



**INFORME DEL SEMINARIO INTERNACIONAL/REUNIÓN DE  
EXPERTOS SOBRE DESEMPEÑO ECONÓMICO Y POLÍTICA  
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LOS RETOS  
DE LA EQUIDAD, EL DESARROLLO Y LA CIUDADANÍA**

*(México, D. F., 7 de noviembre de 2005)*

---

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.



## ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES.....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia .....	3
3. Organización de los trabajos .....	3
B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN .....	4
1. Sesión inaugural .....	4
2. Sesión de clausura .....	5
C. RESUMEN, DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES Y DE LAS RECOMENDACIONES.....	6
Anexos:	
I. Lista de participantes .....	29
II. Lista de documentos .....	33



## ANTECEDENTES

1. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en México consideraron importante propiciar un diálogo entre autoridades y funcionarios de gobierno, académicos, expertos internacionales, representantes de la sociedad civil e integrantes de organismos internacionales en torno a los factores que propician u obstaculizan avanzar en la equidad en América Latina y del Caribe, considerando aspectos que inciden fuertemente en el desarrollo social, a saber, la vigencia de los derechos ciudadanos, la calidad del crecimiento económico, las reformas en materia de política social y la lucha contra la pobreza.

2. A tal efecto, se organizó el Seminario Internacional/Reunión de Expertos sobre “Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía”. Al confeccionar el temario de esta reunión, se decidió tratar los siguientes temas: derechos ciudadanos y gobernabilidad; derechos sociales y sistemas de garantías; equidad y derechos económicos y sociales; efectos sociales de la volatilidad del crecimiento; crecimiento exportador, régimen cambiario y choques externos, relación entre dependencia del trabajo formal y brechas de protección social; factibilidad política de las reformas del sector social; perspectiva de género en las reformas de la política social; políticas macroeconómicas, desarrollo y equidad; movilidad intergeneracional y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina; políticas selectivas y sectoriales en América Latina; y alcances y restricciones en las políticas de lucha contra la pobreza.



## **A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS**

### **1. Lugar y fecha**

**3.** El seminario internacional/reunión de expertos se llevó a cabo en la Ciudad de México, el día 7 de noviembre de 2005, en la Unidad de Seminarios de FLACSO/México.

### **2. Asistencia**

**4.** En el seminario se presentaron 17 ponencias, discursos e intervenciones por parte de autoridades y destacados expertos, entre ellos Rebeca Grynspan, Directora de la Sede subregional de la CEPAL en México, Miguel Székely, Subsecretario de Desarrollo Social de México; Cecilia Loria, Directora de INDESOL; Andras Uthoff, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Chile; Ana Sojo, Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL en México; Manuel Antonio Garretón, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile; Claudia Serrano, consultora de Asesorías para el Desarrollo de Chile; Christian Courtis, profesor de la Universidad de Buenos Aires y del ITAM; Dante Avaro, Secretario Académico de FLACSO; Clara Jusidman, de la asociación INCIDE Social; Alejandra González, consultora de la CEPAL; Pablo Sauma, consultor de la CEPAL; Marco Sánchez, funcionario de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL en México; Alejandro Villagómez y Teresa Bracho del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México; Eduardo Aninat, Embajador de Chile en México; Gisela Zarembeg, profesora de FLACSO; y Fernando Cortés, del Colegio de México. Se contó con la asistencia de 49 participantes (véase el anexo I) provenientes del Gobierno de México, la academia, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones filantrópicas.

### **3. Organización de los trabajos**

**5.** Se adoptó el siguiente temario:

1. Registro de participantes
2. Apertura
3. Equidad y derechos ciudadanos
4. Las coordenadas sociales del desarrollo económico
5. Reformas de la política social en América Latina y el Caribe
6. El combate a la pobreza
7. Clausura

## **B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN**

### **1. Sesión inaugural**

6. La apertura del seminario internacional/reunión de expertos estuvo a cargo de los directores de las tres instituciones involucradas en la organización del evento:

7. La doctora Giovanna Valenti, Directora General de FLACSO/México.

8. La señora Rebeca Grynspan, Directora de la Sede Subregional de CEPAL en México apuntó a que CEPAL, INDESOL y FLACSO asumen una preocupación por las asignaturas pendientes en materia de equidad, desarrollo y ciudadanía en nuestra región. Señaló que los trabajos de CEPAL reúnen aportes elaborados por la Unidad de desarrollo social de México y la Unidad de estudios especiales de Santiago y que algunos financiados por el proyecto Equidad II de la GTZ. Sintetizó el hilo conductor de los temas y de las ponencias del seminario.

9. En primer término, la preocupación por la fragilidad del Estado de derecho en la región, que debe consolidarse en aras de la gobernabilidad democrática. Destacó que a tal efecto es fundamental el goce efectivo de los derechos ciudadanos, en su dimensión de derechos económicos, sociales y culturales y que éstos aún tienen una débil traducción en cuanto a sus garantías jurídicas.

10. Seguidamente trató cómo el bienestar social tiene un asidero fundamental en el desempeño económico y en la distribución de los frutos del desarrollo, fundamentalmente mediante el mercado de trabajo. Se refirió a la volatilidad del crecimiento de la producción en Centroamérica y al efecto de las reformas de la política comercial de las dos últimas décadas. Reafirmó que reducir la pobreza encarando sus causas requiere condiciones exigentes: que haya crecimiento económico, que se generen empleos de calidad y de alta productividad, y que el crecimiento económico tenga una baja volatilidad. Realzó los logros e impasses que se enfrentan en ese sentido.

11. En cuanto a la política social, la importancia de que ésta vele por la inversión en capital humano, que haya sistemas de protección social frente a riesgos idiosincráticos y covariados, así como transferencias de ingreso en coyunturas críticas. Aludió a las brechas de protección social que son mayores en los países de menor producto económico y donde existen mayores necesidades y menor oferta de protección social, en tanto que lo contrario sucede en los países de mayor producto. Respecto de la pertinencia del uso del concepto Estado de bienestar, se refirió a que recientes desarrollos que registra la literatura internacional invitan a considerar tal concepto en nuestras realidades. En cuanto a las políticas focalizadas estrictamente en los sectores más pobres de la población señaló que por su naturaleza no permiten una diferenciación de riesgos adecuada y estable, y a la importancia que tiene a tal fin su vínculo con las políticas sociales sectoriales y con los sistemas de protección social. Aludió a cómo la problemática de género tiene una relevancia cuando las mujeres son depositarias de esas transferencias monetarias de las cuales se beneficia el núcleo familiar. Señaló que, como no existen consensos sociales respecto



de los principios y objetivos de la política social, es fundamental analizar la factibilidad de las reformas en materia de política social considerando su dimensión estrictamente política, a partir del contexto político-institucional de los países y de la evolución de sus procesos de reforma.

**12.** Concluyó realzando que tanto la amplitud y niveles de protección que se desea brindar como la calidad de la protección social están sujetos al nivel de desarrollo económico que los hace posibles, así como también a la vigencia de pactos fiscales que encarnan los acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos.

**13.** El doctor Miguel Székely, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, en representación de la señora Josefina Vásquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de México.

## **2. Sesión de clausura**

**14.** La señora Ana Sojo, Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL estuvo a cargo de la clausura del evento.

**15.** La Sra. Sojo reiteró a las y los presentes el agradecimiento de la CEPAL por su participación y el interés mantenido durante la jornada, y expresó que en el futuro se proseguirá la colaboración entre las tres instituciones organizadoras en aras de los objetivos a los que convocó el seminario.

## C. RESUMEN, DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES Y DE LAS RECOMENDACIONES

### Panel 1: Equidad y derechos ciudadanos

16. El panel I se abocó a tratar el tema equidad y derechos ciudadanos. El primer expositor fue el señor Antonio Garretón, Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile sobre *Derechos ciudadanos y gobernabilidad en América Latina*, quien señaló que el tema de equidad y derechos humanos nos obliga a inmiscuirnos en otras teorías como son la teoría de la democracia y la de ciudadanía. Remarcó que la idea central de su presentación es plantear una reflexión que se refiere a la problemática central hoy en día en América Latina: la tensión, separación o ruptura entre la democracia como régimen político y la democracia como organización de la sociedad. Mencionó que existe una división entre el concepto de ‘ciudadanía’ como principio animador de la democracia, versus ‘ciudadanía’ como conjuntos de derechos que no encuentran el espacio público para su realización.

17. A diferencia de los países europeos, en América Latina, justo después de los procesos de democratización se presentaron enormes dificultades para organizar a la sociedad, debido a que los países de nuestra región tuvieron siempre bases débiles en materia económica, política y cultural que no permitieron sostener el proceso democrático.

18. Los procesos de gobernabilidad y reformas económicas significaron dos cosas respecto al concepto de ciudadanía: por una parte, existió un efecto positivo, que se refiere a la expansión de derechos humanos universales, movimientos de respaldo y creación de instituciones de protección a nivel transnacional. Por otra parte, se presentó un efecto negativo relacionado a la tensión entre la expansión de la idea de ciudadanía, y al mismo tiempo un debilitamiento de las instituciones y de los actores que respaldan el poder.

19. La ciudadanía puede ser vista en dos dimensiones: *citizenship* (derechos) y *citizenery* (sujeto colectivo frente a los derechos individuales). Existe también una diferencia entre los derechos humanos y los derechos ciudadanos. Los derechos humanos se refieren al ‘ser’ y los derechos ciudadanos a ‘pertenecer’ a una comunidad política determinada. Por ello, los derechos ciudadanos son materia de lucha de actores que buscan su reconocimiento. La ciudadanía supone la existencia de espacios públicos en los que se reconoce y se lucha por esos derechos. Los dos principios de lucha por los derechos ciudadanos son: 1) proyectos ideológicos y políticos, y 2) la pertenencia a una categoría social (categoría del trabajo principalmente). En torno a los trabajadores, se le ha dado consistencia a la idea de ciudadanía.

20. En América Latina ha existido una ciudadanía ‘híbrida’, con una clara mezcla entre *citizenship* y *citizenery*.

21. La democracia define las relaciones entre Estado y sociedad y es la forma de canalización de conflictos y demandas sociales. El problema central radica en la separación entre la ‘polis’ (entendida como el espacio en el cual se da la ciudadanía) y la ciudadanía en sí misma, en otras

palabras, la relación Estado-sociedad). Las reformas estructurales en América Latina produjeron un estallido de la polis, teniendo como resultado regímenes democráticos incapaces de organizar a la sociedad, en donde se privilegió al sujeto colectivo frente a los derechos individuales. Se estableció un esquema según el cual el ciudadano individual “se las arregla” dentro del mercado. La idea de la ciudadanía tiende a desaparecer frente a la del individualismo.

**22.** Los modelos aplicados en diversos países de la región han demostrado que ninguno posee una propuesta de resolver los problemas de organización de la ‘polis’ y sobre todo, no cuentan con un proyecto que resuelva cuál es el Estado de Bienestar para estos países.

**23.** La segunda exposición la hizo el señor Christian Courtis, profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México y de la Universidad de Buenos Aires sobre *Derechos sociales y sistemas de garantías*. El expositor comenzó remarcando la existencia de un divorcio histórico entre dos discursos: el lenguaje de los juristas versus el lenguaje de los encargados de las políticas sociales. La presentación tuvo como objetivo introducir la cuestión de los derechos sociales como lenguaje complementario al de las políticas sociales, en el marco de la discusión sobre desarrollo humano y reducción de la pobreza en América Latina.

**24.** El debate de la garantía de los derechos sociales es un tema complejo. En nuestra región los derechos sociales carecen de mecanismos concretos para su garantía. Uno de los problemas que explica esta situación es la idea de que los derechos sociales son un paradigma incompleto. La noción de derecho social, a pesar de ser antigua, es inmadura en relación con las discusiones tradicionales y aún más antiguas de juristas y abogados en relación con el derecho civil, el derecho patrimonial, basado en las relaciones de mercado. El derecho social, en contraste con el derecho privado, no cuenta con categorías propias desarrolladas.

**25.** La discusión sobre el derecho se ha basado principalmente en el modelo de derecho patrimonialista, en donde el sujeto es propietario y que tiene ciertas relaciones con otros propietarios. Los derechos sociales por su parte, presentan una confusión en cuanto a la titularidad de los mismos, alcances, obligaciones, sujetos deudores y mecanismos de garantía y protección.

**26.** Una de las otras dificultades con el paradigma incompleto del derecho social, se refiere a que la primera manifestación de los derechos sociales está vinculada a un grupo específico, el de los trabajadores formales. La primera etapa de consolidación de estos derechos se refiere a la idea de la centralidad del trabajo. El problema radica en la exclusión de aquellos que no se encuentran en el mercado laboral, o bien, aquellos que entran y salen constantemente del mismo. En nuestra región, muchos sectores de la población sufren condiciones de pobreza y precariedad frente al trabajo. Por lo tanto, seguir asignando derechos sociales vía situación laboral del asalariado, nos llevaría a una importante exclusión de personas que merecerían un mayor porcentaje de redistribución de riqueza. El desafío entonces, radica en pensar en cómo distribuir los derechos sociales independientemente de la situación del trabajador en el mercado laboral, de manera que abarque todos los grupos sociales. Es necesario tecnificar la posibilidad de acceder a servicios para la gente fuera del mercado de trabajo.

**27.** Por último, el investigador recalcó la necesidad de plantear mecanismos para asegurar la efectividad de los derechos sociales. Las garantías admiten una clasificación básica, de acuerdo a

quién es el encargado de hacerlas efectivas. En este sentido pueden pensarse en dos tipos de garantías. Por una parte, las garantías de carácter social, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho. Por otra parte, se encuentran las garantías de carácter institucional, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial. En cuanto a las garantías políticas, es necesario volver a colocar a la ley como instrumento central para la definición de contenidos. Además, es imperativo que exista una fiscalización ciudadana en la discusión sobre la elaboración del presupuesto, así como publicidad y acceso a la información sobre cuál es el resultado de una evaluación de políticas públicas.

**28.** Con relación a las garantías jurisdiccionales, es importante señalar que en nuestros países existe una experiencia raquítica y deficiente en cuando al acceso a la justicia para ejercer los derechos sociales. De hecho, los derechos no son defendibles ante los jueces. Además, existe un monopolio de acceso a la justicia por parte de los abogados y precisamente las personas que son destinatarias de los derechos sociales no tienen acceso a estos intermediarios.

**29.** La tercera exposición estuvo a cargo del señor Dante Avaro, Secretario Académico, FLACSO, México sobre *Equidad y derechos económicos y sociales*, señalando un planteamiento de hace varios años de Raymond Aron, el cual aún sigue sin solución. Se refiere a la construcción del Estado de Bienestar, en donde existe una tensión entre los *derechos-libertades* versus los *derechos-crédito*. Los primeros se basan en el discurso anglosajón y expresan derechos que son fácilmente exigibles, de auto-propiedad y auto-protección. Los segundos se basan en la idea que la pertenencia de derechos por el hecho de vivir en sociedad.

**30.** El problema está relacionado con dos visiones de desarrollo: 1) la suma valía que el mundo liberal le adjudica a los derechos sociales y 2) el mesianismo distributivista (basado en la izquierda marxista). Esta tensión ha dejado de lado el hecho de que para distribuir derechos se requiere siempre de una condición adecuada de distribución. En otras palabras, es necesario hacer notar que la ley tiene un costo y no es posible fabricar leyes cuyo costo para hacerlas cumplir se ignora.

**31.** Por otra parte, el expositor trató el tema de la indivisibilidad de los derechos humanos. Mencionó que el hecho de volver indivisibles a los derechos humanos debería asumirse en dos situaciones: 1) derechos pre-políticos (derechos que anteceden a la constitución política) y 2) derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La discusión contemporánea plantea que los DESC son históricos y que se pueden hacer visibles en la medida en que se van dando los grados de desarrollo. La pregunta es ¿cómo se concilia esto con la Declaración de Viena en donde los países acordaron que son indivisibles?

**32.** Por último, se mencionó el tema de la reforma fiscal en América Latina. El señor Avaro señaló que para hablar sobre avances en los derechos sociales, es imprescindible poner en la mesa el tema de la reforma integral del Estado como fisco.

**33.** Existen dos cuestiones poco discutidas actualmente, que son la reforma integral del Estado como fisco (más allá de los sistemas progresivos o regresivos de recaudación) y el diseño de un incentivo institucional para la recaudación de impuestos, como la creación de un instituto de recaudación independiente del ejecutivo. Gran parte de la agenda de equidad y del avance en los derechos sociales debe basarse en la necesidad e una reforma integral fiscal.

**34.** La señora Clara Jusidman, Presidenta de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (INCIDE Social), comentó las tres presentaciones anteriores. Señaló que es importante recalcar las tensiones que existen dentro de los mismos derechos humanos, basadas en la división entre los derechos políticos y civiles, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para comprender lo anterior, es importante analizar la historia del surgimiento de los dos pactos internacionales sobre derechos humanos, en los cuales las Naciones Unidas, en el año 66, reafirman que ambos tipos de derechos son importantes. Sin embargo, existe una división de privilegios entre países desarrollados y países socialistas, en la cual, algunas veces se privilegia a un grupo de derechos, sacrificando el otro. De ahí la importancia de enfatizar la postura de las Naciones Unidas de tomar en cuenta ambos grupos de derechos sin sacrificar unos derechos por otros.

**35.** Por otra parte, se enfatizó la preocupación de que en nuestra región, los países se han quedado a mitad del camino en cuestión de ciudadanía, ya que los ‘ciudadanos’ con derechos sociales son solamente aquellos que pertenecen al mercado laboral formal. Tomando en cuenta que en nuestra región siete de cada 10 empleos generados son empleos informales, ¿cómo se pueden ejecutar los DESC?

**36.** Además, existe la necesidad de actualizar las directrices de la ONU en materia de DESC. Estos derechos están bien identificados pero no existe una aclaración en su contenido. Hasta el momento los más desarrollados son los derechos laborales, establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es necesario reconocer la importancia de los comités de derechos humanos por clarificar los derechos a la protección de la salud. Con relación a los derechos laborales, es importante recalcar que existe una sistemática violación de los mismos. En el caso de México, nos podríamos preguntar si el costo de la apertura y el cambio han sido a costa de la violación de los DESC. Los mecanismos para exigir su cumplimiento existen, pero hay que hacerlos valer. Resulta de suma importancia señalar un cambio fuerte en el país, en donde el ejecutivo dejó de ser protector de los derechos y se convierte en un empleador que comienza a violar los derechos laborales. Un ejemplo de ello es el salario mínimo en México, el cual no ha presentado mejoras en muchos años.

**37.** Un tema importante a recalcar es el de la asignación de recursos. Al respecto, se mencionó la importancia de revisar las formas en las que se realizaron las privatizaciones en México, por ejemplo, las concesiones de las estaciones de radio. Sin embargo, es conveniente reconocer también que existe una intención positiva en relación con la asignación de recursos como se muestra en la Ley de Desarrollo Social. El problema se presenta cuando hay necesidad de hacer recortes presupuestales y generalmente el rubro social es el que resulta afectado.

**38.** Por otra parte, es necesario enfatizar los temas de participación ciudadana para incidir en la terrible discrecionalidad de las políticas públicas que existe hoy en nuestra región. Si no hay un aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos

quedan muy afectados. De ahí la importancia de tener una democracia política completa, ya que en América Latina se puede afirmar que existe una democracia, pero no en un amplio sentido, ya que los DESC no están cubiertos.

**39.** Finalmente se abrió un espacio para preguntas entre los asistentes a las cuales los expositores reaccionaron: Manuel Antonio Carretón (ante una pregunta sobre el tipo de sociedad necesario en América Latina): no hemos definido cuál es la sociedad que queremos. No hay un pacto social. Hay que preguntar cuáles son los actores sociales para lograr un pacto social en las sociedades connacionales. El investigador encuentra una salida en conseguir un pacto constitucional en los países, ya que este es un tema central en naciones diferentes. El gran mérito del presidente Hugo Chávez en Venezuela es mostrar que las sociedades necesitaban una nueva constitución. En Colombia no hay un Estado nacional. Perú se encuentra sin partidos políticos. La ley de Participación Popular de Bolivia no funcionó. En Chile no hay comunicación entre el estado y la sociedad.

**40.** Christian Curtis (respondiendo a una pregunta sobre el instrumento de seguridad social en las políticas públicas): El sistema de seguridad social de América Latina es cancerígeno, pues tiene un esquema en el que el Estado se muerde las entrañas. Si no hay una reforma, en 25-30 años la gente no se va a poder jubilar.

**41.** Dante Avaro (sobre la misma pregunta): Si hay un bien para distribuir en los próximos 20 años son los puestos de trabajo.

## **Panel 2: Las coordenadas sociales del desarrollo económico**

**42.** El segundo panel sobre coordenadas sociales del desarrollo económico inició con la exposición del señor Pablo Sauma, consultor de la CEPAL, sobre los *Efectos sociales de la volatilidad del crecimiento en Centroamérica*. Esta exposición estuvo basada en un trabajo previo desarrollado en la CEPAL, cuyo objetivo principal fue analizar el impacto de la volatilidad en el crecimiento económico sobre el empleo, los salarios reales, la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y el gasto público social en los países que conforman el istmo centroamericano, durante la década de los años noventa.

**43.** Para llevar a cabo dicha investigación se partió de la hipótesis de que a mayor volatilidad del crecimiento, por la vía del mercado de trabajo, mayor aumento en los empleos de baja productividad, desempleo y subempleos, así como aumentos en la precariedad laboral, y caídas en los salarios reales. Esto a su vez se refleja en una mayor pobreza y aumento en la desigualdad; así como en el gasto público social, que se comporta pro-cíclicamente.

**44.** La investigación, dividida en cuatro períodos, arrojó que las principales fuentes de volatilidad pueden ser tres: 1) las perturbaciones externas provenientes de los mercados mundiales de productos o financieros; 2) las políticas fiscales o monetarias inconstantes (o inestabilidad de la política macroeconómica); y, 3) otros factores no económicos, como cambios climáticos, desastres naturales y sucesos políticos. Sin embargo, no existe una causa única de la volatilidad en los países centroamericanos.

**45.** En el contexto de la volatilidad económica centroamericana, el señor Sauma también analizó el comportamiento del mercado laboral y su relación con la pobreza, encontrando que esta región presenta una elevada generación de empleos de baja productividad, sobre todo en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras cuyos empleos informales oscilan entre 91 y 68 por cada 100 nuevos empleos. Esto se traduce en mayores niveles de pobreza y desigualdad que no están directamente relacionados con la volatilidad. Por consiguiente, la segunda conclusión de la exposición fue que la reducción de la pobreza y la desigualdad requiere de la creación de empleos productivos, aumentos en el gasto social y tasas de crecimiento elevadas y estables.

**46.** Siguiendo con el tema del desarrollo económico en Centroamérica, el señor Marco Sánchez, de la Unidad de Desarrollo Social de CEPAL México, presentó la segunda exposición de este panel sobre *Crecimiento exportador, régimen cambiario y choques externos en Centroamérica: alcances y limitaciones para el bienestar social*, la cual se dividió en cinco partes.

**47.** En la primera parte el expositor hizo un recuento de las estrategias de crecimiento implementadas en Costa Rica, El Salvador y Honduras (países en los que se centró la presentación) durante las dos últimas décadas, las cuales se enfocaron en la implementación de reformas comerciales. El objetivo de estas reformas era aprovechar las ventajas comparativas en materia de exportación para aumentar la capacidad de generación de divisas que ayudarían al pago de la deuda y al mismo tiempo al incremento del bienestar social.

**48.** Una vez planteado el contexto y características principales de las reformas, en la segunda parte el investigador evaluó el desempeño económico y social de las mismas, encontrando que aún cuando se implementaron reformas económicas similares los resultados en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza en los países estudiados han sido divergentes, ya que no sólo las reformas económicas han sido determinantes, sino también otras políticas macroeconómicas como la cambiaria y sobre todo el elevado flujo de remesas en lo que a El Salvador y Honduras se refiere. Mientras que en Costa Rica se observa una mayor diversificación de las exportaciones, apoyada en un aumento de su capital humano calificado.

**49.** Las diferencias encontradas en los resultados de las reformas sirvieron de marco para la tercera parte de la exposición. En esta parte el objetivo fue explicar los aspectos analíticos y metodológicos que sirvieron para la creación de un modelo de equilibrio general computable (MEGC), combinado con una metodología de microsimulaciones, que permitiera cuantificar los efectos de los diversos choques de política macroeconómica y externos en la asignación de recursos, la desigualdad y la pobreza. En este modelo se incluyeron aspectos del entorno macroeconómico como la política fiscal, comercial y cambiaria; junto con factores externos como los términos de intercambio, los flujos de capital y las remesas del exterior, entre otros.

**50.** Los principales resultados obtenidos de las simulaciones, enunciados en la cuarta parte de la exposición, llevaron a las siguientes conclusiones: las reformas comerciales aumentaron la rentabilidad del sector exportador, pero sólo Costa Rica logró un crecimiento basado en las exportaciones con mayor generación de divisas y reducciones en la pobreza debido a que aprovechó dicha generación de divisas para potenciar un cambio tecnológico y mantuvo consistencia entre la política comercial y cambiaria. En El Salvador y Honduras se evidenció una falta de liderazgo de las exportaciones, de diversificación agrícola y ausencia de mano de obra

calificada que llevó a un auge de la maquila de baja innovación tecnológica y a un déficit comercial que sólo ha podido aliviarse con las remesas, al igual que la pobreza, pero que ha llevado a una inercia productiva.

**51.** Es por lo anterior que el investigador planteó como el principal dilema el que la presencia de los flujos de remesas podría contribuir en el mediano plazo a reproducir la inercia productiva denominada “enfermedad de las remesas”, en la que el aparato productivo podría mostrar incapacidad para reaccionar ante caídas importantes de remesas. Por tal motivo, el expositor enunció como elemento clave el tipo de cambio y se pronunció por incentivar las exportaciones mediante la implementación de esquemas de inversión productiva de las remesas y de inversión en el capital humano.

**52.** La última exposición de este panel estuvo a cargo del señor Andras Uthoff, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la Sede de la CEPAL en Santiago de Chile, la cual versó sobre *La relación de dependencia del trabajo formal y las brechas de protección social en América Latina y el Caribe*. Esta presentación comenzó con la descripción de dos aspectos estructurales que acompañan los estados de desarrollo en América Latina y que son parte de las brechas de protección social: los factores demográficos y epidemiológicos, y los cambios en la dinámica del mercado de trabajo.

**53.** Los factores demográficos y epidemiológicos se refieren, por una parte, a las características actuales de la población que muestran un aumento de la población económicamente activa junto con una tendencia al envejecimiento de la población dependiente; y en segundo lugar, al avance en el surgimiento de nuevas enfermedades que afectan a viejos y jóvenes. Estos dos elementos afectan los costos y la demanda de servicios de salud y de pensiones. Por su parte, los cambios en la dinámica del trabajo se observan en la creciente participación del sector informal y otros tipos de empleo como el doméstico, que junto con la reducción en el sector público conllevan a un tipo de empleo sin protección social, que además reduce la carga tributaria.

**54.** Una vez analizadas estas características sociales, el señor Uthoff describió un nuevo indicador de dependencia formal que mide la relación entre las personas inactivas, o dependientes de la economía, y los trabajadores formales de la economía, para demostrar que de acuerdo a éste la oferta de protección social por parte del Estado está limitada al Estado recaudador y que el mercado es incapaz de generar tal protección por sí solo. El ejercicio también permitió identificar tres grupos de países en América Latina a través de los cuales se identificaron las áreas de mayor problema para la disminución de las brechas o conflictos.

**55.** En los grupos II (Venezuela, México y Panamá) y III (Uruguay, Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile) el señor Uthoff encontró que las menores tasas de fecundidad y natalidad se asocian a mayor grado de urbanización y nivel de estudio de las mujeres; también se encontró una menor mortalidad infantil y materna. Además se señaló que el problema de envejecimiento aumenta principalmente al grupo III. En tanto que en el grupo I (Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana) la pobreza y la indigencia afectan a un mayor porcentaje de personas y hogares; existe un círculo vicioso de nutrición; el nivel educativo es muy inferior a los otros grupos; y, las condiciones de vida están deterioradas.



**56.** Las conclusiones del señor Uthoff fueron cuatro: a) no existe un modelo social que calce para todos los países; b) los modelos contributivos no tienen la capacidad de cobertura para toda la población, además de que el Estado de bienestar sólo es viable con una mayor carga tributaria; c) los problemas de protección social pueden ser focalizados por grupos; y, d) un diseño de protección entre el sector público y el privado (Estado, mercado y familia) debe de girar en torno a un componente de solidaridad.

**57.** La propuesta del señor Uthoff fue que el cierre de las brechas sólo se podrá dar con una difusión clara y un pacto social con contenido social que tenga como pilares un entorno macroeconómico sano, una potencialización del capital humano mediante educación y nutrición, generación de empleo productivo, protección social solidaria y participación ciudadana.

**58.** Una vez concluidas las tres exposiciones, el señor Alejandro Villagómez, Secretario Académico del CIDE, agradeció la participación de los exponentes y expresó sus comentarios. Comenzando con la exposición del señor Sauma indicó que si bien está de acuerdo en que las reformas fueron un factor que contribuyó a la volatilidad en la región centroamericana éste no fue el elemento central de la misma, y que existen otros elementos como los factores de oferta que son muy importantes y deben analizarse, como son la pérdida de calidad laboral y el gasto pro cíclico que deben analizarse y que aumentan la volatilidad en el bienestar social. Resaltó que el entorno de los sesenta es más estable que el de los noventa.

**59.** Sobre la exposición del señor Marco Sánchez señaló que si bien es cierto que la política cambiaria es un tema importante, no es el tema central que se debiera adoptar, sino la productividad y no la política de precios. Mencionó que la diferencia de Costa Rica frente a los otros países analizados no es por la política cambiaria sino por otros elementos estructurales, como el factor de calidad y el factor trabajo; además de señalar que la diversificación comercial no lleva sólo a beneficios.

**60.** Por último, sobre la intervención del señor Uthoff dijo estar de acuerdo con estos temas que no son nuevos, a pesar de contar con un nuevo tipo de indicador. Resaltó el señalamiento del problema de la limitación de recursos por parte del Estado, el mercado y la familia para financiar la red de protección social. Dijo que para salir de la trampa de la pobreza se requieren recursos para sustentar un estado de bienestar en el que se busque una combinación entre la política de focalización y los beneficios universales.

**61.** En una primera intervención de los asistentes se preguntó cuál era la definición de trabajo formal en la medida en que muchos trabajos considerados formales pueden ser precarios. En la relación entre Mercado y Cuidado las mujeres tienen un mayor tiempo de trabajo y mayor nivel de precarización, por lo que la contribuyente no puede necesariamente resolver los problemas de protección social.

**62.** Otro de los participantes anotó al moderador que la exposición del señor Sánchez no puso el énfasis en la política cambiaria sino en la coherencia de las diversas políticas.

**63.** En una última intervención se dijo que el empleo es el tema más importante y que el desafío se encuentra en generar un mecanismo de segurización ante el problema de la

informalidad. Así también sugirió que cuando se habla de familia en la protección social realmente se está hablando de mujeres como los pilares de la misma. Por último enunció la necesidad de establecer a la sociabilidad como un cuarto pilar.

**64.** La primera reacción a los diversos comentarios fue por parte del señor Sauma, quien enfatizó que la volatilidad es un comportamiento a observar pero que los resultados a considerar son: que los shocks de las grandes economías difieren de las pequeñas; además de que, aún con disminuciones en la volatilidad, es la reducción inversa con la pobreza lo que llama la atención. Así también señaló su preocupación por la proporción del empleo de baja productividad.

**65.** Por su parte, el señor Sánchez comentó estar de acuerdo con la anotación del comentarista con respecto del estatus de la política cambiaria, y subrayó que por ello en su análisis ella es analizada como un elemento en interacción con diversas políticas. Sobre la inversión extranjera directa señaló que tiene una importancia productiva importante, pero que no siempre ha sido aprovechada, precisamente por las diferencias en el capital humano. Por último, dijo que existe una amplia gama de factores que pueden potenciar o limitar el comportamiento positivo de otros, como la modernización de la agricultura.

**66.** La última intervención del panel estuvo a cargo del señor Uthoff, quien mencionó que el indicador de dependencia considera efectivamente solo el trabajo formal, sin distinguir grados de precariedad del mismo; hacer distinciones haría más complejo el análisis, requeriría generar indicadores adicionales y mostraría brechas de protección aún mayores. En cuanto a la familia, dijo estar de acuerdo con que los tiempos de trabajo de la mujer son un tema delicado que debe considerarse, pero además mencionó la necesidad de incorporar a la pareja dentro de la noción de familia. Por último, mencionó que el énfasis debe estar en la protección social más que en el bono demográfico de la región.

### **Panel 3: Reformas de la política social en América Latina y el Caribe**

**67.** En el panel tres se abordó el tema de las reformas de la política social. El señor Eduardo Aninat, Embajador de la República de Chile en México hizo una presentación sobre *Políticas macroeconómicas, desarrollo y equidad en Chile*. Mencionó que compartiría con el auditorio algunas reflexiones que tratan la relación del tema macroeconómico o políticas de crecimiento en América Latina, incluyendo el caso de Chile, con algunas reflexiones sobre políticas públicas enfocadas a lo social. En el caso Chileno, el crecimiento promedio del PIB durante el siglo XX es de alrededor del 2,7% - 2,8%, tomando en cuenta que existen variantes al interior de muchas décadas. Se observa que en algunas se creció por arriba del 5% y en otras la tasa de crecimiento cayó fuertemente. Recalcó que Chile fue el país de la región más impactado en términos macroeconómicos por la crisis de los años treinta causada por la Gran Depresión. Todo esto representa un hito que nos indica que en el siglo XX el crecimiento de la economía chilena fue particularmente inestable.

**68.** Durante los años 1950, 1960 y 1970 Chile registró un crecimiento sobre el 4% pero con mucha inestabilidad y enormes variaciones de un período a otro. En los 17 años de gobierno de Pinochet, a diferencia de la propaganda de la época, que colocaba al país como un ejemplo exitoso de crecimiento económico, los años de crecimiento fueron pocos, haciendo que el país no

creciera de manera diferente a la del todo el siglo XX, esto es, alrededor de 3% promedio. Durante este período también hubo años de fuertes contracciones en el crecimiento como fue el caso de 1983 y 1984. Finalmente, llegando a los gobiernos de concertación, se puede afirmar con toda claridad que a partir del año 90 hasta este año 2005, Chile ha crecido fuertemente a un promedio de alrededor de 5,8% al 5,9%. Lo más importante a recalcar es que siendo el crecimiento muy necesario, se puede afirmar que el crecimiento registrado en Chile a partir de 1990-2005, a pesar de que en muchos años no ha sido un crecimiento espectacular como en años anteriores, ha sido conseguido con mucho más estabilidad y continuidad, lo cual tiene un impacto directo en la equidad.

**69.** Anteriormente se estudiaba a América Latina como el continente de la inflación, siendo Chile reconocido por su inestabilidad de precios. Actualmente la inflación ha pasado a ser un problema menor, lo cual representa un gran avance, ya que como lo presenta la literatura, la alta inflación también tiene un impacto directo en la pobreza y el tema distributivo.

**70.** Chile, en el marco de la trayectoria del país, ha pasado por varias acciones de políticas macro entre las que se destaca la creación de un Banco Central más autónomo. También se encuentran medidas para evitar las aceleraciones bruscas para después no tener que recurrir a desaceleraciones marcadas. Este fenómeno el expositor lo llama ‘efecto tobogán’, en el cual una combinación de tranquilidad externa, buenos precios, desarrollo exportador y tranquilidad en la tasa de interés, pueden provocar en su momento una aceleración brusca del PIB, para después darse cuenta de que se trataba de un sobrecalentamiento de la economía y producir un ajuste brusco.

**71.** El expositor mostró datos de crecimiento en varios países de América Latina entre los años de 1989 y 2004, calculando el crecimiento del PIB y la desviación estándar del crecimiento en dicho período. El promedio de crecimiento de todos los países es mediocre, un 3% y la desviación estándar es muy alta. Entre 1999 y 2004 Argentina tiene la desviación estándar más alta de su historia. Colombia, por su parte tiene un crecimiento bajo, pero muy constante a lo largo de los años. Chile, por su parte, ha tenido una política intermedia. Es de resaltar que la distorsión estándar en la región equivale a un 2%, lo que quiere decir que es muy alta, representando dos terceras partes del crecimiento. Con esto se concluye que el crecimiento es esencial pero también es muy importante la volatilidad y su contraparte, la estabilidad.

**72.** En Chile, a pesar de contar un crecimiento per cápita del PIB alto (alrededor de, 4,5%), el país sigue teniendo problemas con relación a la política social. Chile cuenta con una larga trayectoria de enfoque en la política social, de más de cien años, por lo que existe cierta institucionalidad. Hay un interés por la política social más allá de los gobiernos en turno reflejado en los trabajos académicos como el ‘mapa de extrema pobreza’. Además, Chile ha ido aprendiendo a focalizar el gasto social, pasando del 50% - 52% al 70% - 72%, lo cual significa un compromiso político. Sin embargo, todavía existe un debate sobre la eficiencia e incidencia en la pobreza de focalizar el del gasto social. Chile ha desarrollado algunas reformas educacionales, cambios en los sistemas de salud, cambios en la descentralización de políticas públicas y algunos experimentos en cuestiones de incentivos de desempeño del sector salud para obtener estándares sociales que sean medibles. Un esfuerzo importante también son las encuestas de hogares desarrolladas en el país.

73. Como conclusión, mencionó que no es posible hacer política social sin crecimiento. Además, el crecimiento tiene un dividendo tributario hacia el aparato fiscal muy importante, de ahí que se insista mucho en la eficiencia de la recaudación fiscal y de tener un coeficiente tributario significativo para poder destinar fondos permanentes a tareas en lo social. También hay que evitar el ‘efecto tobogán’ ya que los sectores sociales son los primeros afectados por sus consecuencias. Por otra parte, la focalización, la eficiencia y evaluación continua está siendo cada vez un imperativo más grande. Además, el tema de incidencia y distribución requiere ser más estudiado, así como el tema del mercado laboral, debido a que existe una ausencia de conocimiento de cómo abordar el tema. Finalmente, se necesita hacer un mayor énfasis no sólo en el tema de derechos sociales, sino también en el tema de las obligaciones para evitar un desbalance.

74. La segunda presentación de este panel estuvo a cargo de la doctora Alejandra González Rossetti, consultora de la CEPAL sobre *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina y el Caribe*. La expositora señaló que su participación se basaría en un estudio de economía política próximo a publicarse por la Sede subregional de la CEPAL en México. Tomando el ejemplo de Chile, señaló que no sólo es importante el tema de institucionalidad, sino también el desarrollo de la conciencia del ciudadano de sus derechos. También señaló que comparte la idea de que ha existido una falla en cuanto al derecho laboral en la región, pero que existe un área que es dejada a un lado que se refiere al papel que juega (debido al monto del presupuesto que representa) la nómina de los proveedores públicos de los servicios sociales, lo cual afecta directamente a los usuarios.

75. Como antecedente, se señaló que en América Latina llevamos más de 20 años de esfuerzos por reformar las instituciones y programas públicos encargados del financiamiento y provisión de servicios sociales, buscando mayor eficiencia y equidad. En general, se tienen muy pocos casos de éxito que reportar, con algunos casos de éxito a nivel local pero sin repercusiones a nivel nacional y de largo plazo. Este tema sigue vigente y ha adquirido una nueva importancia con las Metas del Milenio. Hoy en día los medios de combatir la pobreza son el desarrollo de capacidades, aumentando el capital humano y combatiendo el problema de la exclusión.

76. En los últimos años se ha superado la idea de que un Estado pequeño es mejor para cambiar al supuesto de que lo óptimo es un Estado fuerte, sino bien no un Estado grande. Dentro de la comunidad internacional el concepto de ‘gobernanza’, que se refiere al fortalecimiento técnico de las instituciones, ha tenido mucho auge. La política social ha tenido un avance en especial porque ahora intenta basar en el aspecto cuantitativo. A pesar de los avances logrados, se esperaba un impacto mayor en la eficiencia del sector social a la hora de proveer sus servicios, lo cual no se ha traducido en algo cuantificable. La pregunta es qué nos hace falta para que se lleven a cabo eficientemente las políticas sociales, dado que la voluntad y los recursos están dados. La respuesta se basa en incluir un concepto incluido recientemente en la literatura: *la gobernabilidad* (definida como la habilidad del estado para mediar la competencia entre intereses contrarios). Sin embargo en cualquier movimiento de política que se haga, siempre va a haber ganadores y perdedores. Gobernabilidad es preguntarse si un Estado que tiene como agenda reformar el sector social, tiene la capacidad y voluntad política de imponer los costos a quien le va a costar la reforma a favor de los beneficiarios. Toda agenda de reforma, además de los aspectos técnicos e institucionales tiene un aspecto político muy importante que redefine las relaciones entre Estado y sociedad.

77. La Sra. González presentó ejemplos de iniciativas de reforma del sector social de México (1994-2000), Guatemala (1996-2000) y República Dominicana (2000-2004).

Tomando en cuenta las experiencias de los países mencionados se puede afirmar que la factibilidad política es un aspecto fundamental a analizar en cualquier reforma sector social. Presentando un marco analítico de la dimensión política de las reformas sociales, se puede concluir que es necesario incluir las siguientes variables para análisis y diseño de estrategias de cambio: 1) contexto 2) proceso de reforma 3) reformadores, actores involucrados y sus estrategias. A su vez, es importante desarrollar investigación aplicada en el campo de la economía política para apoyar los procesos de reforma.

78. La segunda exposición sobre *la perspectiva de género en las reformas de la política social en la región*, estuvo a cargo de la doctora Gisela Zaremberg, Profesora de FLACSO. La expositora señaló que su participación se basaría en dos recorridos o procesos: el primero, un recorrido histórico realizado en los últimos tres años sobre el movimiento de mujeres y su influencia en la agenda pública en el marco de los Estados de bienestar y en el marco de la expansión de los derechos y ciudadanía política. Por otra parte, se presenta una síntesis de estudios actuales en los cuales se está realizando una evaluación de política pública de programas con perspectiva de género. La tesis principal se refiere a que las mujeres acceden a ciertos espacios de equidad social, educación, trabajo y salud (tendríamos que analizar en qué medida se da dicha participación), cuando los derechos sociales que marcaban estos espacios están derrumbándose. Dicha tesis ayuda a entender muchas de las paradojas de hoy en día que se refiere a una mezcla de logros, persistencia de inequidades de género e inclusive algunos retrocesos.

79. Para comenzar, partió con un análisis del Estado de Bienestar de los años cincuentas y sesentas, analizando cuáles fueron las críticas desde la perspectiva de género, incluyendo un enfoque de ciudadanía política. La expositora comentó que como punto de partida se puede afirmar que en América Latina venimos de un Estado ‘desarrollista’, centrado en la figura del hombre trabajador, adulto y capaz de mantener una familia, como articulador de los beneficios sociales. Los hombres estaban concebidos en su función productiva y las mujeres en su función reproductiva, lo cual limitaba a las mujeres a recibir beneficios, los cuales eran obtenidos solamente en calidad bajo esta función reproductiva, y en América Latina como esposas legales. Una de las principales críticas feministas se basaba en la ambigüedad legal familiar y la existencia de un desconocimiento del rol de la mujer en los cuidados sociales. Otra crítica se basa en el hecho de obviar la importancia de las redes sumergidas de mujeres en la influencia sobre la agenda de política pública, en especial en la construcción del Estado de Bienestar (ejemplo de México: desayunos escolares). La expositora remarcó la idea de un Estado que excluye doblemente a las mujeres, ejemplificando con una gráfica el número de partos atendidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Si a la discusión anterior se le agrega el concepto de la inclusión ciudadana de las mujeres, se puede observar que mientras los hombres en los años cuarenta, cincuenta y mitad de los sesentas estaban consiguiendo éxitos en cuanto a los derechos sociales, las mujeres estaban centralizadas en luchar por derechos jurídicos y políticos, principalmente el derecho de voto.

80. En relación con los años setenta y ochenta, hasta llegar a los noventas, se puede afirmar que mientras existía un auge en el movimiento de las mujeres por los derechos políticos, las

corporaciones y organizaciones lideradas por los hombres comienzan a sufrir derrotas y declinación de los derechos obtenidos. Esta situación nos lleva a una serie de paradojas de género. En América Latina las mujeres han evolucionado en cuanto a la expansión de la educación, pero en un contexto en el cual la educación y la salud se ven deteriorados, lo cual significa que existe una exclusión en cuanto al acceso a estos servicios, ó que la calidad de los mismos está deteriorada. Otra de las paradojas se refiere a la persistente inequidad en la economía del cuidado, en el sistema de pensiones, los mercados laborales (los salarios de las mujeres siguen siendo más bajos, además, las mujeres han aumentado su participación en el mercado y su ingreso, pero esta inclusión ha sido básicamente en el mercado informal) y pobreza (moderada y extrema, la cual afecta más a hogares con jefatura femenina). En relación con la pobreza no moderada, la expositora presentó distintos enfoques para combatir la pobreza con enfoque de género (asistencial, eficiencia, equidad y empoderamiento).

**81.** Un punto importante a enfatizar en los programas de combate a la pobreza de los 90's es la fuerte centralidad de la intermediación de las mujeres en la transferencia de los beneficios sociales de los programas, como por ejemplo, programas como Oportunidades en México, Bono Solidario en Ecuador, Jefes y Jefas de familia en Argentina. Como desafío podríamos preguntarnos es si esta intermediación de las mujeres ha logrado empoderar o no a las mujeres.

**82.** Como conclusión, se puede afirmar que en general se ha creado una nueva institucionalidad en la región, en la cual un desafío importante sigue siendo en conflicto con viejas redes o estructuras de mujeres, y con las viejas corporaciones con su propia base de movimientos de mujeres. Finalmente es importante recalcar la necesidad de evaluación de los miles de programas que incluyen perspectiva de género ó que se han realizado con perspectiva de género de aplicación directa, para poder determinar avances y retrocesos.

**83.** La señora Teresa Bracho, Investigadora del CIDE quien fungió como comentarista en este panel, comenzó su participación señalando la existencia en todos los trabajos expuestos de la idea de entender el desarrollo social y económico de una manera integral. Sin embargo, existen ciertas tensiones entre los diferentes trabajos sobre las diferentes maneras de crear y estudiar dicha visión de desarrollo. En general, todas las exposiciones coinciden en la idea de retomar la parte política e institucional en el diseño y operación de las políticas sociales, en donde es importante destacar también el rol de la familia. Tal y como se señaló durante las exposiciones, es necesario no sólo tener un crecimiento económico alto, sino que también el aspecto político e institucional estén claros desde el principio en la elaboración de las políticas sociales. Para lograr la eficacia en la política social no solamente se trata de tener conciencia del problema de equidad, sino de que exista voluntad política, y conocimiento de las estrategias y relaciones entre los actores políticos.

**84.** Un tema preocupante radica en la pregunta de si existe ó no una distancia entre las políticas focalizadas y el Estado de bienestar. Se trata de definir si el retomar el Estado de bienestar ó el concepto de políticas universales, se está oponiendo a las políticas de focalización ó no. Se mencionó el ejemplo del caso mexicano del siglo XX en donde se fue construyendo a partir de la revolución en medio una gran crisis social, una red de garantías individuales en la Constitución y cómo se fueron convirtiendo en un concepto que existe plasmado en la Constitución pero que nunca tuvieron un ejercicio real. Existe la pregunta de que tanto existe hoy en día una oposición a la focalización ó una rebúsqueda de la universalización de los derechos sociales.

- 85.** La expositora concluyó reiterando una de las frases mencionadas en la exposición de Alejandra González que expresa la necesidad de tener un Estado fuerte que administre el acceso universal a los servicios sociales básicos de calidad, enmarcados en un contexto de eficacia, eficiencia y habilidad política de las políticas sociales.
- 86.** Para finalizar se abrió un espacio de discusión.

#### **Panel 4: El combate a la pobreza**

**87.** El último panel se concentró en el tema de combate a la pobreza. La primera exposición estuvo a cargo del señor Miguel Székely, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y evaluación de SEDESOL México, titulada *Movilidad intergeneracional y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina*. El objetivo principal de ésta fue ofrecer una nueva visión de la institucionalidad social que pasara de lo conceptual a la búsqueda de indicadores de institucionalidad concretos que puedan ser verificables.

**88.** Debido a que no existe una definición sobre lo que es la política social y menos aún sobre lo que es la institucionalidad de la política social, el señor Székely inició su exposición explicando su definición de ambos conceptos para este trabajo, además de identificar los elementos, que a su juicio, hacen que una política social sea o no institucional. En primer lugar, el planteamiento de la política social en su sentido más acotado, como políticas de combate a la pobreza. Sobre la institucionalidad en el campo de lo social se inclinó por la que considera que estas instituciones son los núcleos básicos en la organización social comunes a todas las sociedades y encargadas de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada. Esta definición además enumera tres aspectos que contiene una política institucional: a) se refiere a problemas esenciales para la sociedad; b) incluyen una serie de regulaciones de la conducta y pautas definidas y organizadas; y c) existe una regulación definida para lo social.

**89.** A partir de lo anterior, el expositor propuso cuatro características que hacen que una política sea institucional, a saber: a) cualquier política institucional tiene que emanar de un acuerdo social-político de atender un problema específico; b) debe de establecer objetivos y metas claras, así como contar con elementos de evaluación; c) debe tener un establecimiento de reglas claras y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes; y por último, d) contar con normas y reglas de comportamiento de los actores relevantes.

**90.** Posteriormente, a partir de cada una de estas características generales identificó los síntomas que permiten evaluar en la realidad las políticas sociales de diferentes países, en este caso de 18 países de América Latina. En cuanto a la primera característica, enunció como un síntoma la existencia de un ministerio cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza, como fue el caso de Brasil y Uruguay. Para la segunda característica identificó dos; el primero, que exista un programa nacional en donde se establezcan parámetros y compromisos concretos en materia de combate a la pobreza y la desigualdad; el segundo, que se definan y adopten indicadores concretos para evaluar el cumplimiento de objetivos.

**91.** Respecto de la tercera característica, señaló que existen cuatro síntomas que permiten identificar si existen derechos específicos: a) la existencia de un marco jurídico con las

responsabilidades, facultades y atribuciones de los actores que reste ambigüedad en las normas; b) la existencia de un presupuesto para ejercer las facultades que se le han otorgado; c) contar con mecanismos explícitos de coordinación intra y entre ordenes de gobierno; por último, d) que exista una contraloría social y estancias de participación ciudadana para hacer valer sus derechos.

**92.** En lo que se refiere a la última característica, enunció tres indicadores: a) que todos los programas de desarrollo social contengan reglas de operación; b) la construcción de padrones de beneficiarios que permita transparentar la gestión pública; y, c) la existencia de un marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de los funcionarios.

**93.** Todos estos se sintetizan en 10 indicadores que el señor Székely propuso y utilizó, en una investigación que no es exhaustiva, para conocer el grado de institucionalidad de 18 países de América Latina. Los resultados fueron que sólo cinco países cuentan con ministerios de desarrollo social; 10 cuentan con planes gubernamentales en donde se establecen objetivos e instrumentos claros para el combate a la pobreza y la desigualdad; todos los países han adoptado alguno de los indicadores establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para medir el combate a la pobreza; sólo dos países tienen una ley de desarrollo social; ocho países que cuentan con la capacidad de financiar un gasto equivalente a un dólar diario por persona, lo que se traduce en un presupuesto suficiente para el combate a la pobreza; en cinco países existe un ministerio encargado de coordinar formalmente la política social y en 10 existe un gabinete de desarrollo social o consejo; sólo cinco países cuentan con instancias formales de participación ciudadana; sólo México cuenta con reglas de operación publicadas e información sobre los derechos de la ciudadanía y obligaciones del Estado; seis países cuentan con padrones de beneficiarios; y por último, en todos los países están reglamentadas las conductas de los funcionarios. En resumen, los cuatro países con mayor institucionalidad serían México, Argentina, Brasil y Costa Rica.

**94.** La segunda exposición estuvo a cargo de la señora Ana Sojo, jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL México, la cual versó sobre las *Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza*. El objetivo fue hacer un análisis histórico sobre cuál ha sido el vínculo institucional entre las políticas selectivas y sectoriales, sobre todo después de la década de los ochenta. Para tal fin la exposición comenzó con un estudio conceptual sobre la focalización, seguido del análisis de sus características, sus concepciones sobre la focalización, para posteriormente obtener sus principales lecciones sobre su pertinencia y en el ámbito institucional; así como sus retos.

**95.** En términos conceptuales, la señora Sojo mencionó que la focalización es un concepto ambiguo, sobre el que no existe un acuerdo. Por una parte, dicho concepto puede hacer alusión a los programas compensatorios ante shocks de ingreso. Por otra parte se emplea para denominar programas asistencialistas tradicionales o, por el contrario, para programas no asistenciales que establecen derechos y obligaciones, o también referirse a programas selectivos vinculados a los programas universales como también a programas que protegen el ingreso mediante financiamiento solidario.

**96.** Iniciando con las características de los programas asistenciales tradicionales, se mencionó que a) consisten fundamentalmente en programas de transferencias de ingresos, alimentación, subsidios, vivienda y otros; b) los instrumentos para seleccionar a los beneficiarios eran frágiles y



no siempre con una consonancia entre los elementos de selectividad y las necesidades de los beneficiarios; c) tenían tendencia al clientelismo y a la discrecionalidad; d) tenían vínculos con lo sectorial, débiles; e) en ocasiones tuvieron efectos de sustitución de las políticas universales; y f) excepcionalmente tomaban en cuenta criterios más integradores.

**97.** Siguiendo con el análisis histórico, la expositora observa que en los ochenta se instauró una visión de la focalización de tipo reduccionista, cuyo objetivo era contribuir mediante la reducción del gasto social al ajuste fiscal y que llevó a contraponer los aspectos distributivos y los del crecimiento económico, confiando respecto del bienestar social en el derrame económico. Además, era una política eminentemente compensatoria y de corto plazo. Existió una gama de programas amplia como los empleos de emergencia, fondos sociales de emergencia, etc.

**98.** Las características de esta focalización reduccionista se basaban en que tenía un carácter eminentemente asistencial y otorgaba mucha importancia a los efectos de demostración y la visibilidad de sus efectos, en aras de crear una estabilidad política, pero contaba con pocos recursos y por lo tanto era débilmente anticíclica. Además la focalización reduccionista iba acompañada de una visión negativa de las políticas universales, que llevaba a disminuir recursos para esas políticas y dirigirlo a los pobres. Lo anterior conllevaba a un descuido y una postergación de reformas sectoriales y al incremento de las fragmentaciones administrativas, superposiciones y duplicidades. El énfasis, por lo tanto, era la creación de infraestructura social económica, en programas de empleo y asistencia social con sesgos de género, por lo que se tomaba muy marginalmente en cuenta el desarrollo productivo, el apoyo institucional, el desarrollo comunitario y se rescataban escasamente las especificidades de la pobreza.

**99.** En cuanto a los rasgos organizativos de esta focalización, la señora Sojo mencionó que existieron débiles vínculos entre lo sectorial y los ministerios del ramo, al estar a cargo de autoridades autónomas y transitorias y que, por lo mismo, su replicabilidad y continuidad eran acotadas, dado como ejemplo los salarios que devengaban los altos personeros, imposibles de replicar en el sector público. Además la orientación hacia el subsidio a la demanda era contrapuesta con la oferta de prestaciones públicas, y por lo mismo, se trataban de programas con prestaciones poco complejas y de escaso desarrollo organizativo, con un énfasis en desembolsos rápidos.

**100.** Junto con esta focalización, también se abordó la forma en que las reformas de la política social en la región a su vez impactan la trayectoria de la focalización. En esta parte se dijo que la tendencia a la focalización reduccionista en la región convivió con el afán universalista de otros países, de lo que dan cuenta experiencias importantes como la de Brasil y Colombia. Por otra parte, tanto en el caso de Guatemala como en otros países, se trató de disminuir las barreras de acceso de los no asegurados a servicios, sobre todo en la atención primaria en salud; a la vez que existió un ímpetu en cobertura de la primaria, como en la experiencia peruana. Sobre los efectos de sustitución de recursos respecto de los programas universales dijo que parece haber poca evidencia, a excepción del caso chileno bajo la dictadura.

**101.** Entre las lecciones sobre la pertinencia de las políticas contra la pobreza tras las experiencias de los ochentas, la expositora destacó la importancia de que los programas sean adecuados a las causas de la pobreza y no sólo a sus manifestaciones; se rescaten las especificidades de la pobreza y se trate de tejer intervenciones que sean de carácter integral y

diferenciadas según las necesidades específicas; se considere el problema de la calidad de las prestaciones; que exista un financiamiento y cobertura adecuados; y de que se flexibilice la concepción respecto de la gama de combinaciones público privadas.

**102.** Lo anterior tiene repercusiones en el ámbito institucional. En primer lugar, se acepta el hecho de que la política social no puede ser la ambulancia que vaya haciéndose cargo de los heridos de la política económica y del ajuste, por lo que es importante coordinar y orientar las políticas en materia macroeconómica y de desarrollo productivo para que tengan como eje el bienestar social, al igual que las reformas de política social requieren vincular las políticas focalizadas con lo sectorial. También hay una inquietud creciente por la sustentabilidad de las políticas contra la pobreza y por la gestión de las mismas.

**103.** Entre los retos que implican el estrecho diálogo entre políticas selectivas y universales se encuentran, de acuerdo a la expositora: a) la viabilidad de modificar la forma en que las políticas selectivas han venido haciendo prestaciones (las políticas selectivas no necesariamente tienen que referirse exclusivamente a los pobres); b) las políticas de expansión de cobertura son políticas populares que se centran en una expansión de recursos. Pero las políticas selectivas no necesariamente tienen que ver sólo con un incrementalismo de recursos, a veces implica modificaciones organizativas e institucionales, lo cual tiene una complejidad opuesta en términos políticos porque pueden oponerse sectores organizados y los beneficiarios potenciales no están organizados.

**104.** En conclusión, la señora Sojo expresó que es importante observar durante la evaluación de las políticas no sólo el efecto positivo de la entrega de los recursos, sino también los efectos que las políticas selectivas tienen en la dinámica sectorial. Por ejemplo en el caso de las transferencias condicionadas, evaluar la necesidad o no de reformas en lo sectorial (educación, salud) para que las transferencias condicionadas sean aún más eficaces.

**105.** La tercera exposición del panel corrió a cargo de la señora Claudia Serrano, consultora, Asesorías para el Desarrollo de Chile, con una ponencia titulada *Alcances y restricciones de los programas de protección social*. La presentación se orientó a conocer las partes, bondades y las limitaciones de los nuevos programas de protección social; a responder qué tipo de Estado social se está configurando en la región; así como a proponer algunas medidas que ofrezcan seguridad social combinando protección y bienestar en el contexto de ciudadanía y cohesión social.

**106.** La expositora comenzó mencionando algunos antecedentes respecto del cambio de una sociedad del trabajo a una sociedad global, con el objetivo de ofrecer el contexto en el que se instauran los nuevos programas. Por ejemplo, mencionó la necesidad de promover itinerarios viables en el ámbito de la formalidad, pero de una formalidad que se ve sujeta a los vaivenes propios de trayectorias laborales que sufren cambios a lo largo de la vida activa de las personas. Adicionalmente mencionó las cuatro funciones de la política social, que van más allá del sólo alivio a la pobreza, a saber: la función de protección, como la labor del Estado para apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social; la función de bienestar, referida al reconocimiento garantizado de derechos sociales con criterios de equidad e igualdad de oportunidades; de ciudadanía; entendida como la política pública que reconoce los derechos ciudadanos; y, la función de cohesión social, elemento clave cuyo rol es la generación y preservación de un espacio social en el que todos los sujetos se sientan parte.

**107.** Como ejemplo de los programas actuales de protección menciona el programa de protección social instaurado por el Banco Mundial, en el que se antepone a los pobres como sujetos no propositivos y vulnerables y se plantea un enfoque de manejo social de riesgo para enfrentar dicha vulnerabilidad, que combina seguros de mercado, mecanismos de autoseguro y protección, así como mecanismos formales e informales. Respecto a los programas anti pobreza o de transferencias monetarias condicionadas (TMC) enlista los programas más conocidos en la región como el de Oportunidades en México, Bolsa Familia de Brasil, Jefes y Jefas de Argentina, entre otros.

**108.** Teniendo los programas anteriores en mente, la expositora enunció algunos comentarios que surgen de la comparación de estos nuevos programas implementados en la región respecto de los anteriores. Un primer comentario fue que existe una gran ofensiva anti pobreza en el continente, al igual que una gran innovación en la focalización acompañada de un nivel de cobertura nunca antes visto. También estos programas ponen énfasis en el enlace entre los programas focalizados y la política sectorial; en la operación de una red de protección; en mejorar la capacidad de consumo de las familias; así como en llegar a poblaciones lejanas de la acción del Estado. De acuerdo a la expositora, el énfasis que estos programas ponen en los puntos anteriores es heterogéneo al igual que los resultados positivos que se obtienen, entre ellos el positivo impacto de género.

**109.** Por el lado de las críticas o problemas de los programas, la señora Serrano señaló que el objetivo de estos programas no está muy claro, si es sobre capital humano, educación, salud u otros; además dejan de lado el foco en la oferta y la calidad de los servicios. Así también, son programas con costos administrativos bajos, lo que los hace viables; contienen distintos mecanismos de focalización; pero no definen con claridad cuándo es que se deja de ser pobre y tener acceso a los programas; no hay una experiencia en el monitoreo de la experiencia ciudadana; cuentan con pocos actores y tienen un enorme riesgo de ser programas asistenciales; además, parecen otorgar más una protección transitoria que una red social inclusiva y permanente.

**110.** Desde la perspectiva de la política social, la expositora enunció que estos programas se tratan más de protección y no de bienestar; de una protección transitoria en lugar de una red inclusiva y permanente; enfatiza en cobertura de servicios básicos, más que en capital humano; omiten lo socio comunitaria; son brutalmente centralizados; y, su concepción de la pobreza transita desde carente a vulnerable, pero no ha ciudadano.

**111.** A partir de lo anterior, la señora Serrano formuló tres preguntas: ¿Cómo y en qué medida combinar asistencia y ciudadanía? ¿Cómo incluir asuntos simbólicos de pertenencia a una comunidad nacional y administrar oportunidades y beneficios sociales? y ¿Cómo capitalizar la experiencia acumulada en políticas y programas sociales y de desarrollo y la oportunidad política de la nueva prioridad y agenda de la pobreza?

**112.** Las propuestas que expuso fueron: a) recuperar el vínculo protección-empleo, una alternativa sería a través del pacto fiscal por la cohesión social que propone la CEPAL; b) proteger a la persona y no al puesto de trabajo; c) desplegar una protección asociada a las trayectorias de vida que incluya una protección del ingreso y se complemente con las garantías de los derechos de pertenencia a una comunidad; d) recuperar lo comunitario y lo local; e) recuperar

una política social integrada, corresponsable, con cooperación público y privada y descentralizada; y, por último, f) redefinir el término de solidaridad.

**113.** La última exposición de este panel estuvo a cargo de la señora Cecilia Loría, Directora General de INDESOL México, quien ofreció una presentación titulada *Género: su relevancia en las políticas de lucha contra la pobreza en México*. La exposición se dividió en tres partes, en la primera se analizó la política social y la superación de la pobreza no sólo como un tema de bienes y servicios o capacidades sino también de libertad desde la perspectiva de género. La segunda parte se enfocó hacia el debate de lo que ha sido la propuesta más corta y lo que sería un planteamiento de llevar la equidad de género a la política en general. En tanto, en la tercera parte se analizaron los resultados de una encuesta para verificar en qué medida la participación ciudadana de la mujer está condicionada a sus niveles de pobreza.

**114.** En la parte sobre la libertad de las mujeres, la expositora hizo una serie de planteamientos sobre los elementos de los cuales dependería la construcción de la ciudadanía en situación de pobreza, entre los que mencionó las formas y contradicciones en el trabajo doméstico, el tipo de familia, la edad de unión de la pareja, la situación laboral, el tipo de ingreso, la autonomía económica, entre otros. Al respecto citó un trabajo de Amartya Sen donde se que señala existen cuatro variables concretas y definitivas para que las mujeres obtención ciudadanía: a) su capacidad para ganar una renta independiente; b) para encontrar un trabajo fuera del hogar; c) para tener derechos de propiedad; y, d) para saber leer y escribir y tener un nivel de educación que les permita participar en las decisiones que se toman en el seno de la familia como fuera de ella. A partir de esta idea la señora Loría enuncia que mientras no haya condiciones de igualdad básicas de las mujeres que viven en situaciones de pobreza, su posibilidad de ciudadanía también está limitada.

**115.** En una propuesta de equidad de género más integral o más precisa se hace alusión a la propuesta de Mainstreaming emanada en la Comunidad Europea, que plantea que todo el aparato de Estado sea permeado por estas ideas y cuente con instrumentos básicos que estén de alguna manera integrados al conjunto de las instituciones, normas, aparatos de evaluación, seguimiento y participación. Esta propuesta está conformada por un sistema dual integrado por políticas específicas de igualdad y políticas transversales, las cuales se complementan. Por una parte se encuentran las necesidades prácticas como la salud, alimentación y cuidados de la familia, y por otra las necesidades estratégicas que buscan alcanzar una educación sin perjuicios y en igualdad de condiciones, así como una integración equilibrada en los espacios públicos y plena en el mercado laboral.

**116.** Para alcanzar los objetivos antes señalados se propone, por una parte, disminuir la carga de trabajo, asegurar la prevención y el mantenimiento de la salud y procurar más y mejores servicios para la familia; mientras que por otra parte, el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y de ciudadanía, acciones de conciencia social, favorecer el acceso y mantenimiento a la autonomía e independencia económica y acceso equitativo a los puestos de representación. El logro de estas acciones traería consigo el tratar a las mujeres como beneficiarias y participantes, mejorar sus condiciones de vida y convertir a las mujeres en agentes activos de su proyecto de vida.

**117.** En una tercera parte de la exposición, la señora Loría da cuenta de algunos de los resultados obtenidos en una encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones aplicada en el marco del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y que tienen que ver con la libertad de la mujer. Esta encuesta fue aplicada a un sector de mujeres de entre 20 y 64 años que viven en situación de pobreza en la zona urbana y en ella se detectó que la mayoría de las mujeres se encuentran entre los 30 y 39 años, su rango de escolaridad es la primaria y tienen entre uno y tres hijos.

**118.** En la condición de trabajo se encontró que hay un 30% de mujeres que están desempleadas o que buscan ingresos fuera de casa y un 67% que permanecen trabajando en casa. Así mismo, se observó que el 71,6% no cuenta con seguridad social. De las mujeres empleadas el 44% son empleadas obreras y el 52% se encuentran en el sector informal, por lo que no cuentan con prestaciones y seguridad social. Además el 75% gana menos del salario mínimo.

**119.** En cuanto a la condición de trabajo y uso de tiempo se observó que no hay una diferencia sustantiva entre el número de horas que dedican al cuidado de la casa las mujeres que salen a trabajar y las que se quedan en el hogar, como tampoco entre las que tienen de uno a tres hijos y las que tienen más de cuatro. Donde sí se encontró una diferencia fue entre las mujeres en hogares nucleares conyugales y las de hogares nucleares monoparentales.

**120.** Sobre el grado de libertad la expositora mostró que a mayor edad de las mujeres en el momento de la contracción de unión de pareja nunca piden permiso, y que cuando las mujeres tienen mayor grado de escolaridad y posibilidades de ingreso, cambia su situación de dependencia con relación a la pareja y a la vida comunitaria y política.

**121.** Estos resultados permiten demostrar, de acuerdo a la expositora, que los cuatro factores antes anunciados (además de contar con propiedades), tienen un peso definitivo en la construcción de la ciudadanía, de autonomía y de participación de las mujeres.

**122.** Una vez concluidas las cuatro exposiciones, el señor Fernando Cortés, del Colegio de México, quien fungió como comentarista, agradeció la participación de los exponentes y mencionó que todas las exposiciones habían sido muy ricas, por lo que no haría el intento de tratar de sintetizarlas, y se limitaría a hacer dos apuntes de carácter general. Por el lado del carácter teórico en el que versaron todas las exposiciones, sobre todo las dos primeras, dijo que se tiene la tendencia a discutir conceptos sin someterlos a una revisión de su sentido en un contexto, ya que los conceptos no son falsos ni verdaderos, sino que, como plantea Bunge, están cargados de referentes y de sentidos. Respecto del concepto de institucionalidad planteado por el Sr. Székely, se preguntó si lo que hacía fundamentalmente era operacionalizar un concepto, sin que este concepto contara con un referente, para usarlo de manera descriptiva para ordenar un trabajo empírico. Su recomendación fue someter el concepto a un escrutinio, y aplicar en las mediciones comparativas un índice sumatorio ponderado.

**123.** Respecto de la relación entre las políticas focalizadas y el vínculo con las políticas sectoriales comentó que parece que en la parte operacional hay un punto que requiere profundización y que la señora Sojo planteó muy bien; a la vez aparece en la argumentación que dio la señora Serrano. Este ámbito debe ser sometido a discusión. Sobre la exposición de la

señora Loría mencionó que es un análisis descriptivo que está en las primeras etapas, y sugirió trabajar modelos múltiples para poder controlar los efectos.

**124.** El Sr. Székely se retiró tras su exposición, por lo que no tuvo oportunidad de contestar a las interrogantes y observaciones sobre su exposición.

**125.** En una primera intervención, el Sr. Garretón hizo cuatro observaciones. La primera, sobre el hecho de que la institucionalidad no sólo debe incluir el aspecto normativo, sino también el organizacional y que la necesidad de implementar instituciones específicas puede ayudar a exigir una parlamentarización de los regímenes presidenciales. La segunda, que es necesario llegar a una definición de lo que es la política social, para saber que es lo que abarca. La tercera, que en la tercera exposición se confunde si el concepto que la expositora dio al principio sobre la protección corresponde a la descripción de los programas que va analizar o al concepto que ella tiene sobre el mismo. El último comentario fue sobre si hay derechos específicos de la mujer entonces también debe haber derechos específicos de otras categorías de género, lo que lleva a plantear que los derechos de la mujer pueden tener conflictos con los derechos de otras categorías.

**126.** En su intervención, María de la Paz López consideró que la violencia debe ser un tema crucial en las políticas sociales amplias con enfoque de género y en las de pobreza y afirmó que es necesario tener mayor información sobre lo que se está haciendo en ese campo en México.

**127.** En una tercera intervención, Jorge Coarasa de SEDESOL aclaró, a título personal que la investigación sobre la institucionalidad que presentó el señor Székely, está en curso y que aquella exposición intentaba fomentar el debate.

**128.** En una primera reacción a los comentarios, la señoría Loría comentó que estaba de acuerdo con que la violencia es un tema importante, pero que el objeto de su exposición era centrarse en la ciudadanía. Sobre los derechos específicos, dijo estar de acuerdo en que existen estos para la mujer, como lo son en el campo de la maternidad.

**129.** En una cuarta intervención de los participantes, se mencionó que en el momento de la evaluación habría que considerar lo que verdaderamente obtienen las mujeres y realizar encuestas de control para saber en qué están los hombres.

**130.** Pablo Sauma dijo que la política social no sólo se encarga de problemas de ingreso y de la lucha contra la pobreza. También que la pobreza abarca otras dimensiones como la privación, impotencia y vulnerabilidad, por lo que los programas de combate a la pobreza deben coordinarse con otros sectores sociales. De ahí la importancia de la autoridad social que coordine los esfuerzos.

**131.** Tres preocupaciones enunciadas en una sexta intervención fueron que una política basada más en los activos lleva a dejar de lado la participación ciudadana en la construcción de política social y en la visión de cohesión social. Sobre la visión de los derechos, la preocupación fue que no existen mecanismos para hacerlos exigibles; y por último, que en el programa Oportunidades se debe incluir no sólo el incremento del capital humano, sino también del capital social en términos de cohesión social.

**132.** Durante las reacciones de los expositores, la señora Serrano comentó que le pareció interesante la participación que hizo el comentarista sobre los conceptos y su aplicabilidad, sin embargo, consideró que no es correcto utilizar un concepto que tiene un cierto sentido y privarlo de ese sentido y ponerlo en otro contexto que no es adecuado, como cuando se utiliza el concepto de política social para reducirlo a programas focalizados. En un segundo comentario, dijo que al pensar sólo para los pobres se traiciona un sentido especial que es la cohesión social, por lo que la política social no está pensada sólo para los pobres. Respecto a la protección mencionó que para conservar el debate y establecer la diferencia hizo la distinción entre protección y políticas sectoriales y de bienestar o de ciudadanía.

**133.** Por su parte, la señora Sojo mencionó que cree que no existe claridad sobre cómo lo sectorial incide de una manera directa en el fracaso o el éxito de estas transferencias condicionadas, y que ello debiera ser objeto de evaluación. Sobre el planteamiento del manejo del riesgo social, considera que tiene un hilo que lo vincula a la idea reduccionista de focalización, en la medida que es un planteamiento que postula que la política social atienda solo a los pobres y que para los no pobres sigue confiando en los mecanismos del mercado y olvida la gran vulnerabilidad que sufren amplios sectores de la población precisamente por no tener acceso a los mercados de aseguramiento, de salud etc.





Anexo I

**LISTA DE PARTICIPANTES**

**A. Participantes**

**CHILE**

Sr. Manuel Antonio Garretón, Profesor Titular, Departamento de Sociología, Universidad de Chile

Sra. Claudia Serrano, Consultora, Asesorías para el Desarrollo Chile

**COSTA RICA**

Sr. Pablo Sauma, Consultor CEPAL, San José, Costa Rica

**MÉXICO**

Dr. Ivico Ahumada Lobo, FLACSO

Sr. Eduardo Aninat Ureta, Embajador de la República de Chile en México

Srta. Paula Carolina Altamar Robayo (Colombia), Estudiante MGAP, FLACSO

Sr. Fidel Aroche, Profesor Postgrado, Facultad de Economía, UNAM

Dr. Dante Avaro, Secretario Académico, FLACSO

Sr. Francisco Balderas Guzmán, Subdirector Comunicación Social, SEDESOL

Sra. Cecilia Bobes, Coordinadora del Doctorado y Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO

Dra. Teresa Bracho, Profesora Investigadora, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

Sr. Ricardo Bucio Mújica, Director General Adjunto de Vinculación y Coinversión, INDESOL

Sen. Luisa María Calderón Hinojosa, Senadora, Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República

Sr. Jorge Coarasa Bustamante, Director General Adjunto de Relaciones Internacionales y Proyectos Especiales, SEDESOL

Lic. Fernando Cortés, Profesor-investigador, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México

Sr. Christian Courtis, Profesor, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Sra. Blanca de la Garza, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Sra. Cristina Eguizábal, Oficial de Programa, Fundación Ford México y Centroamérica

Sra. Kim Fox, Estudiante, SEP (Oficina Dra. Felicia Knaul)

Lic. César Garcés, Director de Programas Emergentes para Atención a Desastres, SEDESOL

Lic. Blanca Lilia García López, Directora Coordinación y Vinculación Internacional, SEDESOL

Sra. Sara Gordon, Investigadora, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Sr. Rodrigo Gómez, Subdirector de Investigación, INDESOL

Dra. Alejandra González Rossetti, Consultora de la CEPAL

Sra. Ana Paola Gutiérrez, Políticas Públicas, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez

Sra. Flérida Guzmán, Profesora-investigadora, FLACSO

Sr. Jorge Hernández Valdés, Coordinador de la Maestría en Trabajo Social, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

Mtra. Teresa Hevia Rocha, Directora de Vinculación con la Sociedad, INDESOL

Licda. María Begoña Iguñiz E., Directora de Investigación, INDESOL

Sra. Clara Jusidman, Presidenta, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE-Social) A.C.

Licda. Guadalupe López Hernández, Directora General Adjunta de Género, Investigación y Desarrollo de Modelo, INDESOL

Lic. Cecilia Loría Saviñón, Directora General, INDESOL

Sr. Juan Eduardo Lozano Ortega, Investigador Asociado, ITESM Campus Ciudad de México

Sra. Silvia Luna Santos, Subdirectora de Sistematización de la Información, INMUJERES

Sra. Hilda Araceli Moreno Acosta, Jefa Departamento de Investigación, INDESOL

Sr. Álvaro Fernando Murguía Martínez, Subdirector de Investigación, INDESOL

Sra. Marie-Paule Neuville, Charge de mission, Comisión Europea

Mtra. Raquel Pastor Escobar, Profesora de Asignatura, Universidad Iberoamericana

Dra. Alicia Puyana, Profesora Investigadora, FLACSO

Sra. Paulina Revilla, Estudiante, Instituto Tecnológico Autónomo de México

Sra. Paula Rivera Hernández, Directora de Estadísticas de Género (INDESOL)

Sra. Aída Román Gómez, Asesora, Senado de la República

Sr. Christian Rojas Rojas, Director de Capacitación, INDESOL

Sr. Ricardo Sáenz de Tejada (Guatemala), Estudiante de Doctorado, FLACSO

Srta. Gimena Sánchez, Estudiante, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Sr. Rafael Santoyo S., Coordinador General de Proyectos Estratégicos, Dirección General de Planeación y Programación, Secretaría de Educación Pública

Sra. Concepción Steta Gándara, Directora General de Planeación y Evaluación Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL

Dr. Miguel Székely Pardo, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, SEDESOL

Sra. Claudia Tello de la Torre, FLACSO

Dr. Oscar Ugarteche, Investigador Titular, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Dra. Giovanna Valenti Nigrini, Directora General

Sr. Alejandro Villagómez, Secretario Académico, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

Dra. Gisela Zaremberg, Profesora, FLACSO

## **B. Otros organismos de Naciones Unidas**

Sra. Teresa Rodríguez, Directora Regional, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM

Sra. Itza Castañeda, Asesora Técnica Principal de Género, PNUD

Sra. María de la Paz López, Consultora, UNIFEM

Srta. Gabriela Cordourier, Editora Adjunta Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD

Sra. María José Moreno Ruiz, Coordinadora, Proyecto Política Fiscal con Perspectiva de Género en América Latina y el Caribe, Cooperación Técnica Alemana, GTZ/UNFPA

## **C. Secretaría**

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede en Chile**

Sr. Andras Uthoff, Oficial a cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México**

Sra. Rebeca Grynspan, Directora

Sra. Ana Sojo, Jefa, Unidad de Desarrollo Social

Sr. Matthew Hammill, Oficial Asociado de Asuntos Sociales, Unidad de Desarrollo Social

Sr. Marco Vinicio Sánchez Cantillo, Oficial de Asuntos Sociales, Unidad de Desarrollo Social

Sr. Pedro Cote, Coordinador de Comunicación

Srta. Martha Cordero, Oficial de Asuntos Económicos

Srta. Lourdes Colinas, Asistente de Investigación, Unidad de Desarrollo Social

Anexo II**LISTA DE DOCUMENTOS****1. Presentaciones y ponencias**

- Introducción al Seminario Sra. Rebeca Grynspan, Directora, CEPAL
- Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social, Christian Courtis
- Efectos sociales de la volatilidad del crecimiento en Centroamérica, Pablo Sauma
- Crecimiento exportador, régimen cambiario y choques externos en Centroamérica: alcances y limitaciones para el bienestar social, Marco Vinicio Sánchez Cantillo
- Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff
- La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti
- Perspectiva de género y reformas en la región: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?, Gisela Zaremberg
- Hacia la institucionalización de la política social en América Latina, Miguel Székely
- Políticas selectivas y sectoriales: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza, Ana Sojo
- El combate a la pobreza: Alcances y restricciones de los programas de protección social, Claudia Serrano
- Género: su relevancia en las políticas de lucha contra la pobreza, Cecilia Loría Saviñón

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mexico/noticias/noticias/7/22917/P22917.xml&xsl=/mexico/tpl/p1f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>