soberanía social; la incapacidad de las instituciones sociales de crear nuevas formas de interacción social; la concentración de los instrumentos más poderosos de cambio social (incluyendo los medios de comunicación) en manos de fuerzas políticas antidotas al cambio social; la falta de cambio real en las fuerzas políticas tradicionales de izquierda dando paso a un populismo de poca coherencia y control; el desencuentro entre los aspectos positivos y normativos de las políticas económicas como las sociales, incluyendo un desafuero total a las materias

de derechos humanos; la falta de análisis e integración de los aspectos económicos de las políticas sociales ya que estas últimas conllevan asignaciones de recursos escasos y de alto valor inter temporal; y la incapacidad de llevar a cabo un cambio radical hacia la adopción de valores humanos y espirituales en la formulación de las políticas tanto económicas como sociales.

Una lista larga y llena de cuestiones complejas, que estructuralmente se repiten continuamente durante los últimos cincuenta años. Usando el lenguaje de la CEPAL, hoy en día, se pasa de la 'década perdida' a una 'década de la injusticia social'.

Unas palabras acerca de lo que se entiende por política social. Aunque este documento no pretende dar una definición precisa de lo que se entiende por "política social", es importante señalar que en este documento, una política social no es solamente la suma aleatoria de intervenciones identificadas como sociales, ya que todo en la sociedad tiene un componente social. Además, no es solamente materia de intervención por parte del estado, ni solo incluye a las instituciones sociales tradicionales. Como algo más bien práctico, la política social debe ser entendida como un "statement" consensual que da cuerpo robusto a un conjunto racional y coherente de intervenciones 'sociales' y 'no-

sociales' para hacer crecer, mantener, y administrar los avances sociales en una sociedad determinada. En el fondo, son la base de la creación, manutención y aumento del capital social, en el proceso de crecimiento económico y desarrollo.

Es importante notar la referencia que se hace aquí a las intervenciones no-sociales como parte integral de una política social, ya que cada intervención social está inevitablemente ligada (es interdependiente) a los procesos de asignación de recursos materiales y humanos escasos y, por lo tanto, sujeta a un cálculo o a evaluaciones económicas, financieras y fiscales de gran importancia. Un ejemplo de esto es el uso del presupuesto fiscal y de la política fiscal en el ámbito de lo social (e.g., seguridad social, servicios públicos). Más aun, en el ámbito de lo estrictamente financiero, las intervenciones del sector privado son también de primordial importancia (e.g., expansión de empleo). Y, finalmente, en materia de gobernabilidad (reglas del juego, organización de los procesos sociales) con participación directa de los beneficiarios, el papel que la comunidad juega también forma una parte integral del proceso y formación de las políticas sociales.

En este momento, el gran desafío de muchos países Andinos es,

primero, decidir donde intervenir en relación con los aspectos limitativos de las políticas sociales, descritas anteriormente (que son muchos) y segundo, operar políticas sociales diversas dentro de un ámbito dominado por la economía impuesta por la globalización (la globalización, en este caso, operando as a diluyente del efecto de dichas políticas sociales). Una globalización que, en muchos casos, aparece más como un freno a las políticas sociales internas que como una fuente de consolidación de ellas, o que genera paradojas y contradicciones que retrasan los avances sociales.

Por el momento, y juzgando por los resultados, la ideología imperante, que se traduce en “crecer ahora para hacer justicia social mañana” está equivocada (esto se expande posteriormente en este documento), y empíricamente se ha demostrado que aun los países que son exitosos en sus economías de mercado tienen Coeficientes de Gini muy alto. Ese es el caso de Chile, donde la globalización económica florece mientras sus indicadores de equidad se empobrecen. Es por eso que un sistema de libre mercado, por si mismo, no representa una garantía en lo social. De hecho, esta sucediendo que para mantener o aumentar las ventajas competitivas, muchos países tienden a sacrificar lo ambiental y social.

La relación entre la política social y la globalización también está fuertemente afectada por la distorsión que afecta a los mercados de los factores y, por lo tanto, distorsiona las condiciones iniciales que rigen el comercio internacional. Un ejemplo de este proceso está representado por el hecho que se consolida y acelera rápidamente la competitividad real en los mercados de capitales pero no en el de la mano de obra. Por lo tanto, en el margen, la productividad marginal del capital refleja su precio y se igualan en el margen, mientras no pasa así en el de la mano de obra, ya que no hay perfecta movilidad hacia los mercados de salarios y beneficios mayores (en términos relativos a los mercados de trabajo en los países Andinos).

Esto conlleva a distorsiones sociales muy significativas, además de crear condiciones para nivelar por abajo las condiciones de los trabajadores en los países más pequeños. En particular, a medida que se firman más tratados bi-laterales y multilaterales de comercio internacional, es por lo tanto posible que muchos de dichos tratados tiendan a mantener el comercio libre en desmedro de los indicadores sociales.

Este es un tema importantísimo ya que conecta las bases de una política social con los aspectos más importantes de la economía

del bienestar tradicional. Es importante notar que este no es un tema asilado o nuevo. Esta situación ya paso, por ejemplo, en materias de comercio internacional y medioambiente, comercio y salud, etc. Este es un debate sobre el significado ultimo de el concepto de ventajas comparativas y de la noción de precios sombras que deberían dictar el comercio internacional. Es decir, hasta que punto los precios de frontera (border prices) que son esenciales en los cálculos sobre dichas ventajas (domestic resource costs) están sujeto a modificaciones que reflejan la problemática ambiental, de salud, laboral etc.

Vale la pena traer a colación un ejemplo, aun si se presenta en forma muy simplificada. Supongamos que Ecuador produce un par de zapatos a 8 dólares, puesto en NYC. Y el precio de venta es de 9 dólares. Uno podría decir que tiene ventajas comparativas y que ganaría un dólar por par de zapatos. Pero, puede ser que en la producción de ese par de zapatos de contamine el medio ambiente con un costos de recuperación ambiental de 2 dólares por par (pollution abatement cost). Se debería agregar a los 8 dólares 2 dólares mas por el costo ambiental, y por lo tanto Ecuador no tiene ventajas comparativas? O, por el contrario, se debería recurrir a una serie de impuestos e intervenciones internas, sin distorsionar los precios fronteras?

Esta situación no es trivial, ni su respuesta es evidente. Todo depende de la concepción inicial de las políticas.

Este tema también es discutido más abajo en el texto, donde se aborda el tema de crecimiento y equidad. Se ha encontrado que países con mayor equidad inicial tienden a crecer más rápido. Por lo tanto es esencial transformar las condiciones iniciales —propiedad y productividad de los acervos de capital y otros acervos productivos— para así lograr equidad inicial que dará más rapidez al crecimiento.

Esta discusión lleva a hacer una presentación en relación a la posición que aboga el establecimiento de bases para una nueva política social. Las bases para recomponer el sistema social integralmente y en todas sus dimensiones: políticas, institucionales, organizacionales, y humanas.



Parte II
Los Mitos a Evitar

La experiencia en la formulación de políticas institucionales demuestra que todo proceso inicial en dicha formulación tiene que afrontar en forma explícita y de frente una serie de posiciones o mitos tradicionales y, así ver si en su formulación, estos mitos pueden aceptarse, cambiar o desaparecer. Ignorar estos mitos, lo que representaría, hasta cierto punto aceptarlos, puede desrielar el proceso y los resultados de la política social establecida.

Los mitos que son presentados aquí son muy conocidos. Esto no quita mérito en relación a identificarlos nuevamente para ponerlos en contexto de lo que viene mas adelante. A modo de ejemplo, aquí se describen algunos mitos importantes:

Primer Mito: “Crecer ahora y hacer justicia social mañana (jerarquía política)”. Este es uno de los mitos más perversos en la política económica de la región. Mientras habría que reconocer que hay que hacer crecer “la torta” para poder repartirla. Es también cierto que la torta en estos países es inmensa y no esta siendo repartida. En muchos países las estructuras de poder son tan cerradas y concentradas, que toda fuente de crecimiento va a las manos de unos pocos. Ya no existen países pobres a la usanza de hace medio siglo, donde repartir significaba que muy

poco se entregaría a las personas menos desfavorecidas. Las estadísticas recientes de la CEPAL, muestran que la región ha crecido, en promedio, más de un 5% al año. Una cifra bastante robusta en relación a décadas anteriores. Lo más importante aquí es la constatación empírica que después de crecer ningún país vuelve a repartir después, o a hacer justicia social después. Esta es una falacia que también está inmersa en el debate sobre el medioambiente: crecer ahora para mejorar el medioambiente mañana. Esto simplemente no se da!. Lo más interesante es que en muchos círculos económicos, particularmente en los organismos internacionales, se está diciendo que los países que poseen una equidad inicial significativa, tienen posibilidades mejores de crecimiento. En todo caso, esto es un mito que hay que analizar detalladamente, ya que las condiciones iniciales en la posesión de los factores del intercambio van claramente a determinar el producto final de dicho intercambio! Más inequidad e injusticia social en la región representa un factor muy negativo, riesgoso, de rezago en el crecimiento económico. Injusticia social se traduce en inestabilidad social, y esta última en una destrucción progresiva de los acervos productivos de la economía.

Segundo Mito: “Crecimiento económico se traduce en igualdad

social (crecimiento con equidad o equidad con crecimiento)". El crecimiento económico no necesariamente se traduce en igualdad económica o social. En la práctica no es ni condición necesaria ni suficiente para lograr los objetivos de igualdad social. Hay muchos "filtros" económicos y sociales que de cierta manera frenan los procesos institucionales que derivarían mayor igualdad social. Estos filtros son, por ejemplo, las estructuras de poder, los sistemas de justicia, los funcionamientos de los mercados, valores y tradiciones, y muchos otros. En nuestros países hay un grupo muy limitado que posee las riquezas materiales y domina las estructuras de clases y controla los sistemas de justicia. Donde raras las ocasiones en que este círculo vicioso se puede romper en beneficio de aquellos que necesitan alcanzar niveles de justicia social más adecuados. Lo importante a notar aquí es la jerarquía implícita que existe en la formación de políticas, donde la política económica tiende a dominar al resto de las políticas. Esto es como la teoría de las jerarquías de las necesidades humanas de Maslote, donde las necesidades materiales son más importante que otras formas de necesidades. Más aun, es importante notar que el mercado también conlleva distorsiones en el ámbito de lo social a través de externalidades, donde los precios no reflejan el verdadero valor de los objetos tranzados. Un ejemplo clásico es el de los

bienes públicos o de cierto carácter público, como la educación, salud, medioambiente, seguridad, etc. En este caso la solución en el campo de lo individual no arroja el óptimo colectivo. También, los sistemas de justicia son esenciales en el ámbito del bienestar social, en tanto cuanto poseen las bases para la formación de las políticas normativas. Un sistema de justicia deficitario se traduce en violaciones de los derechos humanos, falta de compensación a los perdedores, ...

Tercer Mito: "Las políticas sociales son muy caras". Otro mito es que las políticas sociales representan pérdida de competitividad a través de cambios en los precios relativos a los factores de producción, y la mayor parte de las políticas son caras en relación a los recursos limitados del estado. Tradicionalmente, las políticas de estabilización que incluyen equilibrios importantes del presupuesto fiscal, han disminuido los gastos en bienes públicos que son centrales a las capas de bajos ingresos. Y en la mente de muchos que deciden sobre las asignaciones de estos recursos fiscales, las políticas sociales absorben muchísimos recursos financieros y humanos, cuyo costo de oportunidad es relativamente alto. Esta ha sido la descripción de muchos expertos en desarrollo con cierta experiencia en Revisión Del Gasto Público (Public Expenditure Reviews). Una pregunta

esencial es: en contra de que criterio se calculan los costos de oportunidad de las políticas sociales? Un tema esencial. El resultado, es que muchos no hacen nada y las políticas sociales quedan permanentemente rezagadas. En los años 1980s la mayoría de los programas de ajuste estructural asumieron que los programas sociales eran caros y por lo tanto, muchos no fueron financiados en su totalidad. Esto tuvo consecuencias importantes para aquellos estratos de bajos ingresos, tanto en las áreas urbanas como rurales.

Cuarto Mito: “Las políticas sociales no están sujetas a cálculo económico (correctitud política)”. Muchas de las propuestas normativas en el ámbito social son promovidas y formuladas como si ellas tuviesen meritos absolutos y, en cierto sentido, se sugiere frecuentemente que estas no deberían estar sujetas a estrictos cálculos económicos ni financieros. La idea de base es que sus meritos son tales que ellas deben ser implementadas a cualquier nivel de costos. Esta actitud es similar a la que se desenvuelve en los ámbitos de seguridad humana a nivel nacional. Un 100% de seguridad es el único parámetro que se baraja y esto conlleva a costos altos que deben ser financiados, cualquiera sea la situación de recursos existentes (particularmente en relación a los recursos fiscales). Un ejemplo típico y muy debatido en el

ámbito de lo social es el de los “derechos humanos”. Se afirma que estos derechos son inalienables, indivisibles, e inviolables. Los que abogan por los derechos humanos ven sus aspectos normativos como absolutos. Es así, por ejemplo, como uno no puede violar los derechos de algunas personas para beneficiar a otras, aun si existen mecanismos de compensación (e.g., no existe el mundo de los “trade-offs”). Y todos los ciudadanos tienen frente a esos derechos un nivel de privilegio igual (derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; y derechos al desarrollo). Lo único que se acepta es la aplicación del principio de “la progresividad”, donde se establecen las bases para que la implementación de dichos derechos humanos se haga en forma progresiva cuando los gobiernos no tienen los recursos necesarios para una implementación inmediata. Este es un tema controversial que debe abordarse en forma sistemática ya que las políticas sociales tienen un contenido económico fundamental. Por lo tanto es esencial incorporar un cálculo económico a las intervenciones sociales.

Quinto Mito: “Las políticas económicas no están sujetas al cálculo social”. Basado en lo anterior, también es importante que las políticas económicas estén también sujetas a un cálculo social. En las últimas décadas se ha incorporado a las decisiones

tanto públicas como privadas el instrumento de “la evaluación social”. Este instrumento ha sido una manera de introducir un cálculo social a las intervenciones que son eminentemente económicas y financieras. Las organizaciones internacionales de desarrollo han producido guías muy sofisticadas de cómo hacer dichas evaluaciones sociales. No hay duda que dichas evaluaciones han traído a la mesa de las negociaciones una serie de elementos sociales que de otra manera serían ignorados. Una gran contribución al debate del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que se critica a dichas evaluaciones sociales dado su carácter residual a las decisiones económicas. Es decir, que estas evaluaciones se hacen después y no integradas a las evaluaciones económicas. Por lo tanto, se argumenta que las evaluaciones sociales son simplemente pro forma en vez de ser estructuralmente parte de un proceso de decisiones integradas. Otro argumento importante en relación al cálculo social de las políticas económicas es el que se relaciona con el uso de los “precios sombras” (precios de bienes y servicios que se usan en la evaluación de una inversión o una intervención en el desarrollo. Se dice que el proceso tiene una contradicción interior entre los “precios económicos” y los “precios sociales”, que se traducen en evaluaciones muy distintas de las intervenciones anteriormente citadas. Por lo tanto es posible que un proyecto, por ejemplo,

sea justificado a través de una tasa de retorno social, que no tendría justificación si fuese evaluado solamente en base a una tasa de retorno económico.

No hay duda que hay otros mitos que uno podría traer a colación en esta reflexión sobre la relación entre una política social y la política económica en nuestra región. Sin embargo, es más importante tratar de hacer una reflexión de las implicaciones que estos mitos tienen en relación a la formulación de una política social en la CAF.

Solo algunos ejemplos para ilustrar posibles implicaciones.

Primero, hasta que punto debe continuar la supremacía de las políticas económicas? No hay duda que la supremacía existente ha creado un rezago fundamental en las políticas sociales, que aparecen solamente como un residuo de las primeras y por lo tanto de limitado impacto social en el largo plazo. Los instrumentos y los resultados se establecen después de establecer las políticas económicas. Por lo tanto las correcciones sociales como el alcance de la coherencia social son, al final de cuentas, estados residuales de lo económico. Como los mercados –por más perfectos que ellos sean– no aseguran una “corrección social” –

los avances económicos no se traducen necesariamente en bienestar social.

Segundo, la capacidad de las políticas económicas de abordar aspectos normativos, como es el alivio contra la pobreza, es más limitada y, en una gran mayoría (como ha sido demostrado por las estadísticas) de los gobiernos no han sido exitosos. Lo mismo se demuestra en otros aspectos normativos como son la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo particularmente el derecho a la educación, salud, vivienda y alimentación. Las bases sociales (organizaciones, incentivos, actores, procesos) no son de un nivel que necesitaría la política económica para tener éxito en esas áreas. En el fondo, el rezago de la política social constituye un freno en la eficiencia económica esperada de las políticas económicas. En casos extremos, el resultado es la erosión progresiva de los acervos económicos, auto eliminando los beneficios de inversiones (físicas, humanas y sociales) de altos costos y de compromisos por periodos bastante largos.

Tercero, la existencia de estos mitos en la formulación de las políticas nacionales acelera las contradicciones que traen consigo las distorsiones de mercados que funcionan adecuadamente si

lo social esta a un nivel aceptable de operacionalidad. Este es el caso de los mercados de trabajo (mano de obra) en relación a los mercados de capital, con consecuencias más graves y profundas para los estratos de más bajos ingresos, grupos étnicos, o discriminación a través de género. Es en estos casos en que el precio de los factores no se iguala en el margen y las políticas económicas recomendadas son de segunda clase (second best) y, por lo tanto no son tan óptimas como se las considera en su formulación inicial.

Lo anterior son solamente ejemplos de una gran variedad de cuestiones que surgen de los mitos enunciados.



Parte III
Importancia De Una Política
Social De la CAF

Es esencial hacerse la pregunta si vale la pena que la CAF formule una política social interna, una política institucional que guíe sus acciones en los ámbitos sociales como de otra naturaleza.

Dualidad

Existe una separación progresiva, y en algunos países masiva, entre la política económica y la política social. En parte porque la política económica ha sido empujada por la globalización galopante que experimentan nuestras sociedades. También, es de notar la influencia de los organismos internacionales de desarrollo, incluyendo el FMI, WB, IADB y CAF, solo para nombrar algunos. Estas instituciones tienen una política social flaca o menos desarrollada que sus políticas económicas. Tanto las estrategias basadas en proyectos como las estrategias basadas en ajustes macroeconómicos son todas de gran carácter economicista. Uno también podría aludir a los avances lentos en la investigación social, la falta de traducción a las decisiones de carácter público, y la influencia inevitable de la política contingente y estructuras de poder. Es esencial cerrar esta brecha lo antes posible, si se le daría prioridad tanto a los aspectos normativos como aquellos de pobreza, desigualdad, y estabilidad social.

Ineficacia.

Solo a ser juzgada por los resultados, ha habido fracasos mayores de la política social en parte por la fuerza de las políticas económicas y también como resultado de una inhabilidad de romper con las estructuras de poder existentes. Se han tratado muchos instrumentos y programas pero con un resultado débil y realmente no sustentable. Los asuntos de equidad mencionados anteriormente son la mejor ilustración de esta situación. Como se expresa posteriormente (abajo), aumentar la eficacia de la política social pasa por una serie de situaciones que no son fáciles de abordar, particularmente ni con los mecanismos ni con las organizaciones sociales tradicionales. Se han ofrecido muchas recetas para aumentar la eficacia de la política social incluyendo, por ejemplo, un desarrollo mas comunitario de base, participación de los beneficiarios, desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, etc. No hay duda que estos esfuerzos han tenido frutos positivos, pero no son suficientes. Por ejemplo, es claro, que en muchos casos, las distorsiones sociales que uno percibe a nivel macro, se dan también a nivel de las bases y enfoques comunitarios a nivel de unidades sociales más pequeñas no necesariamente aumenta la eficacia de las políticas sociales. Este ultimo tema seria importante de discutir

abiertamente.

Permeabilidad.

Parte de la situación puede ser grandemente explicada por los impactos mayores que ha tenido la globalización en relación a la formación y aplicación de una política social. La globalización económica ha forzado a muchos países a aumentar o mantener su competitividad, y esta se ha materializado a través de un rezago social fundamental. Las políticas sociales frecuentemente conllevan gastos o regulaciones que pueden alterar el precio relativo de los factores y, por lo tanto, las ventajas comparativas de los países. Hay países que violan los derechos de los trabajadores para mantener los salarios y las condiciones de trabajo a un nivel mínimo y así favorecer las inversiones de capital existentes. Más aun, en el intercambio internacional se da la igualación del precio con la productividad marginal del capital, pero no se da esto en el ámbito de la mano de obra. En su mayor parte este es el resultado de la falta de movilidad (políticas restrictivas de migración) como también a los costos de transacción que los mercados de trabajo imponen en materias de productividad, movilidad y transparencia salarial. Mas aun, la globalización ha hecho perder poder a los gobiernos (soberanía

de los mercados internacionales), su capacidad de ajustar sus políticas sociales dados los sesgos que imponen los ajustes económicos, particularmente los de estabilización económica en el corto plazo. Un ejemplo de los efectos de dichos ajustes es la necesidad de reducir sustantivamente los gastos fiscales internos. La baja en la disponibilidad de dichos recursos ha llevado a reformas de los gobiernos en que la baja en los gastos corrientes ha afectado principalmente a los ministerios que tienen un papel social. Por lo tanto, muchas de las políticas sociales quedan en el tintero.

Desajustes.

Los programas de ajuste estructural crearon fuertes desajustes sociales, vía el gasto fiscal (como fuese dicho anteriormente) y a través de una serie de acciones corto placista que han ido en el desmedro de las políticas sociales. Es en este sentido que cabe hacer notar la importancia del Consenso de Washington con una filosofía eminentemente economicista sin un gran interés en materias sociales. Por lo tanto, los programas de ajuste estructural no tan solo produjeron desajustes en lo económico sino también en lo social. Las condiciones impuestas en materia de políticas monetarias, fiscales, de

cambio, de comercio internacional, y otras, marginalizaron totalmente lo social. En prácticamente ninguna reunión sobre estos programas participaban los ministerios de las áreas sociales. Estos ministerios eran informados de lo que estos ajustes representarían en términos del número de staff, de los salarios a pagar, y de los proyectos que tendrían posibilidades de financiamiento. Cabe notar al mismo tiempo, que aquellos países que mejoraron sus tasas de crecimiento económico, como resultado de los programas de ajuste estructural, no han mostrado avances significativos en materias de indicadores sociales. A lo anterior, se debe mencionar el gran costo político de dichos programas de ajuste. En la mayor parte de los casos polarizaron fuertemente las tendencias políticas existentes en deterioro de las posibles condiciones necesarias para lograr consensos sociales. Como resultado, se ve claramente un desajuste social marcado.

Desarmonía.

Los consensos en torno a las políticas sociales requieren una serie de decisiones respecto a la arquitectura social que es necesaria en relación a formas de governancia disponibles y necesarias para dichos propósitos. No todas las formas

de gobernanza (reglas del juego y agrupaciones sociales e institucionales) concuerdan con una determinada política social. Por ejemplo, la experiencia en el desarrollo demuestra que dejar las políticas sociales solamente en manos del Estado no es necesariamente una estrategia adecuada. La incorporación de emprendedores, empresarios, líderes sindicalistas, dirigentes de la sociedad civil, líderes independientes, etc.; todos forman un abanico de alianzas y instancias de gobernanza social. En la mayor parte de los casos, un número significativo de políticas sociales se gestaron con formas de gobernanza equivocadas o limitadas. Este es el caso de políticas sociales que requerían de participación directa, procesos democráticos eficientes, el respeto a los derechos civiles y políticos, empoderamiento de los que estarían siendo afectados, etc. Al contrario, se mantuvo en muchos casos las formas de gobernanza tradicional donde el estado tomo las iniciativas y trato de ejecutarlas en forma propia e independiente. Esto ha producido situaciones en que existe una inhabilidad de encontrar formas de gobernanza harmónicas entre lo económico y lo social. La recuperación de una armonía social va mas allá de lo social, y esta fuertemente ligado a los procesos institucionales democráticos como a una política consistente de desarrollo del capital humano y social. Esta armonía también pasa por un fortalecimiento de los

mecanismos de estado, en momentos en que se ha debilitado en forma significativa. También pasa por un debate nacional sobre el papel de las organizaciones sindicales en relación a la sociedad civil, ambas indispensables para la armonía social.

Dispersión.

Como fuese adelantado anteriormente, es claro que ha habido un proceso progresivo de debilitamiento del aparato público y, por lo tanto, de la soberanía social de las sociedades. Un aparato público que debe negociar los aspectos sociales a nivel nacional como a nivel internacional (tratados, legislación, derechos humanos). Este aparato público negocia en nombre de la ciudadanía, con alcances prácticamente en todas las áreas humanas y sociales. El espectro de las políticas sociales es quasi infinitas, en que todas las modalidades de transacción y de negociación pasan por las mismas agrupaciones sociales. Esto ha provocado una dispersión tanto en la formulación como en la práctica de las políticas sociales, que se traduce en pérdidas de esfuerzo y desgaste a nivel tanto nacional como internacional. Algunos sugieren que esta dispersión está en la naturaleza misma de las políticas sociales, dado su carácter universal y los refinamientos que ellas necesitan para arrojar

resultados ciertos. En comparación a las políticas económicas, se dice que el mercado es un agente poderoso para dirigir y orientar las capacidades de las políticas económicas y que, por lo tanto, la dispersión es menor y a veces mínimas respecto de las políticas sociales. Cualquiera sean las razones de la dispersión, es claro que ella debe disminuirse fundamentalmente. Esto conlleva un proceso de 'targeting' más adecuado como la utilización de organizaciones sociales fuertes que jugarían el papel del mercado en el ámbito social (transacciones y arreglo de disputas). Estas van juntas y son de un carácter tremendamente complementario. En los programas de pobreza, se han utilizado muchas técnicas de 'targeting' que solamente han sido eficaces cuando el aparato institucional en las manos de los pobres ha sido fuerte y altamente organizado. En resumen, a mayor dispersión menor eficacia social.

Sordera.

La rapidez de los cambios experimentados en las políticas económicas ha puesto un estrés inmenso en las organizaciones sociales tradicionales (familia, organizaciones de barrio, sindicatos), que a su vez, se han reformulado muy lentamente en relación a las organizaciones económicas. Se ha notado una

gran incapacidad en las instituciones sociales de crear nuevas formas de interacción social. Como consecuencia, existe una sordera social en la que se pierde la perspectiva social y colectiva, dando paso a lo económico en total supremacía. Hay más debate y dialogo en las organizaciones internacionales (menos democráticas) que en las nacionales y locales (supuestamente más democráticas). Es aquí donde el 'dialogo social' como lo formula la OIT recobra un significado especial. Hay muchos agentes económicos a nivel nacional e internacional que se dedican a aumentar la sordera social, ya que esta termina por paralizar el avance social. Esto se palpa en los medios de comunicación, que con frecuencia se enfocan en las cosas económicas y proyectan solo caos en el ámbito de lo social. Para acabar o disminuir la sordera social se necesita: la formulación de un consenso nacional sobre la naturaleza y contenido de la política social; la identificación de aquellos ámbitos de política social que están, y los que no están, sujetos a consensos; la puesta en marcha de políticas específicas, en el tiempo y espacio, con sistemas de monitoreo y evaluación específicos; la expansión de los espacios políticos e institucionales para no derrotar a las minorías aceptando a supremacía de las mayorías; y el establecimiento de mecanismos adecuados para dirimir diferencias en el ámbito de los beneficios o costos esperados

de las políticas sociales. Es aquí donde vale la pena recalcar la importancia que tienen los sistemas de justicia y la realización de los derechos humanos (un tema a abordar posteriormente). Es claro que la sordera no se eliminará si los sistemas de justicia no proveen los espacios para priorizar o establecer las bases jurídicas de los acuerdos e instrumentos sociales acordados consensualmente.

Contradicción.

Muchas de las políticas sociales están en contradicción con las económicas – a pesar de los esfuerzos mancomunados que muchos hacen para probar que son complementarias—y las contradicciones al interno de las mismas políticas sociales. Un ejemplo del primer tipo de contradicción es aceptar a la política social como residuo de la política económica y no como su punto de partida. Sabemos que el alcance de términos de intercambios equilibrados a través de los mercados requiere de una evaluación respecto a la posición inicial de aquellos que comercian. El bienestar final está muy determinado por la posesión, por ejemplo, de los recursos de mano de obra y capital (podemos agregar tierra y otros recursos naturales, institucionales, culturales y humanos). Se ha comprobado que las economías que parten

de una distribución social más equitativa terminan por tener bienestar mejor distribuido aun siguiendo los mecanismos tradicionales de mercado. En nuestra región sabemos que la distribución inicial es totalmente desequilibrada. Por lo tanto la apertura al comercio internacional libre ha dado como resultado una disparidad aun mayor de los ingresos. Por lo tanto, una mala distribución de acervos productivos generalmente se traduce en una mala distribución de los ingresos resultantes del intercambio. Es aquí donde la política social es esencial, como una contra fuerza para eliminar la contradicción inherente al sistema de mercado. Es así entonces como algunos ven a la economía de mercado como una forma contradictoria a la política social. La concentración de los instrumentos mas poderosos de cambio social (incluyendo los medios de comunicación) en manos de fuerzas políticas antidotas al cambio social aceleran estas contradicciones y, “la cuestión social” queda rezagada y erosionada ya por mucho tiempo.

Tradicionalismo.

A pesar de experimentar una tasa muy acelerada de cambios en todos los aspectos de la vida humana – particularmente como resultado del cambio tecnológico—las estructuras y

organizaciones sociales siguen a la retaguardia. Si uno analiza el espectro político, es muy difícil de ver cambios y grandes procesos de modernización. Generalmente son las mismas fuerzas que, de cuanto en cuando, dejan aparecer coaliciones o partidos nuevos, que promueven formulas nuevas. Esto es muy importante en las fuerzas políticas tradicionales de izquierda, ya que han sido estas las mas avanzadas y protectoras del camino social de los países. Sin embargo, estas fuerzas de izquierda son las mismas, con muy pocos matices nuevos y reformados. La falta de decompresión de una izquierda nueva, da hoy paso a una serie de situaciones caracterizadas mas como populistas que traen coherencia y control. No es claro que estas fuerzas populistas están creando las bases sólidas para una nueva política social. Aun existe un tradicionalismo en la espera que algo empuje un cambio social compatible e insertado en las cuevas condiciones socio-económicas e institucionales que viven nuestros países. En contraste, pareciera ser que las tendencias de derecha tienden a renovarse más rápidamente, sin que necesariamente tengan el éxito esperado en el presente. A medida que la clase media tiende a desaparecer, también el centro político se debilita. Esto sigue manteniendo un tradicionalismo políticos que se traduce en un tradicionalismo en las políticas sociales.

Anarquismo.

Hoy existe un anarquismo económico, aun en los países que tienen gobiernos de izquierda o gobiernos populistas. Lo económico parece dictar como se gastan esos recursos escasos generados y, por lo tanto, determinan la eficacia de todos los programas sociales. La mayor parte de los programas sociales requieren de recursos en forma sostenible, como es el caso de la salud, educación, alimentación, seguridad social, justicia, seguridad y otros. Por el momento, existe un desencuentro entre los aspectos positivos –producir, consumir, comerciar– y normativos –derechos humanos, justicia, equidad– de las políticas económicas como las sociales. Además se ha producido un gran desfase de los horizontes sociales de mucha gente a través de un desfase total a las materias de derechos humanos. Muchas de las políticas sociales de los organismos internacionales no hacen referencia a los derechos humanos. Estos aparecen como irrelevantes a la formulación e implementación de dichas políticas. Por lo tanto, la hipótesis es que o el estado de derecho es irrelevante o este estado se consigue por otras vías independientes de las sociales. Este es un error de fundamental importancia. Una sociedad sin visión normativa no es sociedad y lo que existe en el ámbito de lo social

se desintegra para dar paso a decisiones puramente mercantiles y materialistas.

Incoherencia.

Se hace cada vez más difícil lograr la integración de las políticas sociales y económicas. Este no es un problema semántico sino algo que va profundamente al campo de lo ideológico y conceptual. A medida que esta problemática no se resuelve, aparecen grandes incoherencias, algunas de las cuales muy flagrantes en el debate tanto nacional como internacional. Estas incoherencias están insertadas en el medio de los gobiernos, aun los que poseen una sola tendencia política. Es así por ejemplo, que los ministros de economía y finanzas recomiendan a los bancos de desarrollo una posición frente a los países, mientras que los ministros del área social recomiendan a los órganos de la ONU, y otros organismos internacionales sociales, una receta de políticas totalmente distintas. Esto se palpó en los años 1980 al 2005 en relación, por ejemplo, a la importancia de los derechos humanos. Es importante notar que esto no es solamente a nivel de los países en vías de desarrollo. Esto también se da en los países desarrollados. Es solamente materia de análisis de las grandes diferencias que existen entre las políticas multi-

laterales y las bi-laterales. La falta de análisis e integración de los aspectos económicos de las políticas sociales conlleva un gran costo a todos los niveles de decisión y de estratos económicos y sociales, ya que las políticas sociales siempre conllevan asignaciones de recursos escasos y de alto valor inter temporal

Desvalorización.

Una condición esencial en el cambio de las políticas sociales es un cambio en los valores que están a la base de dichas políticas. Nuevas políticas implica nuevos valores, nuevos niveles de conciencia social, y altos niveles de coherencia. Por el momento los valores imperantes son económicos, financieros, excluyentes, competitivos e individualistas. Se necesitan valores que resalten la problemática colectiva de nuestras sociedades. Lo colectivo como la base de las políticas sociales. Dentro de lo colectivo mostramos una incapacidad de llevar a cabo un cambio radical hacia la adopción de valores humanos y espirituales en la formulación de las políticas tanto económicas como sociales. Valores de integración, inclusión, compartir, dar, proteger, ayudar, servir,..., además de amor, compasión, paz, bienestar interior, etc.

Antes de entrar en la siguiente sección, cabe notar que todas las políticas sociales tienen un carácter económico, como también sucede a la inversa. Es por eso, que una política de seguridad social tiene que estar solidamente basada en principios económicos firmes. De lo contrario las decisiones inter temporales de riqueza estarán totalmente fallidas. Lo mismo se aplica a la educación, salud, nutrición, vivienda, programas anti pobreza, etc. Estas connotaciones económicas deben ser claramente establecidas sin oscurecer los valores y la formulación social de base.

Por lo tanto una política social con un contenido económico débil o vacío estará condenada a un fracaso total. Lo importante es tomar en cuenta este aspecto sin mutilar a las políticas sociales con aspectos puramente economicistas. He aquí un gran desafío.



Parte IV
Los Pilares de Una Nueva
Política Social

Dado los aspectos anteriormente señalados, Cuáles deberían ser los pilares fundamentales de una nueva política social? La respuesta a esta pregunta tiene varios puntos de entrada. Por una parte, y como método de aproximación a una nueva política social, uno podría enfocarse en una serie de cambios marginales en relación a lo que existe hoy en día, y esperar que la acumulación de estos cambios marginales logran un impacto macro social esperado. Por otra parte se podría responder a la situación actual ofreciendo cambios radicales más profundos. El enfoque marginal aparece como el mas popular, frecuentemente liderado por cuestiones económicas (e.g., modificación de las asignaciones fiscales). Valdría la pena reflexionar sobre enfoques y propuestas más radicales. De hecho, si uno mira la trayectoria del barómetro político reciente, en muchos países de la región se ven respuestas más radicales.

Dejando lo anterior por un momento, un punto de partida también puede estar determinado o influenciado por dos posibles dimensiones.

Una, enfocarse a las políticas y estrategias macro existentes de la CAF. En particular, tratar de encontrar los pilares de la nueva política social a través de identificar los nuevos pilares

en relación a las políticas de la CAF. Por lo tanto, la pregunta a contestar sería: Cuál es, o Cuál debería ser, la política social que emerge del documento intitulado “CAF, Consolidación de Objetivos Estratégicos Y Estrategias Corporativas (v.4)”, agregando algunos discursos de Enrique García?.

Otra, enfocarse en las declaraciones consensuales de los presidentes en el área Andina. Esto se hará a través de un análisis de “El Acta de San Francisco de Quito” y “El Plan Integrado de Desarrollo Social”, firmados por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Allí se encuentran una serie de elementos tanto conceptuales como estratégicos que valdría la pena hacer notar.

I. Cual es la política social que emerge de los documentos de la CAF?

Antes de desmenuzar alguna de las declaraciones, es importante decir que se puede siempre argumentar que lo social esta envuelto en todo, y que por lo tanto siempre ha tenido una gran prioridad. En el análisis sucinto hecho aquí, no se considera esta forma de pensar ya que es importante identificar explícitamente los aspectos únicos y peculiares de las políticas sociales, y

hacer de ellos una base importante para el dialogo social, a nivel nacional e internacional.

A. Se empezará con algunas declaraciones hechas por Enrique García. En una de ellas, tres aspectos importantes a integrar y reflexionar sobre ellos.

Primero, la aserción de que la región ha realizado reformas profundas en la década de los noventa: democracia e institucionalidad, responsabilidad macroeconómica, liberalización de los mercados, reformas del estado y privatización, sistemas financieros, recursos humanos e integración regional. En esta lista no aparece explícitamente el ámbito de lo social, ni específicamente los aspectos que son necesarios en una política social. Uno podría confirmar lo que se dijo anteriormente que no ha habido un desarrollo significativo de la política social en relación a la política económica, y que la fuerza motriz no esta en el ámbito de lo social.

Segundo, en términos de “una respuesta integral”, que es un paradigma muy inclusivo y totalizante, se resalta, entre otras cosas los aspectos sociedad, cultura, y agrego, la modernización del estado, como posibles aspectos sociales. Los otros tienen

sus características propias (e.g., competitividad, sistemas financieros, desarrollo privado, infraestructura, y medio ambiente). Esta parte abre las puertas a una elaboración minuciosa de lo que se podría entender como lo social, o concretamente la política social. El término sociedad puede contener muchos aspectos, al igual que el término cultura. Sin embargo, es necesario establecer las conexiones y sinergias con los otros aspectos de esta propuesta integral. Sus dinámicas propias como también sus impactos en la competitividad, medio ambiente, sistemas financieros, etc. Por ejemplo, en la reciente declaración de política del BID, hay una conexión muy detallada entre cultura y sistemas financieros (ver discusión sobre micro crédito, remittances, mas abajo). Lo mismo pasas en relación a la modernización del estado. Uno podría pensar solamente en la parte técnica, automatización,..., y no en la modernización del estado basada en su eficacia para implementar y tener más éxito en las políticas sociales. Naturalmente este esquema integral es muy interesante en relación a como este se proyecta sobre problemas que afectan a los países de la región. Por ejemplo, como abordar el problema de la pobreza y de la equidad. Los ocho elementos del marco integral pueden hacer un aporte concreto a estos problemas. Es en este sentido, que uno también podría ver a la política social no como un noveno aspecto de

este enfoque integral, o como un problema a resolver y analizar como cada uno de los ocho componentes contribuirían a esta situación.

Tercero, lo relacionado con “hacia un nuevo paradigma de desarrollo que integre lo macro y lo micro”. Aquí hay tres aspectos esenciales para la formación de una nueva política social: construcción del capital social, potenciar el uso sostenible de la riqueza ambiental y cultural, fortalecer la institucionalidad pública. Naturalmente, cada uno de ellos debe ser desarrollado conceptualmente para así ver en forma mas desagregada sus contribuciones a una política social. Por ejemplo, el capital social puede ser desagregado en varias formas de capital: humano, institucional, cultural, y espiritual. El capital institucional también puede ser desagregado en varias dimensiones: aspectos organizacionales, derechos humanos, definición de roles de los distintos actores, sistemas de justicia, bases de participación, sistemas de gobernanza,... Todos estos aspectos pueden dar bases para una construcción del capital social y para una identificación de los instrumentos mas adecuados para realizar los objetivos sociales.

Creo importante traer a colación un concepto que podría

promover la CAF como base del dialogo con los países. Este es el concepto de “La Competitividad Social”. Crear un cuadro fortalecido de ventajas competitivas sociales y, agregar a esto, un indicador de estas ventajas competitivas sociales que de alguna manera u otra determinarían, o influenciarían la competitividad económica. La idea seria de proyectar una serie de nuevos conceptos e ideas alrededor de las sinergias entre las ventajas competitivas económicas y las sociales. Como estrategia de comunicación, se podría avanzar la hipótesis que sin competitividad social no habrá competitividad económica. Y habría que desglosar los aspectos que tendrían mas influencia en el corto plazo, para que así los países tomen más interés en la política social. En otras palabras, la política social debe ser elaborada para crear o aumentar la competitividad social.

Cuatro Cuadrantes Baja a alta competitividad social y otro de competitividad económica.

B. En relación con la reciente reflexión sobre La Consolidación de Objetivos Estratégicos Y Estrategias Corporativas. Haciendo un análisis detallado de los objetivos macro, los objetivos específicos, y las estrategias, ciertos patrones emergen en forma significativa.

Primero, con respecto a promover la sostenibilidad macroeconómica en los países miembros, uno podría vislumbrar (ya que no es específico a lo social) varios aspectos que podrían ser orientados a la construcción del capital social y mejorar la competitividad social: fortalecimiento institucional y los consensos nacionales. Dentro de las estrategias se podría considerar el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública y el fortalecimiento de algunos aspectos de la descentralización.

Segundo, con respecto a promover el desarrollo económico, se puede vislumbrar lo asociado con el capital humano (a pesar que la presentación no es realmente social). Nada en la parte de estrategias sugiere mucho en relación al capital social (posiblemente algo proveniente de las PYMES, pero habría que ver esto en forma mas concreta).

Tercero, con respecto a la integración e inserción en mercados globales, solo al final de los objetivos específicos se de la cultura, de lo social, y de lo ambiental. Este fue como un agregado y no como un aspecto esencial, ya que las estrategias no conectan en absoluto con este objetivo social (a menos que IIRSA, algo que no se lo que es, este ligado a lo social).

Cuarto, con respecto a promover el desarrollo humano y social, equitativo y solidario, se ve explícitamente dimensiones de una posible política social. En la parte de política social tradicional, realiza los aspectos relacionados con la educación, salud, agua y saneamiento. En la relación con lo productivo, promueve el desarrollo de la microempresa, donde se haría un enlace con lo equitativo y solidario. En su carácter estatal y colectivo promueve explícitamente un fortalecimiento del aparato gubernamental, esencial en la entrega de servicios y en el 'targeting' los grupos minoritarios que son más afectados por la falta de competitividad social. Finalmente establece las bases para un mejor dialogo social y así lograr consensos nacionales necesarios para la construcción del capital social. En cuanto a las 14 estrategias, valdría la pena hacer un análisis separado.

Primeramente, una sistematización de los objetivos macro en relación a los específicos:

A= Ecuación Social: desarrollo humano social, equitativo y solidario

F= En función de

S= Servicios públicos tradicionales

I= Fortalecimiento institucional y cobertura

C= Logro de consensos en políticas publicas

P= Promover desarrollo microempresas

Por lo tanto, lo que se propone puede ser reducido a la siguiente formulación:

A= F(S, I, C, P)

¿Es esta una formulación correcta? ¿Completa?

No es fácil discernir como S, I, C, y P contribuyen a A. Claramente hay muchas posibilidades, pero es exactamente aquí donde se debería hacer una reflexión más acabada para establecer una historia, una visión, de cómo estas interaccionan. Por el momento, ni el análisis de las estrategias (ver mas abajo) explican claramente esta relación. Por ejemplo conceptos como calidad del gasto, mejores servicios, eficacia en la inversión social, y consensos en torno a políticas publicas, están sujetos

a miles de interpretaciones. Es importante que estos términos sean la base de un dialogo interno de la CAF, y así aclarar estos asuntos.

Volviendo a las 14 estrategias, estas son entre ellas de un carácter muy diferente y hasta cierto punto sin proveer una coherencia explícita con respecto a los objetivos específicos. Por lo tanto en este análisis se van a hacer una serie de hipótesis que podrían no estar ajustados a la intención del documento que esta bajo análisis. En primer lugar, en cuanto a lo equitativo y solidario, las dos siguientes estrategias aparecen claramente en esa dirección: promoción de empresas asociativas para comunidades excluidas y apoyo a la identidad y desarrollo de los pueblos originarios. No es fácil tomar a estas estrategias e insertarlas en la ecuación social anteriormente citada. En segundo lugar, hay toda una serie de medidas relacionadas con micro empresas, que ciertamente están claramente ligadas a la variable P, y hacen claro sentido. En tercer lugar hay una serie de estrategias indirectas (ocho estrategias), importantísimas, que habría que calibrar en este modelo: diagnósticos, interlocución, suscripción de convenios, acompañamiento de programas y proyectos, instancias de intercambio de mejores practicas, posicionamiento de los temas sociales, realización de encuentros, y administración de fondos

FIDA. Sería importante discutir como se conciben las relaciones entre estas variables y la ecuación social proporcionada. En último lugar, las estrategias restantes son mas concretas y tienen que ver con el sector público y posible alianzas con otros actores. Estas están ligadas al fortalecimiento institucional en su mayor parte.

Quinto, con respecto a la promoción del desarrollo sustentable, los objetivos específicos pueden ser reagrupados en dos: proyectos y desarrollo de mercados, y fortalecer la inversión y promover la responsabilidad ambiental. En relación a la estrategias una gran parte están relacionadas con el desarrollo institucional: participación de la sociedad civil, desarrollar herramientas de información, asesorar y apoyar a los países en políticas ambientales, apoyar en la consolidación y fortalecimiento de las estructuras políticas y de negociación, y aumentar la cooperación técnica. Hay otras estrategias de financiamiento y proyectos. Sin embargo, cabe notar que una de las estrategias podría ser el objetivo macro de la labor de la CAF: garantizar la sustentabilidad socio ambiental. En esta parte no hay mucha alocución a los aspectos sociales.

Finalmente, con respecto a la consolidación de la CAF, creo

que es consistente y muy bien especificada. Lo único que no es totalmente claro es como se definirán más detalladamente las estrategias. Estas tienen un carácter muy general, como por ejemplo las estrategias de “servicio” y de la “marca CAF”. Excelentes propuestas que deberían aparecer con mayores detalles.

Lo anterior ha sido un análisis de lo que se percibe como la política social de la CAF. Un tanto implícita, sin un desarrollo específico, y con muy pocas referencias a políticas sociales específicas. También, se debería notar que no son muchas las veces en que la presentación aparece como orientada por ciertos problemas. Estos hay que deducirlos, como es el caso de la equidad y la pobreza. Ciertamente hay otros.

II. Cual debería ser la política social basada en consensos de países?

Para propósitos solamente de ilustración, se estudió un documento muy interesante (y deben haber muchos documentos más), cuya relevancia actual puede ser debatida. Este es: “El Acta de San Francisco de Quito” firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Allí se encuentran

una serie de elementos tanto conceptuales como estratégicos que valdría la pena hacer notar. Este documento promueve “El Plan Integrado de Desarrollo Social”.

No es la intención resumir este documento aquí, sin embargo, parece interesante el diagnóstico hecho por los presidentes:

“Más de la mitad de la población andina, alrededor de sesenta millones de habitantes, se encuentra bajo la línea de pobreza. Casi un cuarto de la población es indigente. Los índices de concentración del ingreso de los países andinos figuran entre los más altos de América Latina. Los servicios de protección social dirigidos a los más pobres y a los sectores más vulnerables de la población son dramáticamente insuficientes, ineficientes y precarios. Una educación de mala calidad para la mayoría y elitista para unos pocos reproduce la concentrada distribución del ingreso y consolida la rigidez de la estructura social. El desempleo abierto y el subempleo han alcanzado niveles desusadamente altos en todos los países de la Subregión, y se han incrementado la inseguridad y la precariedad en el empleo.

Las políticas macroeconómicas de ajuste estructural aplicadas en la región en el contexto de la globalización de los mercados

no han asegurado una mayor equidad social y una mejor redistribución de la riqueza. Por el contrario han profundizado las desigualdades y las asimetrías anotadas y por tanto han contribuido a generar inequidad en la Subregión y a vulnerar los derechos humanos ratificados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Es indudable que la vigencia efectiva de esos derechos será resultado de un proceso de desarrollo integral con equidad social, y es por ello indispensable no sólo fomentar las condiciones propicias para ese desarrollo, sino también diseñar y ejecutar políticas explícitamente dirigidas a promover el bienestar de la población. Su participación activa, libre y significativa en el proceso de desarrollo deberá garantizar que los frutos de ese desarrollo se distribuyan equitativamente.

Esta es, a grandes trazos, la crítica situación social que enfrentan los países andinos a inicios del nuevo milenio, en el que se presentan retos cada vez más complejos para nuestro desarrollo. Entre los principales retos que habrá que superar cabe mencionar los siguientes:

. Ampliar la cobertura de los servicios de salud con el fin de

lograr mayor equidad y disminuir las grandes brechas sociales existentes.

- . Ampliar la cobertura en educación, todavía deficiente, y propender por la pertinencia de sus contenidos, el mejoramiento de su calidad, aún diferenciada según el sector social que accede a sus distintos estamentos, e incrementar el uso de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

- . Disminuir la incertidumbre e inestabilidad en el empleo como consecuencia de procesos tales como la reestructuración productiva y la transformación del mercado laboral a raíz de la actual revolución tecno-productiva.

- . Resolver las deficiencias en la formación y capacitación de la fuerza laboral y del estrato empresarial que, sumadas a prácticas sociales disfuncionales y déficits en servicios básicos e infraestructura, entraban el desarrollo de la productividad.

- . Asegurar que la apertura financiera de nuestras economías tenga controles adecuados, que no conlleve una vulnerabilidad frente a fluctuaciones económicas externas que agravan la pobreza de las mayorías y debilitan aún más el gasto social del

Estado.”

¿Está lo anterior en la misma línea de la reflexión de la CAF?

La respuesta más inmediata es que hay muchos elementos que la CAF está considerando, que tienen relación con las propuestas anteriores. Sin embargo, un análisis más profundo y una reflexión más acabada deja dudas de las similitudes de los enfoques. Habría que ver si las materias de política macro o de inversión van en la misma dirección de aquella que los presidentes quieren y, además, si todo esto no desequilibra los balances macroeconómicos, a través del gasto fiscal o el pago de la deuda externa.

Habría entonces que volver a preguntarse cuál debería ser la política social de la CAF, dado todo lo expuesto anteriormente.

Esta es una pregunta mucho más compleja de analizar ya que presupone una visión de lo social en la región y también conlleva una evaluación de las ventajas comparativas de la CAF en relación a sí misma, y en relación a otros bancos u organizaciones de desarrollo. Para llegar a una respuesta clara y totalizante se debería hacer un análisis mucho más minucioso de un gran

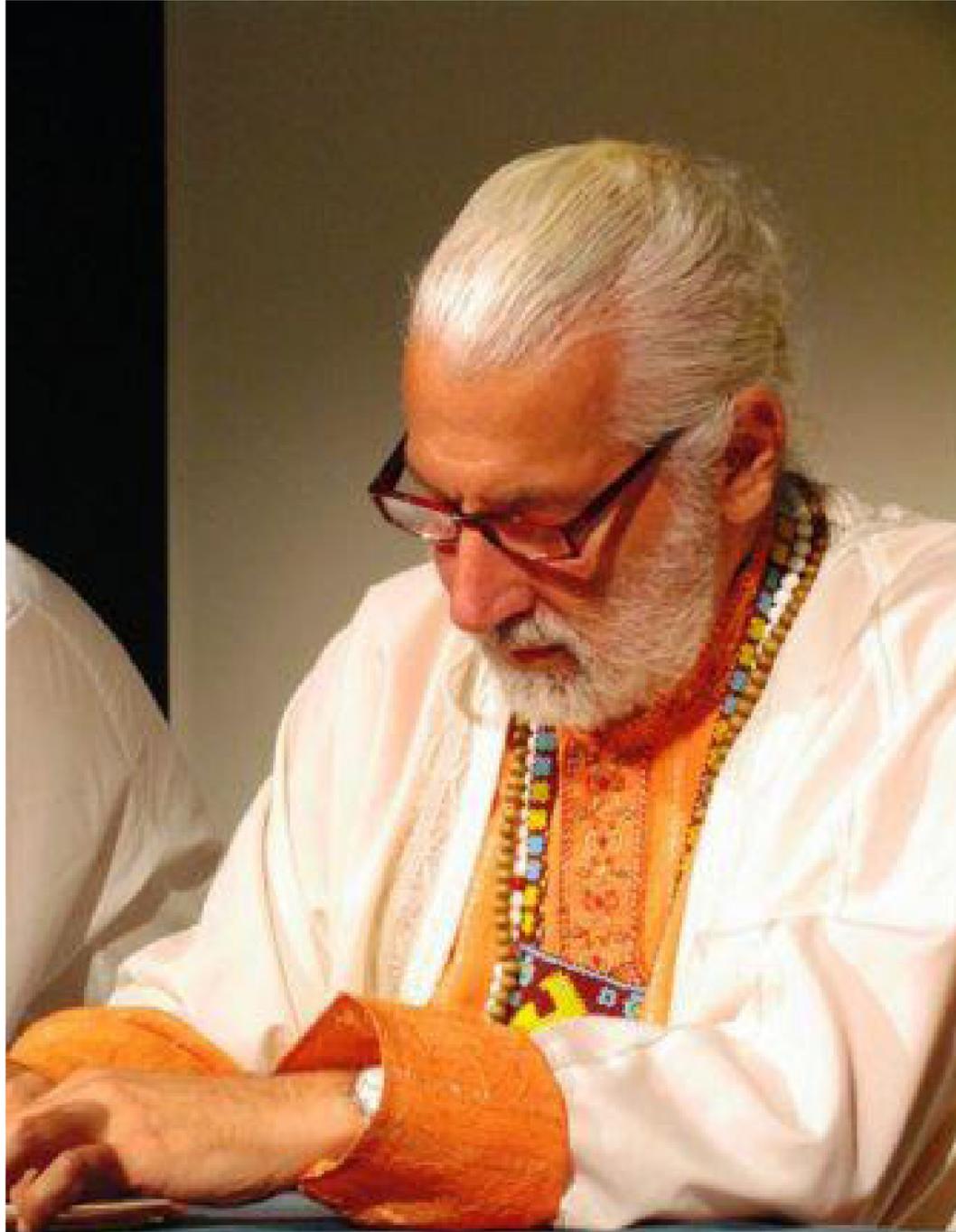
número de documentos, entrevistar mucha gente, ver lo que escribe la academia (en parte resumida en la primera parte de este documento), ir a los países...

La importancia de una visión de la región no puede ser negada. Es aquí donde la “marca CAF” tendrá su sello de garantía. Mientras el BID tiene que ver con toda la región, la CAF debería reflejar las visiones de los gobiernos andinos y ver cual es lo único más relevante. Las diferencias entre el BID y la CAF son similares en este respecto a las diferencias entre el BID y el Banco Mundial. La cobertura hace diferencias fundamentales ya que hay ciertas variables políticas, culturales, sociales y humanas que se agudizan en cada caso. Una política social del Banco Mundial tiende a ser demasiado general para la sub-región de la CAF, y a veces se transforma en una política conceptualmente interesante, pero operacionalmente irrelevante.

En este sentido es que documentos políticos consensuales representan una posibilidad de construcción de una política social. Dado que esto de los consensos es algo ya identificado en las estrategias de la CAF, mirar este tipo de documentos representa un paso legítimo en este tipo de reflexión. De hecho, uno podría hasta postular que basar la política social de la CAF

en documentos políticamente consensuales sería uno de los instrumentos fuertes para la “Marca CAF”. En otras instituciones se crean políticas y después se les impone a los países. Aquí, la idea sería aceptar lo que los países están de acuerdo y que están dispuestos a implementar. Y hacer un ejercicio económico, social, técnico, etc. Para validar y darle forma institucional, de política y operacional a dichos acuerdos.

Otro aspecto único de la “Marca CAF” pueden ser aquellos ligados a la integración regional. Nuevamente, como la política social debe ser formulada para incorporar estos aspectos de la integración? No hay duda que los asuntos de inmigración, seguridad humana, manejo de los recursos naturales, establecimiento de infraestructuras inter-países, salud pública a nivel de las personas y a nivel de otras actividades económicas (agricultura), intercambios culturales, apoyo a los pueblos indígenas, poblaciones desplazadas,... son candidatos fuertes para una política social basada en aspectos de integración.



-----**Dr. Alfredo Sfeir-Younis**
Dzambing Cho Tab Khen
2005-----