



 Fundação
Joaquim Nabuco

Volume 40
Número 2
2016

&

CIÊNCIA TROPICO



Volume 40
Número 2
2016

CIÊNCIA TRÓPICO

Michel Temer
Presidente da República
José Mendonça Bezerra Filho
Ministro da Educação

Luiz Otávio de Melo Cavalcanti
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco
Joana D'arc de Mendonça Cavalcanti
Coordenadora da Editora Massangana

Editora
Alexandrina Sobreira de Moura
Diretoria de Pesquisas Sociais

Conselho Editorial
Esther Caldas Bertolletti
Fundação Biblioteca Nacional e Projeto Resgate –
Secretaria de Articulação Institucional/Ministério da Cultura
Cátia Lubambo
Fundação Joaquim Nabuco
João Arriscado Nunes
Faculdade de Economia
e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
José Paulo Chahad
Faculdade de Economia e Administração da USP
Maria Cecília MacDowel Santos
Universidade de São Francisco, Califórnia
e Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Coimbra
Marion Aubrée
Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain (CRBC)
et no Centre d'Etudes Interdisciplinaires des Falts Religieux (CEIFR)
da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS - Paris)
Maria do Carmo de Lima Bezerra
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília
Sillvina Carrizo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

© 2016, Fundação Joaquim Nabuco

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução por meios eletrônicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem permissão por escrito da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: pesquisa@fundaj.gov.br

<http://www.fundaj.gov.br>

*Pede-se permuta
On demande l' échange
We ask for exchange
Pidese permuta
Si richiede lo scambio
Man bittet um Austausch
Intershangho dezirata*

Revisão linguística e tradução: *Luis Henrique Lopes da Silva e Hyago Raphael Manta Machado*

Diagramação: *Bruna Orkki/Tikinet*

Projeto da capa: *Rosângela Mesquita/Editora Massangana*

Ilustração da capa: *Trabalho gráfico executado sobre fotografia de Gustavo Moura.*

Juazeiro / Petrolina. Acervo da Fundação Joaquim Nabuco / Museu do Homem do Nordeste.

Ciência & Trópico - Recife: Fundação Joaquim Nabuco

1973 - Semestral

Continuação do Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (v. 40-2), 1952-1971. A partir do volume 8, que corresponde ao ano de 1980, o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais passou a se denominar Fundação Joaquim Nabuco.

ISSN 0304-2685

CDU 3: 061.6(05)

SUMÁRIO

	7-25	Notas dos editores
Luis BECCARIA	29-55	América Latina en los 2000s: aspectos laborales y distributivos
Ruy de VILLALOBOS	57-80	Desarrollo humano y rural en América Latina: hacia una revisión de las políticas de combate a la pobreza rural
Séverine DENEULIN	81-110	Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades
Facundo García VALVERDE	111-140	¿Se promueve el desarrollo humano transfiriendo recursos a los pobres?
María Angélica PIGNATTA	141-164	Coordinación de políticas sociales y territorio en el contexto latinoamericano
Neison FREIRE	165-180	Os novos desafios do Desenvolvimento Sustentável na América Latina. A crise de capitais e a reestruturação dos mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente na América Latina?

NOTA DOS EDITORES

O Comitê Editorial da Revista Ciência & Trópico sente-se honrado em dedicar este número à discussão sobre o Desenvolvimento Humano na América Latina e no Caribe. A Revista, que vem, ao longo dos anos, consolidando a interdisciplinaridade a nível nacional e internacional, convidou o Professor Pablo Vinocur, diretor da Pós-graduação em Desenvolvimento Humano da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO-Argentina), para Editor Especial desta edição. O debate apresentado pelos autores contém uma perspectiva diferente que desafia os modelos de crescimento e de consumo vigentes.

A América Latina é a região mais desigual do mundo. É, ao mesmo tempo, uma das únicas regiões que, há várias décadas, não sofre conflitos bélicos e também um continente em que a maior parte de sua população participa de um sistema democrático que possibilita a livre eleição de seus governantes.

Sua população representa 8,6% da população mundial, de modo que sua participação no comércio mundial é de 6%, tanto em exportações, quanto em importações. Por sua vez, estas cifras vêm caindo como resultado de uma redução significativa dos preços dos produtos que a Região exporta, e que não são compensados pelo incremento no volume produzido e exportado. A queda nos preços da produção regional vem sendo de tal magnitude que se faz necessário recuar aos anos da Grande Depressão (1931) para encontrar valores semelhantes (CEPAL, 2015) ¹.

¹ CEPAL. Panorama da inserção internacional da América latina e do Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

O declínio no valor da produção não afeta só a América Latina e o Caribe, visto que a crise econômica é mundial. Em nossa Região, entretanto, a magnitude dessa derrocada está sendo mais aguda e persistente que em outras regiões do planeta.

A principal explicação para a presente situação regional atribui-se às mudanças que vêm ocorrendo na segunda maior economia do mundo: a China, país onde habita 20% da população mundial. Por várias décadas e até os primeiros anos da atualidade, a economia chinesa esteve crescendo a taxas anuais superiores a 10%, o que fez com que o país se tornasse o principal demandante de recursos naturais do mundo. O crescimento, acompanhado por melhoras na educação, na saúde, na alimentação, na habitação e no lazer para seus habitantes, permitiu que mais da metade de sua população deixasse a pobreza.

Os preços internacionais dos recursos energéticos (principalmente petróleo), dos metais e dos alimentos aumentaram de forma significativa e permitiram que toda América do Sul – a qual foi e continua sendo produtora de recursos primários – se beneficiasse de uma significativa variação positiva dos termos do intercâmbio a favor de seu perfil produtivo.

Logo, os benefícios – que não se produzia desde o começo do século XX – desse novo cenário no mercado mundial geraram uma massa significativa de recursos que os governos de corte progressista que, democraticamente, ascenderam ao poder no início dos anos 2000, mediante a formulação de políticas econômicas e sociais, direcionaram aos setores sociais tradicionalmente excluídos. As consequências destas políticas se traduziram numa importante redução da pobreza e inclusive, pela primeira vez em muito tempo, numa melhora na distribuição de renda em quase todos os países da América do Sul.

Finalmente parecia que a organização política apontava para os princípios do Desenvolvimento Humano, caracterizado pelo objetivo de ampliar o que as pessoas são capazes de fazer e de ser, desfrutando de uma vida longa e saudável, de uma educação que lhes habilite a desempenhar e exercer uma cidadania plena, ascender a um emprego decente, de um contexto que lhes ofereça níveis de segurança compatíveis com o exercício da liberdade e que lhes possibilite participar nas distintas decisões que formam a comunidade onde vivem.

De fato, durante a década passada, grande parte dos países latinoamericanos e do Caribe, passaram a ser situados entre aqueles de desenvolvimento humano médio e médio alto a nível global, segundo a medição do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A questão é que, durante esses anos, parecia que o Estado finalmente atuava a favor dos pobres e excluídos, e dos setores médios, o que refletia na qualidade de trabalho, em melhorias salariais, em aumentos na cobertura de água potável e saneamento, e também nas questões habitacionais das cidades da Região. Avançou-se na quase universalização do nível primário e crescimento significativo da cobertura escolar de nível médio, assim como se ampliou a oferta no nível inicial. Do mesmo modo, se observou uma evidente diminuição da mortalidade infantil e materna e uma sensível redução da insegurança alimentar. Essas políticas se sustentaram no crescimento econômico, entretanto, em muitos de nossos países, impuseram-se reformas fiscais progressivas. Contudo, todas essas transformações explicam a redução da pobreza e da desigualdade em praticamente todos os países da América Latina.

Alguns dos princípios que guiam o Desenvolvimento Humano – como a igualdade, como o empoderamento das pessoas mediante o desenvolvimento de suas capacidades, que se expressou no fortalecimento dos movimentos sociais, na capacidade negociadora dos sindicatos e na renovação das demandas dos cidadãos – pareciam estar sendo alcançados em muitos dos países da América do Sul.

No entanto, a mudança nas condições macroeconômicas da economia global está colocando fortes dúvidas a respeito da sustentabilidade destas mudanças. Como resultado da crise financeira de 2008 e 2009, que começou nos Estados Unidos e se expandiu pelo mundo. A China reduziu pela metade seu ritmo de crescimento, como resultado, houve queda na demanda por commodities. Isto afetou o comércio a nível global, impactando mais negativamente sobre a Região, especialmente sobre os países da América do Sul, que viram cair os preços de seus principais produtos de exportação, com efeitos significativos sobre a atividade econômica no mercado de trabalho, emprego e políticas públicas. A desigualdade está cada vez maior, ao passo que a pobreza está crescendo novamente em muitos dos países da América Latina e do Caribe.

A mudança evidenciou as fraquezas estruturais do modelo de desenvolvimento seguido por vários países da Região. Precisamente, em algumas das dimensões da sustentabilidade, manifestaram-se as principais restrições que não só comprometem o aprofundamento nas conquistas promovidas pelo enfoque do Desenvolvimento Humano, mas também acarretam o risco de que algumas possam ser revertidas.

Os artigos selecionados para esta edição da Revista propõem questionar a possível evolução das mudanças e conquistas para o bem-estar das pessoas em grande parte da Região. O trabalho de Luis Beccaria, *América Latina en los 2000: aspectos laborales y distributivos*, analisa as mudanças que se produziram nos níveis de bem-estar da população, fundamentalmente nos níveis de pobreza, e na estrutura distributiva, explorando as diferentes dimensões e variáveis modificadas como resultado das políticas implementadas pelos governos, assim como pela melhora da situação macroeconômica. Ao observar a situação da Região em seu conjunto, o autor explora as diferenças que apresentam os distintos países, tanto a respeito das medidas de governo que cada um adaptou – como também a forma em que, a nível nacional, se apresentaram as mudanças durante o período de quase 15 anos que se encontram em análise –, assinalando aqueles anos em que se observaram melhoras significativas e outros em que o progresso foi mais lento, estabelecendo possíveis explicações para tal comportamento.

Finalmente, o autor assinala algumas das principais restrições que as políticas adaptadas enfrentam diante do processo recessivo de nossas economias nos últimos anos e como estas estão afetando tanto a população que melhorou em forma substantiva seus níveis de bem-estar e inclusão, como também a quem o mercado de trabalho formal não conseguiu incorporar por carências estruturais dos modelos de desenvolvimento adotados na Região.

Uma das raízes da desigualdade na Região foi a concentração da propriedade e do capital, que as classes dominantes herdaram da matriz colonial, e que impediram uma apropriação mais equitativa das rendas. Sendo o campo, o setor pelo qual, direta e indiretamente, se geraram estas rendas. O artigo de Ruy de Villalobos, *Desenvolvimento Humano y Desarrollo Rural en América Latina: dimensión de La problemática y revisión de las políticas de combate a la pobreza rural*, descreve a forma que a valorização da produção agrícola em geral, particularmente, a produzi-

da nos últimos anos no mercado mundial, não se traduziu em melhoria do bem-estar das populações rurais mais pobres. Antes, porém, contribuíram para agravar o processo de migração campo-cidade, que transformou a América Latina na região mais urbanizada do mundo, limitando o desenvolvimento das capacidades das populações rurais na Região.

Ao averiguar que o processo de migração se explica pelo diferencial nas condições de vida das pessoas que vivem em áreas rurais frente ao acesso a alguns serviços nas cidades, o autor analisa os fracassos de políticas de desenvolvimento rural provenientes desde o início dos anos 60 do século passado e os que tiveram tentativas de reforma agrária. Portanto, ele aponta considerações que as políticas socioeconômicas deveriam considerar para melhorar as condições e oportunidades de vida dos pobres rurais e urbanos da América Latina.

“América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950”. Assim começa o artigo intitulado: *Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades*, escrito por Severine Dêneulin. Assim como propõe Villalobos, a pobreza latinoamericana é essencialmente urbana. Lugares públicos: praças, mercados, campos desportivos, escolas, serviços de saúde, são os locais onde se encontram as pessoas de diferentes classes sociais, etnias e raças. As cidades da América Latina têm sido profundamente segmentadas, e perdido o que tinham antes: a possibilidade de encontro das diferenças, e de enriquecimento mútuo, que tanto promove o desenvolvimento e exercício da liberdade e participação.

O espaço urbano explica e determina “funcionamentos” e “capacidades” diferentes para as pessoas, de acordo com o lugar onde habitam: as “favelas”, “morros”, “periferias”, ou de acordo com a denominação nos países da América Latina. Em todos os casos, uma média de um quarto da população de cada cidade vive em áreas onde os serviços públicos (abastecimento de água potável, saneamento, distribuição de eletricidade e de gás, serviços educacionais, de saúde e de transporte, áreas de lazer) não existem ou são extremamente precários. Essas restrições afetam as oportunidades para as pessoas que “desfrutam da vida que desejam”.

Além disso, grupos sociais privilegiados da América Latina constroem seus “próprios espaços urbanos” segregados do resto, procurando ocupar, apreciar e interagir com seus “iguais”. O objetivo é conseguir a

homogeneidade social, afastando a possibilidade de compartilhar com o “diferente”. Essa realidade urbana encoraja situações de violência extrema que fizeram da América Latina a região com taxas mais altas de mortes violentas do mundo, limitando a aspiração e o direito essencial de viver “em segurança”.

Neste contexto de desigualdade, a partir de alguns dos princípios do desenvolvimento humano – tais como a ética de desenvolvimento –, Severine Déneulin propõe resgatar o “direito à cidade”, originalmente proposto por Henri Léfèbvre e, em seguida, enriquecido por David Harvey, como princípio para repensar a cidade revertendo as condições estruturais que limitam o desenvolvimento humano. Ademais, levanta a importância dessa abordagem para enriquecer as capacidades, uma vez que este permite avaliar as diferenças de oportunidades que as pessoas têm de acordo com o seus locais de nascimento, vivem, trabalham, estudam ou se divertem.

A partir do trabalho de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, Déneulin propõe uma combinação de ambos os critérios (o direito à cidade e o das capacidades) reforçando o papel das instituições para fortalecer ou resolver as chances de indivíduos de exercer os seus direitos de escolher a vida que desejam viver, bem como destaca a capacidade da agência, como o resultado final, permitiria que os excluídos exercessem a sua aspiração em participar na construção de uma cidade mais justa.

Entre as várias políticas que favoreceram a redução da desigualdade em muitos países da Região na última década, o artigo de Facundo García Valverde, *¿Se promueve el Desarrollo Humano Transfiriendo recursos a los pobres?*, analisa criticamente os PTCs (Programa de Transferência Condicionada à Renda e à igualdade de gênero) de algumas das principais categorias de abordagem de desenvolvimento humano.

O autor explica que o impacto positivo conseguido comparando diferentes experiências varia de acordo com a sua cobertura, com a segmentação, com o valor da transferência e com a gestão do mesmo. Essa Transferência consiste, essencialmente, de uma transferência de dinheiro por filho (a), com periodicidade mensal, para as famílias que não recebem outros benefícios e cujo rendimento é gerado nas atividades do setor informal, ou estão desempregados ou têm deficiências que os impedem de aceder ao mercado de trabalho. A transferência é normalmente realizada pelo Estado para a mãe. Entre eles, podemos citar o Progresá, Luego Oportunidades mexicano; Bolsa Família, do Brasil; Asignación

Universal por Hijo (AUH), da Argentina; Familias en Acción, da Colômbia; Chile Solidario, del Chile; El Bono de Desarrollo Social del Equador. Praticamente todos os países da América Latina têm um PTC.

Dependendo da relevância que tenham tomado esses programas, e além da preocupação de que, diante da referida crise recessiva que hoje afeta à Região, os mesmo se veem afetados, agravando, se fosse esse o caso, os efeitos sobre as condições de vida dos pobres. Reconhecendo seus benefícios e a importância da sua contribuição para o reconhecimento da cidadania a partir de uma perspectiva de direitos, comparando-os com os programas paternalistas tradicionais que distribuíam bens aos setores populares. O trabalho questiona se os PTC promovem: a agência, a equidade de gênero (ao reforçar a tradicional responsabilidade das tarefas familiares na mulher); a igualdade (ao serem focalizados não necessariamente asseguram a igualdade de oportunidade a todos e todas). Por último, e assim como fazem os outros enfoques, questiona os PTC quanto à “justificativa” e à “ética” de condicionar as transferências, ao cumprimento de certas “obrigações” das famílias receptoras, que não são exigidas em outros programas públicos, a quem já acende a certos bens e serviços públicos.

O artigo de García Valverde busca contribuir para o potencial dos PTC a fim de enriquecer suas realizações e possibilidades de desenvolvimento humano, antes de uma possível reformulação da sua implementação. A concepção abrangente de bem-estar implica uma construção diferente de política pública. Tradicionalmente, o Estado é organizado por setores, e cada um controla o fornecimento de serviços de forma autônoma. No entanto, geralmente existem situações de “desconforto” (em oposição ao bem-estar) que são o resultado de uma combinação de insatisfação em várias dimensões das apresentações acima mencionadas. Uma maneira inevitável para enfrentar tal desafio é que o Estado deveria organizar de outra forma a oferta dos serviços, de modo a torná-lo mais eficiente, eficaz e eficiente. E, finalmente, mais justa.

O artigo de María Angélica Pignatta, *Coordinación de políticas sociales en territorio en el contexto latinoamericano*, analisa especificamente os mecanismos políticos e institucionais que poderiam realizar essa abordagem. Em primeiro lugar, discute as distintas experiências de coordenação/articulação que têm ocorrido na região: Gabinetes Sociais, Ministério Coordenador; programas de gestão inte-

grada a nível operacional; agente coordenador social entre as famílias e programas setoriais.

A posteriori, se concentra em uma experiência implementada na Província de Santa Fe, na Argentina, onde se combinaram várias das alternativas político-institucionais mencionadas anteriormente. A criação de um Gabinete Social, sob a coordenação de um Ministério em particular; o desenho de um programa abrangente que se implementava a nível local, onde se formou um espaço “democrático” de decisões, da qual participavam organizações sociais locais, que desse modo podem potenciar a capacidade participativa das pessoas.

Finalmente, o artigo de Pignatta deixa em aberto uma série de questões, ao passo que reflete sobre as lições aprendidas que podem enriquecer os processos de inovação institucional e programática, que, necessariamente, os estados latinoamericanos deveriam encarar se quiserem avançar para processos de desenvolvimento que coloquem o bem-estar das pessoas no centro da sua preocupação.

Este é o objetivo das dezessete “Metas de Desenvolvimento Sustentável”, que fazem parte da chamada Agenda 2030, que todos os países das Nações Unidas assinaram no final de 2015. Essa Agenda amplia os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Foi alcançado grande parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Na verdade, a América Latina foi uma das regiões do mundo que mais avançou em sua realização. Todavia, isso não aconteceu do mesmo modo com a sustentabilidade ambiental, ao passo que no resto do mundo não se observaram melhoras.

As tensões entre o modelo atual de produção e consumo que comprometem seriamente o nosso planeta acabaram por ser assumidos por todos os países do mundo nos acordos de Paris, alcançados no início de 2016, e que promovem mudanças substantivas para enfrentar a mudança climática e alcançar sustentabilidade ambiental por todos os países; já não são somente os países em desenvolvimento, mas também os desenvolvidos.

Sendo a América Latina uma região cujas ligações fundamentais com o mercado mundial se dão por meio dos recursos naturais, o modelo de produção atual compromete seriamente a sua sustentabilidade e pode afetar rapidamente milhões de latinoamericanos.

O artigo de Neison Freire, *Os novos desafios do desenvolvimento sustentável na América Latina. A crise de capitais e reestruturação dos*

mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente na América Latina, aborda os difíceis cenários que se apresentam na Região. Com base na crise que enfrenta o sistema global e que afeta a Região, especialmente pelas mudanças que ocorreram na relação comercial com a China, o que explica tanto o efeito positivo sobre os preços dos produtos exportados pela Região no início da década passada, como a pós-queda por mudanças na sua estratégia de desenvolvimento, o artigo se dispõe a analisar os resultados econômicos, políticos e sociais observados na América Latina.

Tendo em vista os novos cenários que se apresentam na Região e os compromissos globais com a Agenda 2030, Neison Freire apresenta desafios que os nossos países têm para um desenvolvimento humano sustentável. Quais são os recursos políticos, econômicos, tecnológicos e sociais que permitem responder a estes desafios? O autor identifica medidas políticas que podem ser o núcleo de uma construção diferente e alternativa para o modelo de produção atual a partir do uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas à organização produtiva para torná-lo sustentável. Também propõe uma organização político-regional alternativa, que pode confrontar o poder hegemônico do capital financeiro, e um modelo produtivo e de consumo que protege, respeita e valoriza as pessoas e o meio ambiente em que vivemos.

Em suma, todos os artigos produzidos pelos principais profissionais visam a contribuir para o debate que necessariamente deveríamos ter na América Latina: sobre como construir sociedades mais justas em toda a Região. Isso significa, portanto, que todos os cidadãos podem ter melhores oportunidades de escolha livre de como viver bem. Esse é o objetivo da abordagem sobre Desenvolvimento Humano. Esperamos que os leitores desta edição da Revista Ciência & Trópico, que contou com a inestimável parceria da FLACSO-Argentina, venham a discutir o desenvolvimento de políticas que garantam o bem-estar dos latinoamericanos, particularmente aqueles historicamente excluídos.

Alexandrina Sobreira de Moura
Editora-Chefe

Pablo Vinocur
Editor Especial
(FLACSO-Argentina)

NOTA DE LOS EDITORES

La Comisión Editorial de la Revista Ciencia & Trópico se siente honrada en dedicar este número a la discusión acerca del Desarrollo Humano en América latina y Caribe. La Revista, que viene, a lo largo del tiempo, consolidando la interdisciplinaria a nivel nacional y internacional, convidó al Profesor Pablo Vinocur, director del Programa de Posgrado en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), para Editor Especial de esta edición. El debate presentado por los autores contiene una perspectiva distinta que desafía los modelos de crecimiento e de consumo vigentes.

América Latina es la Región más desigual del mundo. Es, a la vez, una de las únicas regiones que desde hace varias décadas no sufre conflictos bélicos y también es un continente en el que la mayor parte de su población disfruta de un sistema democrático que posibilita la libre elección de sus gobernantes.

Su población representa un 8,6% de la población mundial, mientras que su participación en el comercio mundial es del 6%, tanto en exportaciones como en importaciones. A su vez, esta participación viene cayendo como resultado de una reducción sustantiva de los precios de los productos que la Región exporta, que no son compensadas por el incremento en el volumen producido y exportado. La caída en los precios de la producción regional viene siendo de tal magnitud que hay que retrotraerse hasta los años de la Depresión Mundial (1931) para encontrar valores semejantes (CEPAL, 2015)¹.

¹ CEPAL. Panorama da inserção internacional da América latina e do Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

El declive en el valor de la producción no afecta solo a América Latina y el Caribe, sino que la crisis de estancamiento económico es mundial. Sin embargo, en nuestra Región, la magnitud de la disminución está siendo más aguda y persistente que en otras regiones del planeta.

La principal razón que explica este presente regional son los cambios que han ocurrido en la segunda economía del mundo: la China, el país donde habita el 20% de la población mundial. Por varias décadas y hasta los primeros años de la actual, su economía estuvo creciendo a tasas superiores al 10% anual, lo cual trajo aparejado en que se convirtiera en la principal demandante de recursos naturales del mundo. El crecimiento, acompañado por mejoras en la educación, en la salud, en la alimentación, en el hábitat y en el esparcimiento para sus habitantes, permitió que más de la mitad de su población deje de ser pobre.

Los precios internacionales de los recursos energéticos (principalmente petróleo), de los metales, y de los alimentos, aumentaron en forma significativa, y permitieron que toda América del Sur, que ha sido y continúa siendo tradicionalmente productora de bienes primarios, se beneficie de una significativa variación positiva de los términos del intercambio a favor de su perfil productivo.

Luego, los beneficios de ese nuevo escenario en el mercado mundial que no se producía desde principios del siglo XX generaron una masa significativa de recursos que los gobiernos de corte progresista que democráticamente accedieron al poder a principios de los años 2000 direccionaron mediante la formulación de políticas económicas y sociales a los sectores sociales tradicionalmente excluidos. Las consecuencias de estas políticas se tradujeron en una importante reducción de la pobreza y incluso, por primera vez en mucho tiempo, en una mejora en la distribución del ingreso en casi todos los países de la Región.

Parecía que finalmente la orientación de la política se orientaba por los principios del *Desarrollo Humano*, caracterizado por el objetivo de ampliar lo que las personas son capaces de hacer y de ser, disfrutando de una vida larga y saludable, de una educación que los habilite a desempeñarse y ejercer una ciudadanía plena y acceder a un empleo decente, de un contexto que le brinde niveles de seguridad compatibles con el ejercicio de la libertad y que le posibilite participar en las distintas decisiones que hacen a su comunidad.

De hecho, durante la década pasada, gran parte de los países latinoamericanos y del Caribe, pasaron a ubicarse entre aquellos de Desarrollo Humano medio y medio superior a nivel global según la medición del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Es que, durante esos años, parecía que finalmente el Estado actuaba a favor de los pobres, de los excluidos y de los sectores medios, lo cual se reflejaba en mejoras en la calidad del empleo, en mejores salarios, en aumentos en la cobertura de agua potable y saneamiento, y también en mejoras en el hábitat de las ciudades de la Región. Se avanzó en la casi universalización del nivel primario y que creció significativamente la cobertura de la enseñanza del nivel medio, así como también se amplió la oferta en el nivel inicial. De igual modo se observó una marcada reducción de la mortalidad infantil, y algunas mejoras en la mortalidad materna, y una sensible reducción de la inseguridad alimentaria. Estas políticas se sustentaron en un crecimiento de los recursos tributarios, como resultado de las altas tasas de crecimiento económico, pero también en muchos de nuestros países se impusieron cambios fiscales progresivos. Todas estas transformaciones explican la reducción de la pobreza, y de la desigualdad en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Algunos de los principios que guían el Desarrollo Humano, tales como la equidad, el empoderamiento de las personas, mediante el desarrollo de su capacidad de agencia, que se expresó en el fortalecimiento de los movimientos sociales, en la capacidad negociadora de los sindicatos, en la renovación de las demandas ciudadanas, parecía que se iban logrando en muchos de los países de la Región.

Sin embargo, el cambio en las condiciones macroeconómicas de la economía global está colocando fuertes interrogantes respecto a la sustentabilidad de estos cambios. Como resultado de la crisis financiera de 2008 y 2009 iniciada en los Estados Unidos y que se extendió a todo el mundo, China redujo a la mitad su ritmo de crecimiento, cayendo como consecuencia la demanda de bienes primarios. Esto afectó al comercio a nivel global, pero impactó negativamente más a la Región, en especial a los países de América del Sur, que vieron caer los precios de sus principales productos de exportación, con efectos importantes en la actividad económica, en el mercado de trabajo, en el empleo y en las

políticas públicas. La pobreza está creciendo nuevamente en muchos de los países de la Región y volviendo a crecer la desigualdad.

Los artículos seleccionados para esta edición de la Revista pretenden justamente interrogar acerca de la posible evolución de las transformaciones y logros alcanzados respecto al bienestar de las personas en gran parte de la Región.

El trabajo de Luis Beccaria, *América Latina en los 2000: Aspectos Laborales y Distributivos*, analiza los cambios que se produjeron en los niveles de bienestar de la población, fundamentalmente en los niveles de pobreza por ingresos, y en la estructura distributiva, explorando las diferentes dimensiones y variables que se modificaron como resultado de las políticas implementadas por los gobiernos, así como por la mejora en la situación macroeconómica. Al observar la situación de la Región en su conjunto, explora las diferencias que presentan los distintos países, tanto respecto a las medidas de gobierno que cada uno adoptó, como también la forma en que a nivel nacional se presentaron los cambios durante el período de casi 15 años que se incluyen en el análisis, señalando aquellos años en que se observaron mejoras significativas y otros en que el progreso fue más lento, planteando algunas posibles explicaciones de tal comportamiento.

Finalmente, el autor señala algunas de las principales restricciones que las políticas adoptadas enfrentan ante el proceso recesivo que enfrentan nuestras economías en los últimos años, y cómo estas están afectando tanto a la población que mejoró en forma sustantiva sus niveles de bienestar y inclusión, como también a quienes el mercado de trabajo formal no logró incorporar, por carencias estructurales de los modelos de desarrollo adoptados en la Región.

Una de las raíces de la desigualdad en la Región ha sido la concentración de la propiedad y del capital, que las clases dominantes heredaron de la matriz colonial, y que impidieron una apropiación más equitativa de las rentas. Siendo el mundo rural, el sector en el que directa y indirectamente se generan estas rentas, el artículo de Ruy de Villalobos, *Desarrollo Humano y Desarrollo Rural en América Latina. Dimensión de la problemática y revisión de las políticas de combate a la pobreza rural*, describe la forma en que la valorización de la producción agrícola en general y de alimentos en particular, que se produjo en los últimos años en el mercado mundial, no se tradujo en una mejora del bienes-

tar de los pobres rurales. Más bien, por el contrario, contribuyeron a profundizar el proceso de migración campo-ciudad, que convirtieron a América Latina en la región más urbanizada del mundo, limitando el desarrollo de las capacidades de los habitantes del campo en la Región.

Luego de analizar que el proceso de migración se explica por los diferenciales en las condiciones de vida de las personas que viven en áreas rurales frente al acceso a algunos servicios que encuentran en las ciudades, analiza los fracasos de las políticas de desarrollo rural que se promovieron desde la década de los '60 del siglo pasado, así como también el que tuvieron los intentos de reforma agraria, orientados a hacer más equitativo el acceso a los factores de producción como la tierra, la tecnología, y el conocimiento. Por último, el autor señala algunas de las consideraciones que la política, tanto económica como social, debería tener en cuenta para mejorar las condiciones y oportunidades de vida de los pobres latinoamericanos, tanto rurales como urbanos, indisolublemente relacionados, según evidencia el texto.

“América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950”. Así comienza el artículo *Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades*, escrito por Severine Déneulin. Tal como lo plantea el artículo de de Villalobos, la pobreza latinoamericana es esencialmente urbana. Los lugares públicos: plazas, mercados, campos deportivos, escuelas, servicios de salud, son los sitios donde se encuentran y vinculan las personas pertenecientes a distintas clases sociales, etnias, y razas. Pero ellos son cada vez menos espacios comunes. La ciudad latinoamericana se ha segmentado profundamente, y se ha perdido en aquellas que alguna vez la tuvieron, la posibilidad del encuentro de los diferentes, y del enriquecimiento mutuo, que tanto favorece el desarrollo y el ejercicio de la libertad y la participación.

El espacio urbano explica y determina “funcionamientos” y “capacidades” diferentes para las personas, según habiten las “villas miseria”, “las favelas”, “los tugurios” o “pueblos jóvenes”, según la diferente denominación que las áreas informales tienen en los países de América Latina. Pero en todas, un promedio de una cuarta parte de la población de cada ciudad vive en zonas en las que los servicios públicos no existen, o son de extrema precariedad (agua potable, servicios de

saneamiento, luz eléctrica, gas, servicios educativos, servicios de salud, servicios de transporte, espacios de esparcimiento). Y estas restricciones afectan seriamente las oportunidades de las personas por “disfrutar la vida que desean vivir.

Por otra parte, los grupos sociales privilegiados latinoamericanos construyen sus “propios espacios urbanos” segregados del resto, buscando ocupar, disfrutar y interactuar con “iguales”. El valor pretendido es la homogeneidad social. Alejar la posibilidad de compartir con “los diferentes”. Esta realidad urbana alienta situaciones de violencia extrema que han hecho de América Latina la Región con tasas más altas de muertes violentas del mundo, limitando la aspiración y el derecho esencial de vivir “seguros”.

Ante este panorama de desigualdad manifiesta, el artículo propone desde algunos de los principios del *Desarrollo Humano* como el de la ética del desarrollo, rescatar el “derecho a la ciudad”, originalmente planteado por Henri Lefévre y luego enriquecido por David Harvey, como principio para repensar la ciudad revirtiendo las condiciones estructurales que limitan el Desarrollo Humano. Pero plantea la importancia de enriquecer dicho enfoque con el de las *capacidades*, pues este último permite evaluar las diferencias de oportunidades que tienen las personas según en que parte de la ciudad nacen, viven, trabajan, estudian o se divierten.

A partir de los trabajos de Amartya Sen y Martha Nussbaum, Déneulin propone una combinación de ambos criterios (el del derecho a la ciudad y el de las capacidades) potenciando el papel que cumplen las instituciones para reforzar o resolver las posibilidades de que las personas ejerzan en libertad su derecho a elegir la vida que desean vivir, así como también resalta la capacidad de agencia, como el resultado último que permitiría que los excluidos puedan ejercer su aspiración de participar en la construcción de una ciudad más justa.

Entre las distintas políticas que favorecieron la disminución de la desigualdad en muchos de los países de la *Región* en la década pasada, el artículo de Facundo García Valverde, *¿Se promueve el Desarrollo Humano Transfiriendo recursos a los pobres?*, analiza críticamente los PTCs (Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género) de algunas de las principales categorías de abordaje de desarrollo humano.

El autor explica que el impacto positivo alcanzado comparando diferentes experiencias, varía según su cobertura, la focalización,

el valor de la transferencia, y la gestión del mismo. Los PTC consisten esencialmente en una transferencia monetaria por hijo/a, con una periodicidad mensual, a familias que no reciben otras prestaciones y cuyos ingresos se generan en actividades del sector informal, o están desocupados o sufren discapacidades que les impiden acceder al mercado de trabajo. La transferencia, en su totalidad o parcialmente, se concreta siempre y cuando los adultos de la familia, demuestren que controlan la salud de los niños/niñas y que si estos tienen entre 5 y 17 años (en algunos países es hasta los 14 años y en otros se extiende hasta los 18 años) concurren regularmente a una institución educativa. La transferencia se realiza generalmente a la madre de los niños/niñas, por parte del Estado. Entre ellos se pueden mencionar el Progresá, luego Oportunidades mexicano; el Bolsa Familia de Brasil; la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina; el Familias en Acción, de Colombia; el Chile Solidario; el Bono de Desarrollo Social, de Ecuador. Prácticamente todos los países latinoamericanos tienen un PTC.

En función de la relevancia que han cobrado estos programas, y más allá de la preocupación de que ante la referida crisis recesiva que al presente afecta a la Región, los mismos se vean afectados, agravando si así ocurriera los efectos sobre las condiciones de vida de los pobres.

Reconociendo sus bondades y lo significativo de su aporte al reconocimiento de ciudadanía, desde una perspectiva de derechos, comparándolos con los tradicionales programas paternalistas que distribuían bienes a los sectores populares, como alimentos, el trabajo se pregunta si los PTC, promueven: la agencia; la equidad de género (al reforzar la tradicional responsabilidad de las tareas familiares en la mujer); la equidad (al ser focalizados no necesariamente aseguran la igualdad de oportunidades a todos y todas). Por último, y al igual que lo hacen otros enfoques, cuestiona de los PTC la “justicia” y la “ética” de condicionar las transferencias, al cumplimiento de ciertas “obligaciones” de las familias receptoras, que no son exigidas en otros programas públicos, a quienes ya acceden a ciertos bienes y servicios públicos.

García Valverde intenta contribuir al potencial que tienen los PTC de enriquecer sus logros y alcances a favor del Desarrollo Humano, ante un eventual rediseño de su formulación y implementación. Una conceptualización integral del bienestar, supone una construcción diferente de la política pública. Tradicionalmente el estado se organiza

por sectores, y cada uno de ellos gestiona la oferta de servicios en forma autónoma. Sin embargo, existen en general situaciones de “malestar” (en oposición al bienestar) que son el resultado de una combinación de insatisfacciones en diversas dimensiones de los referidos funcionamientos. Una forma ineludible de encarar tal desafío es que el estado debería organizar de otro modo la oferta de sus servicios, de modo de hacerla más eficaz, efectiva y eficiente. Y en última instancia, más justa.

El artículo de María Angélica Pignatta, *Coordinación de políticas sociales en territorio en el contexto latinoamericano*, aborda específicamente un análisis de los mecanismos político-institucionales que podría hacer realidad este enfoque. En primer lugar recorre distintas experiencias de coordinación/articulación que se han dado en la Región: Gabinetes Sociales, Ministerio Coordinador; programas de gestión integrada a nivel operativo (puerta única); agente social coordinador entre las familias y los programas sectoriales.

A posteriori, se concentra en una experiencia implementada en la Provincia de Santa Fe, Argentina, en la que se combinaron varias de las alternativas político-institucionales antes mencionadas. La conformación de un Gabinete Social, bajo la coordinación de un Ministerio en particular; el diseño de un programa integral que se implementaba en el nivel local de un sector de una ciudad, en donde se conformó un espacio “democrático” de decisiones, de la que participaban organizaciones sociales locales, que de ese modo pueden potenciar la capacidad participativa de las personas.

Finalmente, el artículo de Pignatta deja abiertas una serie de preguntas, así como reflexiona sobre lecciones aprendidas que pueden enriquecer los procesos de innovación institucional y programática, que necesariamente los estados latinoamericanos deberán encarar si pretenden avanzar hacia procesos de desarrollo que coloquen al bienestar de las personas en el centro de su preocupación.

Este último fin es el que persiguen los recientemente aprobados diecisiete “Objetivos de Desarrollo Sostenible” que forman parte de la denominada “Agenda 2030”, que todos los países que integran las Naciones Unidas suscribieron a fines del 2015. La referida agenda amplía y extiende los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que habían sido elaborados con la llegada del nuevo milenio. Estos últimos estaban dirigidos hacia los países en desarrollo, y planteaban la reducción de la

pobreza extrema a la mitad; mejoras sustantivas en la salud materna y infantil, verificables en una reducción de dos terceras partes y a la mitad de las respectivas tasas de mortalidad; cobertura universal de la enseñanza primaria; un aumento significativo de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento; y una reducción a la mitad de la población que residía en barrios precarios en las ciudades. Por último, planteaba una serie de objetivos referidos a la sustentabilidad ambiental.

Gran parte de los Objetivos del Milenio fueron alcanzados. De hecho América Latina fue una de las regiones del mundo que más avanzó en su logro. Sin embargo no ocurrió lo mismo con los de sostenibilidad ambiental, que al igual que en el resto del mundo no observaron mejora.

Las tensiones entre el actual modelo productivo y de consumo que compromete seriamente a nuestro planeta fueron finalmente asumidos por todos los países del mundo en los acuerdos de París, alcanzados a comienzos de 2016, y que promueven transformaciones sustantivas para enfrentar el cambio climático y lograr la sostenibilidad ambiental, por parte de todos los países; ya no solo los denominados en desarrollo, sino también los desarrollados.

Siendo América Latina una región cuya vinculación fundamental con el mercado mundial son los recursos naturales, el actual modelo productivo compromete seriamente su sostenibilidad y puede afectar en poco tiempo a millones de latinoamericanos. Tanto la mega minería, con sus efectos de contaminación de suelos y de los cursos de agua; como la explotación de hidrocarburos con sus efectos contaminantes de los suelos, de las napas freáticas y de los océanos; y también la agricultura con el desarrollo de semillas híbridas y el uso de herbicidas y fertilizantes sumamente contaminantes, sumado al corrimiento de la frontera agrícola talando bosques nativos afecta el presente y futuro de la vida en gran parte de nuestros países.

El trabajo de Neison Freire, *Os novos desafios do desenvolvimento sustentável na América Latina. A crise de capitais e reestruturação dos mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente para a América Latina*, aborda estos difíciles escenarios que se presentan para la Región.

Partiendo de la situación de crisis que enfrenta el sistema global y que tanto afecta a la Región, particularmente por los cambios que se produjeron en la relación comercial con China, que explica tanto el

efecto positivo en los precios de los productos exportados por la Región desde inicios de la década pasada, como luego su caída por las modificaciones en su estrategia de desarrollo, el artículo analiza los resultados económicos, políticos y sociales que se observan en América Latina.

Ante los nuevos escenarios que se presentan en la Región y los compromisos globales con la Agenda 2030, plantea los desafíos que para un Desarrollo Humano sostenible tienen nuestros países. Es posible enfrentarlos? Cuáles son los recursos políticos, económicos, tecnológicos y sociales que permitirían responder a dichos desafíos? Freire identifica una serie de medidas de política que pueden ser el núcleo de una construcción diferente y alternativa al modelo productivo actual, a partir del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la organización productiva para hacerla sostenible. Pero propone también una organización política regional alternativa que pueda enfrentar el poder hegemónico del capital financiero, y un modelo productivo y de consumo que proteja, respete y valore a las personas y al ambiente en el que vivimos.

En resumen, todos los artículos producidos por destacados profesionales intentan aportar al debate que necesariamente debería generarse en América Latina, acerca de cómo construir sociedades más justas en toda la Región, recordando que ello supone que todos sus ciudadanos puedan disponer de más y mejores oportunidades de elegir libremente cómo vivir bien. Ese es el fin que persigue el enfoque del *Desarrollo Humano*. Espero que a los lectores de este número especial de la Revista su contenido sea un estímulo para el debate y para la elaboración de políticas y programas que mejoren y amplíen el bienestar de los latinoamericanos, en particular de aquellos históricamente excluidos.

Alexandrina Sobreira de Moura

Editora Jefe

Pablo Vinocur

Editor Especial
(FLACSO-Argentina)

ARTIGOS

AMÉRICA LATINA EN LOS 2000s: aspectos laborales y distributivos

*Latin America in the 2000s:
labor and distributive aspects*

Luis Beccaria*

RESUMEN

Hacia principios del nuevo siglo, América Latina inicia un período de rápida y sostenida expansión económica favorecida por un contexto propicio de los mercados internacionales de los productos exportados por la región. El crecimiento fue acompañado de mejoras en el comportamiento de las variables laborales, no sólo en los niveles agregados de empleo sino también en su calidad y en el poder de compra de las remuneraciones. A su vez, se lograron avances importantes en términos de reducción de la pobreza absoluta y disminución de la concentración de los ingresos. Esta favorable dinámica económica y social también se benefició de los efectos de un conjunto, más denso que anteriormente, de políticas laborales y distributivas que fueron implementadas a lo largo del período. Ellas acentuaron no sólo el crecimiento económico sino también sus efectos sobre la equidad. La evolución de la producción agregada comenzó a menguar desde el 2011 a medida que las condiciones externas se fueron complicando, lo cual tornó más lentos los avances en términos de pobreza y concentración del ingreso. Asimismo, las expectativas de cómo evolucionaría la economía sugieren que el contexto para intensificar las mejoras sociales no resultará lo positivo que fue hasta recientemente.

PALABRAS CLAVE: Empleo. Distribución del Ingreso. Pobreza. América Latina.

ABSTRACT

At the beginning of the new century, Latin America began a period of rapid and sustained economic expansion, favored by favorable condi-

* Economista. Investigador Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Docente del Posgrado en Desarrollo Humano de la FLACSO – Buenos Aires. labeccari@gmail.com

tions in the international markets of those commodities exported by the region. The growth was accompanied by improvements in the labor market, not only regarding aggregate employment levels but also in terms of job quality and real wages. At the same time, significant progresses were achieved in terms of reducing absolute poverty and income inequality. This positive economic and social development also benefited from a denser set of labour and distributive policies implemented throughout the period that had impacts not only on economic growth but also on equity. Aggregate production growth began to decelerate from 2011 as the external conditions became less satisfactory, leading to slow progresses in terms of poverty and income concentration. In addition, expectation on how the economy would evolve in the future suggest that difficulties to intensify improvements in the social situation would continue.

KEYWORDS: Employment. Income distribution. Poverty. Latin America.

Data de submissão: 31-08-2016

Data de aceite: 23-09-2016

1 INTRODUCCIÓN

Hacia principios del nuevo siglo, América Latina inicia un período de rápida y sostenida expansión económica, que revirtió una evolución poco favorable de los años previos. En un contexto internacional propicio, el crecimiento económico fue acompañado de mejoras en el comportamiento del mercado de trabajo. Se advierten avances no sólo en los niveles agregados de empleo sino también en su calidad y en el poder de compra de las remuneraciones. Tales resultados también reflejan los efectos de un conjunto, más denso que anteriormente, de políticas laborales y distributivas que fueron implementadas a lo largo del período. Ellas acentuaron no sólo el crecimiento económico sino también sus efectos sobre la equidad. Se alcanzaron mejoras importantes en lo que hace a la pobreza y también a la concentración de los ingresos, que lograron revertir los procesos negativos del decenio anterior, e incluso del correspondiente a los ochenta.

Este documento describe tal proceso, enfatizando sus rasgos principales, para lo cual se recurrirá, en muchos casos, a la evidencia que ofrece la amplia literatura que aborda diferentes aspectos

de la experiencia reciente de la región. Pero también se analizarán algunas de las limitaciones que el mismo enfrenta y que, en alguna medida, están asociadas a la desaceleración, y reversión en algunos países, de esta dinámica positiva que se observa desde aproximadamente 2012.

2 EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN MACROECONÓMICA DESDE PRINCIPIOS DE LOS 2000s

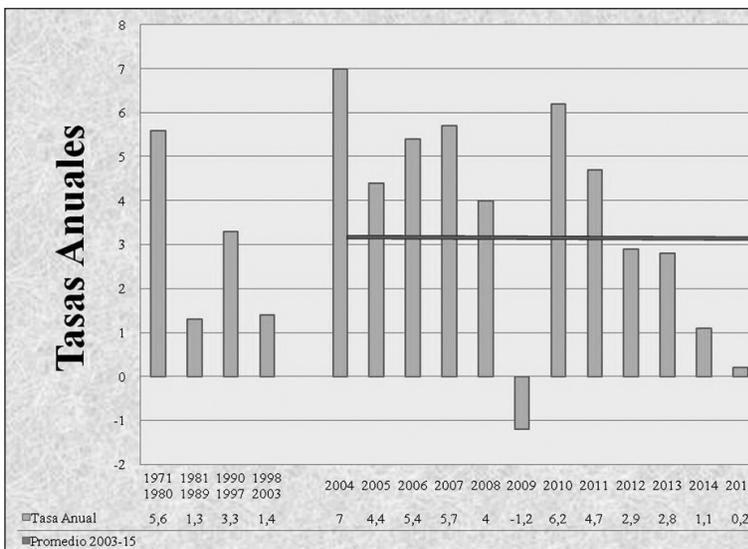
Gran parte de los países de América Latina atravesaron, a partir de aproximadamente 2003, un período de rápida expansión económica: entre ese año y 2011 la tasa de crecimiento media del PIB alcanzó el 4.4% anual, cifra que se elevaría a 5.0% si se excluyese la disminución registrada en 2009 asociada a la crisis internacional. Con ello se revierte la modesta expansión de los años previos; más aún, la evolución positiva se dio de manera sostenida ya que sólo se registró ese, por cierto breve, episodio recesivo. Esta dinámica continuó durante los primeros años de la segunda década del siglo, aunque a tasas algo menores en 2012 y 2013 (2.9% en ambos años). Sin embargo, con posterioridad se aprecia una marcada desaceleración (1.2% en 2014 y 0.5 en 2015).

Aquel proceso de crecimiento, que tiene pocos antecedentes en términos de intensidad y duración en la región, estuvo ligado en términos generales, a importantes mejoras en el contexto internacional y también a un más adecuado manejo de la política macroeconómica. En lo que hace al primer aspecto, se advierte un incremento del valor del comercio internacional que, medido por el valor de las importaciones mundiales de bienes, aumentó a una tasa anual del 16% entre 2003 y 2008, que casi triplicó la de la segunda mitad de los noventas. Esta dinámica estuvo ligada, por un lado, a la aceleración de la expansión económica mundial. En efecto, el PIB del mundo creció al 3.6% por año entre 2003 y 2013, que se compara con el 2.6 de 1990-98. Cabe señalar, no obstante, que esa evolución del comercio acontecida durante los 2000s no se verifica particularmente en términos de volumen, ya que la intensidad de su crecimiento es incluso algo menor que la experimentada entre 1994 y 2000. La importante diferencia entre ambos períodos obedece a las significativas mejoras en los precios de las

materias primas que se comercializan internacionalmente en el período más recientemente.

Este aumento de las cotizaciones de las *commodities* permitió, entonces, incrementar el valor de las ventas al exterior de los países de la región, dado que ellas dominan sus estructuras de exportaciones. Así, el deflactor promedio de las exportaciones de las naciones latinoamericanas creció al 10% por año entre 2003 y 2011 (un 106% en total); cabe tener en cuenta que el nivel de ese deflactor correspondiente del primero de esos años era prácticamente el mismo que el de 1980 (*Gráfico 2*). Ello permitió la mejora en los términos de intercambio ya que los precios de los bienes que ellas importan, especialmente los industriales, no siguieron ese comportamiento.

Gráfico 1 – América Latina. Tasa de crecimiento anual del PIB



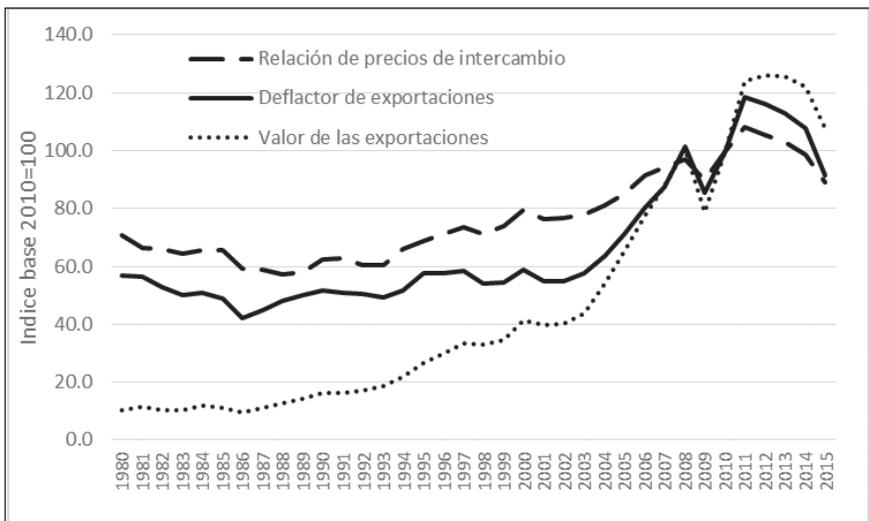
Fuente: CEPAL

Varias economías de la región también se beneficiaron del incremento de las remesas de los migrantes, partida que pasó a ser una de las fuentes de divisas más importantes. Asimismo, se logró un mejor acceso a los mercados internacionales de capital, a tasas de interés bajas. No obstante ello, se registró una significativa disminución del nivel de endeudamiento público externo, especialmente en países que hacia

principios del siglo registraban niveles elevados como Argentina, Brasil, Uruguay y otros de Centro América.

En este contexto, mejoraron las cuentas fiscales y externas, las que mostraron superávits. El crecimiento de las exportaciones no sólo impactó en el balance de pagos, sino que lo hizo también sobre los ingresos fiscales, los que además se beneficiaron del típico comportamiento pro – cíclico de los tributos a la actividad y los ingresos. Aun cuando en términos generales las políticas macroeconómicas no alteraron mayormente su carácter pro – cíclico, se notó una mayor preocupación por contribuir al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. En este marco, la inflación continuó siendo baja en promedio para la región – entre el 5 y el 6% –, mostrando un leve incremento en 2008 producto de la aceleración del precio de las cotizaciones internacionales de alimentos. Este panorama, sin embargo, no se advierte en Costa Rica – país que exhibió tasas algo superiores hasta 2008 (12/13%) – ni en Venezuela, donde se registraron incrementos más marcados a lo largo de todo el período, con un ritmo superior al 30% en algunos años. De manera similar Argentina experimentó subas en el indicador de precios al consumidor que oscilaron entre el 20 y el 39% a partir de 2007.

Gráfico 2 – América Latina. Indicadores del comercio exterior



Fuente: CEPAL

Si bien el crecimiento económico fue generalizado entre los países de América Latina, su intensidad fue mayor en América del Sur. Ello se debió, en buena medida, a que los términos del intercambio de las naciones de esta parte del continente crecieron en mayor medida. América Central, incluyendo México, se benefició asimismo del incremento de los precios de los bienes exportados pero también, al menos hasta 2008, de la expansión de los Estados Unidos – el principal destino de sus exportaciones. Sin embargo, algunos de sus países se vieron afectados por el incremento de los precios de alimentos y del petróleo, de los cuales son importadores. Así, entre 2003 y 2008 el PIB de los países del sur del continente crecieron al 5.6% anual mientras que las otras naciones latinoamericanas lo hicieron 3.9%.

La economía mundial ya había reducido su expansión desde 2008 (2% anual entre 2007 y 2015). Simultáneamente, y en parte por la dinámica de los precios, se desaceleró marcadamente el crecimiento del comercio mundial de bienes, que sólo alcanzó 1% anual entre 2011 y 2014. Esto obedeció en gran medida a lo que aconteció con los precios internacionales de las *commodities*, resultado de la menor intensidad del crecimiento de la demanda de importaciones, especialmente de China, pero también de incrementos en la oferta en el caso de algunos productos. La región se vio particularmente afectada por ello ya que el promedio de los precios de los bienes exportados disminuyó 10% entre el valor extremo de 2011, y 2014, caída que se agudizó en el año siguiente, para el cual se estima que volvió a disminuir en aproximadamente 15% en promedio (cabe recordar que habían subido 106% entre 2003 y 2011). Esa última cifra de 2015 está muy influenciada por la fuerte depreciación del petróleo, pero los correspondientes a minerales y alimentos también intensificaron su caída ese año. En ese marco, el valor de las exportaciones que realizan los países de América Latina viene disminuyendo desde 2012, con una marcada reducción también en 2015 (que se estima en 14%).

El menos dinámico contexto internacional fue un factor que impactó a prácticamente todas las economías de la región, cuyo crecimiento económico se debilitó a partir de 2012 para exhibir cifras muy bajas en 2014 y 2015. Varias de ellas implementaron políticas contra cíclicas que le permitieron sostener en alguna medida el nivel de actividad. Esto no fue posible en ciertos países cuya situación macroeconómica limitaba el espacio fiscal para desplegar ese tipo de medidas (Brasil en cierto momento). Otros, por su parte, enfrentaban dificultades particulares,

como alta inflación o un tipo de cambio relativamente apreciado, que se constituyeron en factores que reforzaron los efectos negativos provenientes del frente externo. De allí, por ejemplo, los menores crecimientos exhibidos por Argentina y Venezuela.

Con diferente intensidad según los casos, la desaceleración del crecimiento afectó la solidez de las cuentas fiscales y externas. En promedio para la región, el saldo de la balanza comercial de bienes fue negativo en 2014.

Las economías de América Latina registraron, por tanto, un fuerte crecimiento a partir de 2003 apoyado en el mejoramiento de las condiciones externas que permitieron flexibilizar la restricción externa que ellas enfrentaban tradicionalmente. Sobre esa base fue posible dinamizar la actividad doméstica, basada en un importante crecimiento del consumo. Si bien la tasa de inversión del período 2003-2014 alcanzó valores que se ubicaron por encima de los muy bajos de los noventa y ochenta, continúa siendo inferior a la de otras economías en desarrollo que lograron dinámicas de crecimiento elevadas y sostenidas e, inclusive, de la registrada en América Latina durante los setenta.

El incremento de la inversión abarcó tanto la privada como la pública, lo cual se asocia a ciertos avances en la disponibilidad de infraestructura, pero la elevada volatilidad que aquella ha mostrado derivó en que las mejoras fueron generalmente modestas, especialmente si se tiene en consideración las brechas existentes al inicio del siglo. Persisten, por tanto, evidencias de insuficiencia, o debilidades, en el equipamiento en sectores como transporte, energía o comunicaciones.

Tampoco en ese período se lograron avances hacia la disminución de la elevada concentración en bienes primarios que exhiben las exportaciones de la región. Incluso se produjo un proceso de “reprima- rización” (CEPAL, 2013), en parte derivado del fuerte incremento del precio de los *commodities* al que ya se hizo referencia. Precisamente, este rasgo da cuenta, en buena medida, del hecho que los cambios más recientes en el contexto internacional hayan repercutido de manera tan intensa y rápida en las economías de la región.

En resumen, el período de fuerte crecimiento de los 2000 permitió avanzar en algunos frentes, como en la disminución de la brecha en la tasa de inversión en algunos países o en aspectos que se mencionarán más abajo respecto al mercado de trabajo. También se produjo una disminu-

ción de los niveles de endeudamiento externo y un incremento de sus reservas internacionales, factores que han brindado un marco de solvencia macroeconómica que carecían en décadas anteriores. Sin embargo, no se pudieron alcanzar cambios de trascendencia que significasen al menos el inicio de procesos tendientes a reducir las limitaciones estructurales que enfrentaban tradicionalmente los países de la región, como la muy directa dependencia de los mercados internacionales de bienes y servicios.

Cabe, por otro lado, esperar que muchas de las economías de la región seguirán creciendo a tasas modestas durante los próximos años, en parte porque las condiciones externas continuarán siendo poco favorables, al menos en lo que hace a la situación de los mercados mundiales de los bienes que exportan sus países. A ello se suman, en algunos casos, las dificultades macroeconómicas particulares que acumularon en el período reciente y que puede llevar a que la producción agregada de ciertos países, en algunos años, lleguen incluso a registrar retrocesos.

3 EL MERCADO DE TRABAJO

La rápida expansión económica tuvo un impacto positivo sobre el mercado laboral de la región. Desde principios de los 2000 se aceleró la creación neta de puestos de trabajo, lo cual se refleja en la evolución de la tasa de ocupación. Al igual que lo señalado para el caso del nivel de actividad, ella tuvo su período de crecimiento más intenso entre 2003 y 2008, para estancarse – o caer levemente en 2009 – cuando se sintieron los efectos de la crisis internacional. Posteriormente volvió a aumentar hasta 2012, para luego reducirse levemente. Mientras que el incremento verificado en el primero de esos períodos fue generalizado entre la mayoría de los países, el registrado entre 2008 y 2012 – esto, más allá de la recuperación de lo sucedido en 2009 –, se concentró en algunos países (Brasil, Colombia, Perú, Uruguay) en tanto los restantes continuaron con un ritmo de expansión del empleo relativamente reducido.

Gráfico 3 – América Latina. Tasas de empleo y desocupación

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL y OIT

Cabe destacar que un rasgo particular de los 2000s fue la desaceleración del crecimiento tendencial de la tasa de participación económica de la población, producto de similar comportamiento en la correspondiente a las mujeres.² Si bien las razones de esta dinámica no resultan totalmente claras, la mejora en el empleo y las remuneraciones (véase más abajo), que elevó el ingreso de los hogares, podría haber reducido el flujo de ellas hacia el mercado de trabajo. Este comportamiento podría reflejar especialmente lo sucedido entre las mujeres con menores niveles de calificación, cuyas alternativas ocupacionales suelen ser mayoritariamente empleos informales, inestables y de bajos ingresos. Sin embargo, también se advierte la desaceleración en el caso de aquellas con niveles educativos intermedios, para los que ese argumento resulta algo más débil. Esta situación podría revertirse en el futuro acumulando la presión de la oferta sobre el mercado de trabajo.

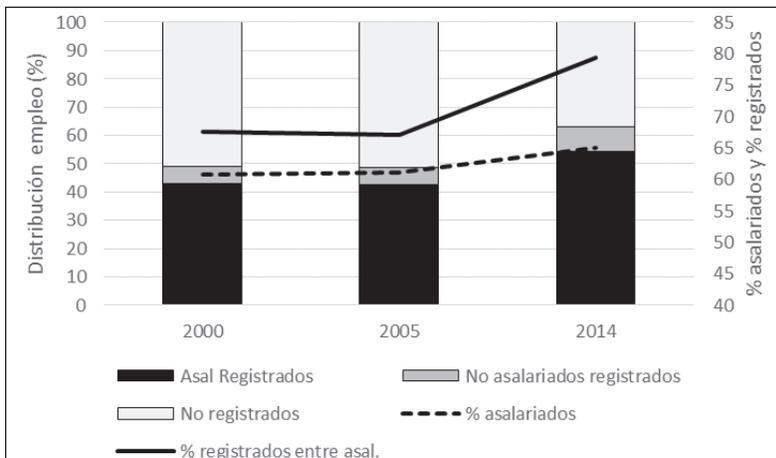
La expansión del empleo provocó una disminución de la tasa de desocupación abierta, que de niveles superiores al 10% en 2003 se redujo a algo más del 6% en 2014. El comportamiento de este indicador no refleja plenamente el efecto de la leve reducción de la tasa de empleo desde 2012 debido a lo recién mencionado acerca de la participación económica de la población.

El flujo de los nuevos puestos que se fueron creando tuvo una elevada proporción de ocupaciones asalariados formales, que se definirán aquí

² Para una discusión de esta dinámica de la participación económica en la región, véase los diferentes artículos en (GASPARINI; MARCHIONI, 2015).

como aquellas registradas en la seguridad social.³ Aumentó, por tanto, la proporción de las mismas en el empleo total, modificando una tendencia que se venía registrando en los noventa. Adicionalmente, existe evidencia de formalización de puestos informales (MAURIZIO, 2014; WELLER, 2011). En efecto, y considerando exclusivamente a las áreas urbanas, se observa que, por un lado, creció el peso relativo del empleo asalariado, que pasó del 61% en el año 2000 a algo más del 65% en 2014 en la ocupación total. Por otro lado, también aumentó la formalidad entre los trabajadores en relación de dependencia ya que la proporción de aquellos que aportan a la seguridad social era del 68% en 2000 y del 79% en 2014 (*Gráfico 5*).⁴

Gráfico 4 – América Latina. Incidencia del empleo no registrado⁵



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OIT

³ La cobertura de la seguridad social no sólo hace elegible al trabajador a un beneficio jubilatorio cuando deje la vida activa, sino que también está usualmente asociado a cobertura de salud e implica la registración del mismo ante las autoridades laborales. Por tanto, están asimismo protegidos por las normas laborales establecidas en cada país (por ejemplo, duración de la jornada laboral, vacaciones o seguro por accidentes laborales).

⁴ Estas cifras, obtenidas de la OIT, corresponden a la proporción de asalariados que tienen descuento para pensiones. Los valores para algunos países (y, por lo tanto, las del promedio regional) aparecen un tanto elevadas cuando se las compara con procesamientos propios de las bases de las encuestas de hogares. Más coincidentes resultan la evidencia sobre cambios en el tiempo.

⁵ En el porcentaje de asalariados registrados y no registrados (en las barras) se incluye al servicio doméstico.

Las mejores condiciones laborales, así como una mayor estabilidad del crecimiento que experimentaron las economías de la región constituyen factores que influyen positivamente en las decisiones de los empleadores tendientes a contratar trabajadores formales. Pero también se pueden identificar diferentes iniciativas de los estados de diversos países por implementar o mejorar la efectividad de medidas destinadas a incrementar la formalización. Así cabe mencionar, por ejemplo, diversas intervenciones destinadas a las unidades productivas pequeñas y medianas, que son aquellas con la mayor incidencia de informalidad. Entre ellas se destacan la puesta en marcha de mecanismos que simplifican la inscripción en los sistemas impositivos y de seguridad social y/o la reducción de los impuestos y aportes a la seguridad social que ellas deben realizar, o políticas orientadas a mejorar su eficiencia y, por tanto, capacidad de operar en el segmento formal de la economía. Asimismo, en algunos países se reforzó el sistema de inspección laboral, incrementando los costos asociados al no cumplimiento de las normas laborales.

No obstante estos avances, cerca del 40% del total de los ocupados urbanos en la región no cuentan aún con cobertura de la seguridad social lo que se deriva de la elevada participación que tienen las actividades independientes y de la brecha de protección que todavía persiste entre los asalariados. Esa proporción sería mayor al considerar a las áreas rurales. Por otra parte, la estimación del 60% de cobertura de la seguridad social para el conjunto de los ocupados (asalariados y no asalariados) considera a las afiliaciones de trabajadores por cuenta propia que tienen regímenes voluntarios o coberturas muy reducidas a través de modalidades especiales para trabajadores independientes.

La informalidad afecta con mayor intensidad a los ocupados de menores calificaciones y en unidades de bajo tamaño – subconjuntos que se superponen en gran medida – y que, por tanto, obtienen menores ingresos en el mercado de trabajo.

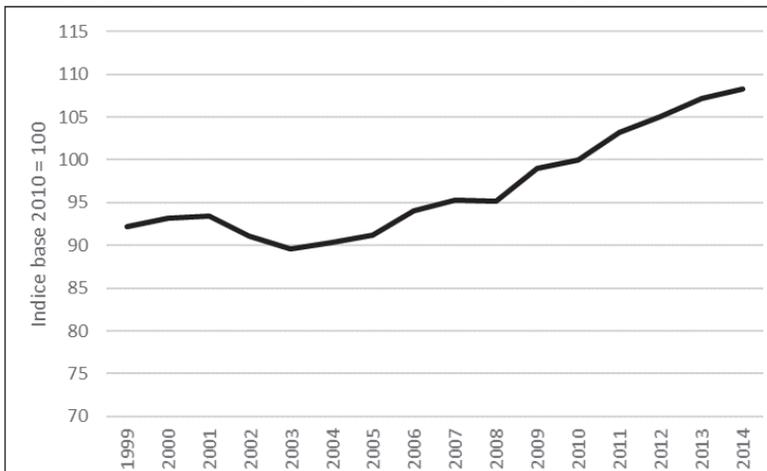
La favorable situación macroeconómica y el comportamiento del empleo facilitaron la recuperación de los salarios en la mayoría de los países de la región desde principios de 2003. Ellos crecieron más aceleradamente en Argentina, Uruguay y en menor medida Brasil, países en los cuales su poder de compra había experimentado un fuerte deterioro en

los años previos. Otros como Bolivia, El Salvador y Guatemala redujeron sus remuneraciones durante varios años posteriores a 2003.

Vale también destacar que si bien las remuneraciones se estancaron en 2008 –asociado a incrementos en la inflación– volvieron a aumentar a un ritmo importante con posterioridad, incluso durante los años finales del período analizado que fueron de menor crecimiento del PIB y del empleo.

La persistente elevación del valor real de salario mínimo que se verificó en muchos países de la región,⁶ especialmente los de América del Sur, parece haber sido un factor que potenció la influencia de las mejores condiciones de la demanda de trabajo sobre la evolución de las remuneraciones. Esta política continuó desplegándose aún luego de 2008.

Gráfico 5: América Latina. Evolución de las remuneraciones medias



Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de CEPAL

Sin embargo, las crecientes dificultades del contexto internacional, que hacen prever ritmos de expansión muchos menores que los experimentados hasta 2011 ó 2012, repercutirán sobre el mercado de trabajo. El empleo agudizaría su desaceleración, contexto desfavorable para la dinámica de las remuneraciones. Por lo dicho más arriba, la me-

⁶ De acuerdo a datos de la OIT, puede estimarse que, en promedio, el salario mínimo real creció entre 2003 y 2014 a más del 4% anual.

jora en la calidad de las ocupaciones tampoco aparece como posible de proseguir a ritmos como el de los 2000s.

4 LA EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA

La etapa de elevado crecimiento económico, del empleo y las remuneraciones medias que se inició luego del cambio de siglo se caracterizó también por avances en lo que hace a los aspectos distributivos. En efecto, hubo reducciones de los niveles de desigualdad relativa, así como de la pobreza evaluada a partir de los ingresos.

4.1 DINÁMICA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El coeficiente de Gini de la desigualdad de la distribución de los ingresos familiares se redujo entre 2002 y 2011, para luego estancarse hasta el último año con cifras (2013). Esta mejora distributiva contrasta con lo sucedido en las dos décadas anteriores durante las cuales la concentración de los mismos había crecido (ver **Cuadro 1**).

Cuadro 1: América Latina. Estimaciones de la desigualdad de la distribución. Coeficientes de Gini

	Distribuciones de ingresos familiares			Distribución de los ingresos laborales
	Estimaciones de Bértola Y Ocampo 1/		CEDLAS 2/	CEDLAS 2/
	8 países	18 países	11 países	12 países
1980	0,492			
1992	0,510	0,519	0,506	0,498
2002		0,534	0,545	0,531
2008		0,509	0,507	0,498
2011			0,490	0,480
2013			0,484	0,477

Fuente: BERTOLA; OCAMPO, 2010⁷.

Esta dinámica de reducción del grado de la desigualdad de los ingresos familiares debió haber estado, en parte, asociada a las mejores condiciones del mercado de trabajo. El aumento de la ocupación total

⁷ Promedio simple de datos por países extraídos del CEDLAS (<http://cedlas.econo.unlp.edu.ar>).

eleva la posibilidad de empleo para personas de bajos niveles de calificación – y por tanto de miembros de hogares que ya estaban ubicados en las porciones medias o bajas de la distribución – ya que son aquellos que usualmente experimentan las tasas de desocupación más alta y, entre las mujeres, las de menores participación económica. Este hecho, de por sí, debería tener un impacto progresivo en la distribución de los ingresos familiares. Sin embargo, estudios existentes para algunos países de la región sugieren que, en el mejor de los casos, habría sido relativamente reducido.

El factor que más generalizadamente aparece en algunos estudios para países de la región como dando cuenta de la mayor parte de la reducción del grado de desigualdad de los ingresos familiares durante los 2000s es la disminución de las brechas entre las remuneraciones de los ocupados. La relevancia de este factor también puede deducirse de la estrecha relación que se registra entre la dinámica de la concentración de los ingresos familiares y laborales, tal como se aprecia en el **Cuadro I**. En efecto, esa similar evolución sugiere que los cambios en esta última han influido sobre los primeros en tanto la reducción de brechas de los ingresos entre los hogares resultó en algún grado del estrechamiento de las existentes entre las remuneraciones de los miembros ocupados.

En algunos casos, como Brasil, México o Chile, también habría jugado un papel significativo la creciente importancia de las transferencias monetarias dirigidas a los hogares de menores ingresos. En cada uno de los dos primeros casos se destaca un programa de transferencia de amplia cobertura (Bolsa Familia y Oportunidades, respectivamente). No se advierte, en cambio, que este componente haya tenido una influencia en Argentina, no obstante que se implementó la Asignación Universal por Hijos, que cuenta con un número elevado de beneficiarios. Ello puede deberse a que, al principio de los 2000s, estuvo vigente otro importante plan de transferencias monetarias (el Jefes y Jefas de Hogar), por lo no se identifica un impacto de este tipo de ingresos sobre el descenso de la desigualdad, más allá del que tiene sobre el nivel de la misma.

En Brasil y en Chile, así como en Argentina y Uruguay, también influyeron los beneficios de la seguridad social, que explican una porción de los cambios de la desigualdad similar, o incluso mayor según los estudios, a la correspondiente a las transferencias. Este efecto habría derivado de la

extensión de la cobertura de programas de seguridad social, especialmente en Argentina y Chile, y de la mejora en el valor real de las pensiones.

Otro país con una disminución importante de la desigualdad, y donde estos dos tipos de ingresos, transferencias y pensiones, debió haber jugado un papel significativo es Bolivia. En este último caso se destaca el incremento de la cobertura de pensiones no contributivas.

En el **Cuadro 2** se vuelcan algunas cifras provenientes de un estudio que analizó los cambios distributivos en un conjunto de países y que resume algunos de los resultados comentados (KEIFMAN; MAURIZIO, 2012). Ellas corresponden a una estimación de la importancia que las diferentes fuentes habrían tenido en el cambio en la distribución de los ingresos familiares en la primera década del siglo XXI en cada uno de los casos analizados. Debe tenerse en cuenta que estos valores no reflejan exclusivamente los efectos de la disminución de la brecha en los ingresos de cada fuente, sino también la variación de la proporción de personas en cada una de ellas.

En resumen, la mejora en la distribución de los ingresos al trabajo habría sido la principal fuente de la reducción de la concentración de los ingresos familiares en la mayor parte de los países de la región, con las transferencias públicas, contributivas y no contributivas, asumiendo también un papel significativo en algunos.

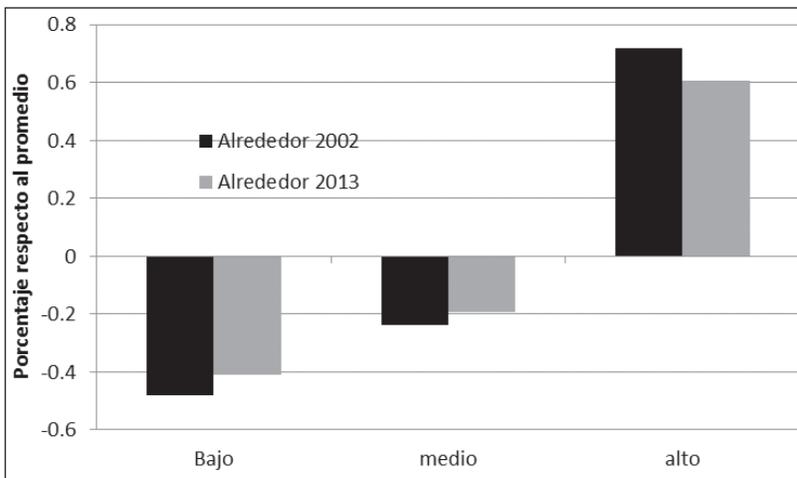
Cuadro 2 – Descomposición de la variación del índice de Gini de la distribución del ingreso familiar, según fuentes

	Argentina 2003-10	Brasil 2001-09	Chile 2000-09	México 2000-08	Paraguay 2004-09	Uruguay 2006-10
Ingresos del Trabajo	73	62	44	60	55	66
Asalariados registrados	43	34	33	18	-2	63
Asalariados no registrados	13	6	12	71	22	-2
No asalariados	17	22	-2	-29	35	5
Pensiones	24	14	26	1	3	21
Transferencia monetarias públicos	-5	20	28	26	2	10
Otros ingresos no laborales	8	4	3	13	41	2

Fuente: (KEIFMAN; MAURIZIO, 2012)

Cabría preguntarse ahora acerca de los factores asociados a la disminución de la desigualdad de las remuneraciones. Más específicamente, qué dimensiones o atributos de los trabajadores y/o sus puestos de trabajo resultan relevantes para dar cuenta de dicho proceso. Como se verá inmediatamente, las investigaciones sobre este tema apuntan a destacar la importancia que habría tenido la reducción de las brechas existentes entre los ingresos de trabajadores con diferente nivel educativo o de calificaciones. La evolución de las remuneraciones medias de grupos de ocupados definidos según su grado de escolaridad ofrece un indicio de esta dinámica.

Gráfico 6 – América Latina. Remuneraciones medias según nivel educativo. Promedio simple de once países de la región



Fuente: Sobre la base de datos CEDLAS (<http://cedlas.econo.unlp.edu.ar>)

Otra dimensión que suele señalarse como necesaria de considerar al momento de explicar la mejora de la distribución de las remuneraciones, y específicamente de la correspondiente a los sueldos y salarios de los asalariados, es la que toma en cuenta la formalidad/informalidad de la relación laboral. Ello está asociado al aumento de la proporción de ocupaciones no registradas en la seguridad social, uno de los rasgos distintivo de lo acontecido con el mercado de trabajo en los 2000s, tal como fue comentado más arriba. Esta evolución puede llevar, per se, a una disminución de las brechas de los ingresos del trabajo en tanto ese aumento beneficie a per-

sonas de menores calificaciones / escolaridad, lo cual sería bastante probable en tanto es entre ellas donde la prevalencia de la informalidad es más elevada. Adicionalmente, en algunos países se redujo la brecha entre las remuneraciones entre asalariados formales e informales, lo cual constituye otra fuente de caída de la desigualdad de los ingresos del trabajo.

Existen diferentes estudios que analizan conjuntamente estas y otras dimensiones que pudieron haber influido sobre los cambios en la distribución de los ingresos de los ocupados y que ofrecen indicios de cuál pudo haber sido la importancia relativa de cada uno de ellos (AMARANTE; ARIM, 2015; LUSTIG; LOPEZ-CALVA; ORTIZ-JUAREZ, 2013). En general, ellos muestran que efectivamente la reducción de las diferencias entre niveles educacionales contribuyó de manera significativa a disminuir la desigualdad de los ingresos de los trabajadores; en varios de ellos, incluso, resulta la variable que más explica esa dinámica entre todas las consideradas. En algunos casos también se subraya que la mejora en la distribución de la escolaridad habría contribuido a una más equitativa distribución de los ingresos del trabajo (LÓPEZ-CALVA; LUSTIG, 2010).

Esas investigaciones dan cuenta, asimismo, que lo acontecido con los cambios en el tipo de relación laboral entre los asalariados contribuyó en la misma dirección y por las dos vías mencionadas – disminución de la brecha entre las remuneraciones de trabajadores registrados y no registrados en la seguridad social, y aumento del peso de los primeros en la estructura del empleo –. La importancia de la contribución de esta dimensión es, sin embargo, más variada entre los estudios examinados.

Otras características de los trabajadores o los empleos que destacan aparecen como menos relevantes, aun cuando también se haya observado cierta disminución en las brechas de remuneraciones, por ejemplo, entre las de mujeres y hombres.

Respecto de los argumentos planteados para explicar la reducción de las diferencias de ingresos entre ocupados con diferente escolarización prevalece, en algunos análisis, una perspectiva que descansa en un modelo de oferta y demanda relativa aplicado al mercado de trabajo. Se sugiere que se habría verificado un incremento en los requerimientos de las firmas por ocupados con niveles de educación bajo o medio que, en relación al aumento de su oferta, habría sido más intenso que entre

aquellos calificados. Consecuentemente, se redujeron las remuneraciones de ese grupo en relación a este último, lo cual mejora la distribución de los ingresos laborales.

Este comportamiento reflejaría, en parte, una desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado respecto de lo que venía aconteciendo en los noventa. Las razones que podrían explicar esta dinámica no resultan claras; así, pero ejemplo, en un trabajo que expone esta visión para dar cuenta de lo sucedido en Argentina (GASPARINI; CRUCES, 2010) se argumenta que se habría producido una paulatina desaparición del efecto del cambio técnico sesgado hacia la demanda de trabajo calificado que había prevalecido en la década de 1990.⁸

Sin embargo, existe consenso respecto a la relevancia de otros factores que también contribuyeron a la reducción del grado de desigualdad de la distribución de los ingresos al trabajo desde los inicios del siglo. En particular, se hace referencia a ciertos cambios en la política laboral y social. Suele destacarse, en este sentido, al creciente poder de negociación de los sindicatos apoyado en las mejores condiciones laborales y en contextos políticos favorables. También se menciona la importancia del fortalecimiento del salario mínimo, respecto a lo cual se cuenta con evidencias que sugieren su influencia en la mejorar de la desigualdad de los salarios en países como Argentina, Brasil y Uruguay (MAURIZIO, 2014). La extensión de transferencias monetarias pudo elevar el salario que estarían dispuestos a aceptar aquellas personas con los menores niveles de calificación y que trabajan en el sector informal. Sin embargo, y más allá de la falta de evidencia al respecto, es una hi-

⁸ Con argumentación simétrica a la señalada, durante los noventa prevaleció la visión que considera a los cambios en la demanda y oferta relativa como el factor determinante del aumento de la desigualdad de los ingresos laborales que se registró a lo largo de la década. A su vez, el argumento esgrimido para explicar la demanda de trabajo sesgada hacia mayores calificaciones refiere a la apertura de la economía. Más específicamente, ella habría implicado un abaratamiento en los bienes de capital importados a la vez que facilitó la incorporación de tecnología alterando el proceso de producción al interior de las ramas productivas. Dado que se supone una complementariedad entre tecnología y educación, el proceso de mejora tecnológica y de incorporación de capital debe, también, haber generado una demanda hacia mayores niveles de calificación.

pótesis que debe reconocer que los montos de esas transferencias son generalmente muy bajos.

Una visión complementaria se basa en el efecto del incremento del empleo, y disminución de la desocupación, agregado. El argumento parte de reconocer que, en condiciones de baja demanda laboral, los trabajadores más educados tienden a desplazar de sus puestos a los de menor calificación. En ese contexto, la oferta dirigida a tales puestos es más elevada en tanto se conforma no sólo por personas de baja escolarización sino también por otras más entrenadas. Consecuentemente, la presión hacia la baja de los salarios de esos empleos es más fuerte que para los no calificados y tiende a disminuir sus salarios de manera más intensa. Esta influencia habría estado presente durante los 90s cuando el incremento del desempleo total pudo contribuir a ampliar las diferencias de remuneraciones. Al mejorar el contexto laboral en la década siguiente, dicha presión se reduce y podría haber jugado algún papel en la disminución de la brecha entre las remuneraciones de los más y los menos calificados.

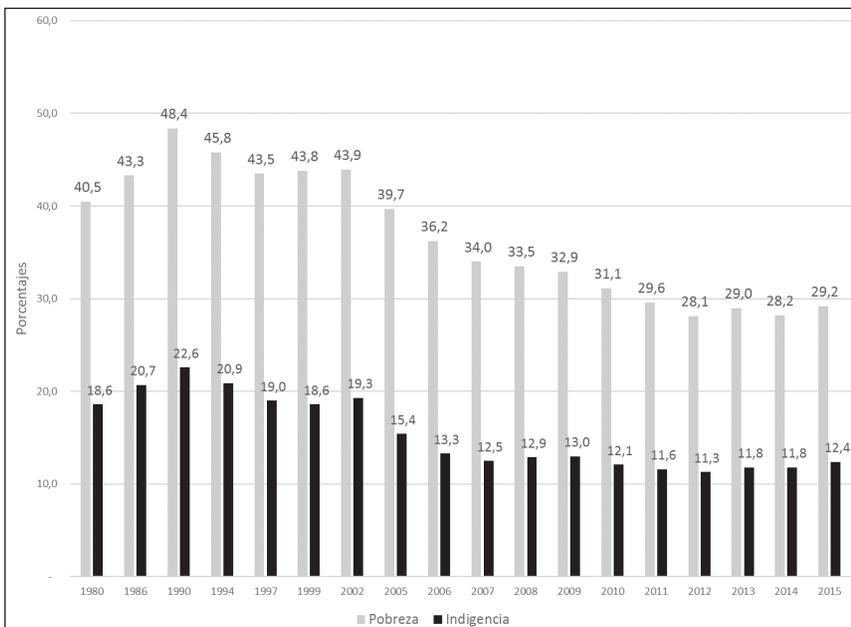
4.2 LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo a estimaciones de CEPAL, desde principios de la década de los 2000s se produjo una persistente reducción de la proporción de personas pobres, la que pasó del casi 44% en 2002 al 29% en 2015 (*Gráfico 7*). Estas estimaciones están basadas en el enfoque de la línea o de los ingresos según el cual una persona es pobre si pertenece a un hogar cuyo ingreso resulta inferior al valor de una canasta que incluye a los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas (tanto alimentos como no alimentos). La incidencia de la indigencia (esto es, la proporción de personas de hogares con ingresos inferiores al valor de una canasta de alimentos) tuvo un descenso de similar intensidad entre esos años.

Los cambios en la proporción de hogares pobres pueden ser entendidos como resultado de variaciones en los ingresos medios y en la distribución de los ingresos. En efecto, un aumento del promedio de los recursos corrientes de los hogares sin que se altere la distribución es consecuencia de que cada uno de ellos incrementó sus ingresos en la misma proporción. En ese caso, se producirá una baja de la proporción

de hogares pobres ya que algunos de los que tenían ingresos inferiores a la línea pasarán a contar con montos iguales o superiores a ella. Pero cuando, en cambio, no se modifica el valor medio de los ingresos, pero disminuye el grado de concentración de los mismos, es posible que ello acontezca porque el ingreso de algunos hogares pobres se eleva por encima del valor de la línea – lo cual hace que dejen de ser clasificados como tales – mientras que el de algunos no pobres se reduce, aunque continúan siendo mayores que el monto del presupuesto normativo. En este caso, también bajará la proporción de pobres.⁹

Gráfico 7: Incidencia de la pobreza y la indigencia en América Latina



Fuente: CEPAL

Por lo tanto, la reducción de la incidencia de la pobreza acontecida en el período bajo análisis resulta consistente con los compor-

⁹ No toda modificación de la desigualdad lleva a alterar la proporción de hogares pobres en tanto puede resultar de cambios que no impliquen salidas de, o entradas a, la pobreza. Esto es, que involucre a unidades con ingresos mayores y alejados al valor de la línea.

tamientos positivos, tanto del ingreso medio como de la distribución, analizados en las secciones anteriores.

Los crecimientos de las remuneraciones de los trabajadores y del empleo total registrados desde principios de los 2000s dieron lugar a un proceso de aumento del ingreso promedio de los hogares. Este fue reforzado por mejoras en la calidad de los empleos y, en algunos países en mayor medida que en otro, por dinámicas también favorables en los componentes no laborales, sean los derivados de la ampliación de la cobertura de las pensiones y/o de programas de transferencias monetarias.

Se observó también que esa evolución del promedio de los recursos que fluían a los hogares fue simultánea con una mejora en el grado de concentración de los mismos.

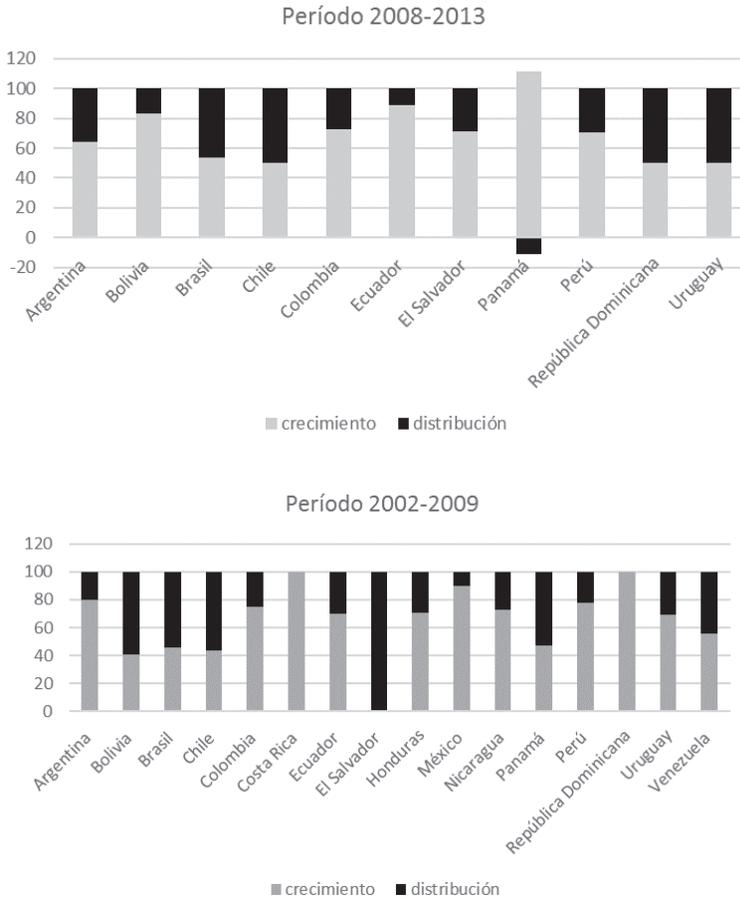
Es posible realizar estimaciones de la contribución de los cambios de cada uno en estas variables – ingreso medio y desigualdad – a la evolución de la incidencia de la pobreza; en este caso, de las correspondientes al aumento de la primera y la disminución de la segunda. CEPAL efectúa estimaciones de esta descomposición para diversos países de América Latina.¹⁰ A falta de un cómputo para todo el período bajo análisis (2002 ó 2003 hasta 2014), se muestran en el **Gráfico 8** los cálculos realizados para dos sub- períodos; 2002-2009 y 2008-2013.

Se advierte que es el efecto ingreso el que más contribuyó en la mayoría de los países; el promedio simple de las proporciones correspondientes a este efecto de los diferentes casos es de 65%. Se destacan, sin embargo, algunos países como Bolivia, Brasil y Chile donde la mejora distributiva ha tenido una influencia significativa. Cabe tener en cuenta que estos no son necesariamente aquellos donde la distribución se redujo en mayor medida (cuando se la evalúa a través del coeficiente de Gini); el primero de esos países efectivamente registró un marcado descenso de la desigualdad, pero en los otros dos las mejoras fueron similares al promedio regional. El impacto del cambio de desigualdad depende de cómo se produjo el mismo en tanto puede resultar de modificaciones en la parte baja de la distribución, en cuyo caso cabría esperar una influen-

¹⁰ Se basa para ello en el método propuesto en (DATT; RAVALLION, 1992).

cia elevada, mientras que, si la modificación involucra mayormente a los tramos medios y altos, la contribución tenderá a ser menor.

Gráfico 8: Descomposición de la disminución de la incidencia de pobreza



Fuente: CEPAL

Se había señalado más arriba que el aumento en el empleo total no habría tenido un papel muy significativo en la mejora del grado de concentración de los ingresos familiares. Sin embargo, la dinámica ocupacional debió constituirse en una fuente importante del efecto ingreso ya que, si bien la creación de puestos de trabajo benefició a hogares ubicados en diferentes posiciones de la distribución, al haberlo hecho en la de aquellos con ingresos inferiores a la línea fue determinante en

la reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia. De cualquier manera, las mejoras en las remuneraciones posiblemente tuvieron la mayor influencia.

La evolución de la pobreza, como lo sucedido con los ingresos, el empleo y la desigualdad, tuvo un comportamiento menos dinámico en los últimos años analizados. La caída más marcada se verificó hasta 2007, luego continuó reduciéndose, pero a un ritmo más lento para mantenerse prácticamente estancada desde 2011. La desaceleración del crecimiento del empleo y de la desigualdad, aún con remuneraciones que continuaron mejorando, impidieron profundizar la baja de la incidencia de la pobreza, que continúa registrando un nivel muy alto, cercano al 30%.

5 CONCLUSIONES

América Latina, especialmente Sud América, experimentó desde principios del nuevo siglo un proceso de crecimiento acelerado al menos hasta 2011, pero que continuó siendo positivo hasta el presente (2015). Entre 2003 y 2015 hubo un solo año de caída del PIB (2009) situación que no acontecía desde los años 70s. Esta dinámica estuvo apuntalada en un contexto internacional favorable, a la que también favoreció el despliegue, en varios países, de políticas destinadas a intensificar la expansión productiva. Ello se advierte en el carácter generalmente pro - cíclico de las cuentas fiscales, aun cuando fue bastante generalizado el esfuerzo realizado por hacer frente a los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009.

En el marco de esta favorable evolución de la economía, el mercado de trabajo tuvo un comportamiento muy dinámico que se refleja en incrementos del empleo y las remuneraciones. Ello se verificó especialmente en países que fortalecieron los efectos de una demanda de trabajo en expansión con medidas tendientes a intensificar la ocupación, mejorar su calidad tendiendo a reducir la informalidad e incrementar los sueldos y salarios. Este proceso tuvo un efecto favorable sobre el bienestar agregado de la población al permitir una elevación de los ingresos de los hogares. Ello, *per se*, tendió a reducir la incidencia de la pobreza que se encontraba en niveles elevados a principios de los 2000s. Pero el mismo favorable contexto del mercado de trabajo, unido a políticas como las comentadas respecto al salario mínimo o las negociaciones colectivas, permitió reducir la concentración de los ingresos laborales. Ello, más el

efecto de los programas de transferencias monetarias y de extensión de la cobertura previsional a través de programas no contributivos, llevaron a mejoras en la distribución del ingreso tanto personal como familiar.

Los avances logrados durante este período llevaron a que la incidencia de la pobreza alcanzase niveles inferiores a los vigentes a principios de los ochenta. En lo que hace a la distribución en cambio, se estima que los registros de 2013 (el último para el cual se cuenta con datos comparables) son similares a los de principios de los ochenta.

El crecimiento económico comenzó a menguar desde el 2011 a medida que las condiciones externas se fueron complicando. Si bien los términos de intercambios posteriores a ese año continuaron siendo elevados, mostraron una contracción a partir de ese año. La desaceleración del crecimiento no se verificó con igual intensidad entre los países y tendió a afectar en mayor medida a aquellos que venían enfrentando algunas dificultades con anterioridad al cambio de condiciones del contexto internacional y que derivaron de desarrollos propios de sus economías. Los casos de Argentina y Venezuela son los más significativos, pero también Brasil exhibe una dinámica más débil, situación ligada a los serios desequilibrios macroeconómicos que enfrentan. Sin embargo, desde 2014 /15 la desaceleración se generalizó medida entre los países de la región al mantenerse las condiciones externas menos favorables.

Las expectativas sobre el devenir de la actividad económica en los próximos años son poco favorables. Existe coincidencia entre organismos y especialistas acerca de un posible estancamiento en los años próximos para el promedio de la región y para muchos de sus países, mientras que para otros – y salvo excepciones – el crecimiento continuará siendo lento.

Esta dinámica menos favorable de la situación económica de los últimos años tornó más lento los avances en términos de pobreza y concentración del ingreso, que incluso se detuvo en algunos casos. Asimismo, las expectativas de cómo aquella evolucionaría sugieren que el contexto para intensificar las mejoras sociales no resulta lo positivo que fueron hasta recientemente. Por un lado, las perspectivas laborales para los próximos años respecto a los niveles de empleo, y de su calidad, así como de los salarios reales, no parecen ser favorables. Por el otro lado, la situación fiscal será en general más ajustada, lo cual puede quitar margen de maniobra a los gobiernos para avanzar en la expansión de sus programas de transferencias. De cualquier manera, como se señala-

rá más abajo, resulta difícil pensar que los progresos logrados en lo que hace a estas, u otras, políticas redistributivas puedan retrotraerse dado que se han institucionalizado en gran medida y establecido firmemente.

La experiencia reciente en América Latina da cuenta de ciertos procesos que parece conveniente enfatizar. Por un lado, las políticas laborales implementadas en muchos países tendientes a estimular la mejora de las condiciones laborales y la distribución de las remuneraciones. Por otro lado, el establecimiento de mecanismos redistributivos de amplio alcance de carácter permanente y no meramente orientados a superar ciertas coyunturas críticas, como los programas de transferencias condicionadas y de ampliación de la cobertura previsional. Ello permitió, como se apreció, avanzar en la reducción de los elevados niveles de pobreza y concentración del ingreso existente al inicio de este proceso.

No se avanzó, en cambio, hacia una modificación de la estructura tributaria que aún cuenta con un marcado sesgo hacia los impuestos indirectos y que, por tanto, no contribuye a reducir la desigualdad (GÓMEZ SABAINI; MORÁN, 2013).

Pero otro rasgo que también caracterizó al entramado de políticas desplegadas en el período es la poca preocupación – y por tanto, escasas acciones – encaminadas a lograr cambios de carácter más profundo en el funcionamiento de la economía. En un contexto internacional favorable, la intervención pública estuvo dirigida en general a manejar las variables macroeconómicas y, en algunos casos, implementar también políticas fiscales pro - cíclicas que derivaron en expansiones más intensas de sus economías. Se desplegaron también políticas redistributivas que operaron, a su vez, como estimuladores de la demanda agregada. Pero los estados de la región hicieron poco en lo que se refiere a políticas que permitiesen dotar de solidez a la estructura productiva, diversificar sus exportaciones y elevar la productividad agregada. Durante esta larga fase de expansión económica la tasa de inversión, si bien mayor que en los 90s, continuó siendo insuficiente para facilitar avances significativos en esos planos. También resultaron escasos los avances en términos de infraestructura económica y social, que contribuye a ese mismo resultado. Todo ello puede explicar porque no se advierte prácticamente ninguna disminución del elevado grado de priorización de las exportaciones, o en la todavía marcada heterogeneidad de la estructura productiva.

Especialmente en países como los de América Latina, la estabilidad macroeconómica y la existencia de precios relativos razonables no

asegura, per se, avanzar en esa dirección. Ello resulta fundamentalmente del hecho que el marco global no siempre constituye un estímulo suficiente a la inversión que sea consistente con incrementos de la competitividad de la economía que derive en un ritmo sostenido y significativo de expansión productiva y de empleo de calidad. Diversos aspectos suelen limitar la inversión, especialmente aquella con contenido innovador. Entre ellos pueden mencionarse a la presencia de fallas de mercado, o de mercados insuficientes en ciertos ámbitos – el financiero, por ejemplo –, o las dificultades para acceder a información, o las limitaciones al acceso a la tecnología, o la infraestructura insuficiente. Por tanto, existe creciente consenso sobre la necesidad de articular las políticas macroeconómicas con un conjunto también coherente de políticas industriales (sectoriales).

El bajo crecimiento de la productividad y la elevada heterogeneidad que prevalece en el entramado productivo de la región imponen límites a los avances en términos de calidad del empleo y evolución de las remuneraciones que puedan concretarse como resultado del crecimiento económico y de mejoras en el contexto macroeconómico.

Por tanto, y no obstante los avances registrados, continúan prevaleciendo algunos rasgos tradicionales de los mercados de trabajo de los países de la región. Dos de ellos (altamente interrelacionados) es la todavía elevada presencia tanto de empleos que no cuentan con la cobertura de las normas laborales y de seguridad, como de ocupaciones que corresponde a establecimientos pequeños, reflejo de la mencionada marcada diferenciación del aparato productivo. Tales rasgos explican en buena medida ciertos patrones de comportamientos que no siempre son identificados pero que afecta negativamente el bienestar general. Uno de ellos es la inestabilidad de ingresos que caracteriza a los países de la región. En un período de expansión del empleo y las remuneraciones como el analizado cabe esperar que las personas experimenten aumentos en sus ingresos: los desocupados logran emplearse, algunos ya ocupados cambian a puestos con mayores remuneraciones, o los que permanecen en un mismo empleo reciban incrementos salariales. Sin embargo, en un estudio reciente para cinco países se muestra que aún los años de expansión de los 2000s, entre el 35 y 40% de los hogares exhiben una caída de su ingreso real de 10% o más cuando se comparan

dos períodos entre los que media un año (BECCARIA; MAURIZIO; TROMBETTA; VÁZQUEZ, 2015).

Otro aspecto que subsistió en este período de mejoras sociales es que muchos hogares pobres cuyos miembros experimentaron algún episodio positivo – como la obtención de un empleo o un incremento salarial – no pudieron dejar la condición de pobreza. Ello obedeció, en una proporción importante, a que los empleos que lograron los miembros que estaban desocupados, o los “mejores” puestos a los que se movieron los miembros que ya estaban empleados, eran de tipo informal, de baja remuneraciones. Consecuentemente, y el ingreso adicional conseguido fue insuficiente para elevar el monto total de los recursos del hogar por encima de la línea de pobreza (BECCARIA; MAURIZIO; VÁZQUEZ; ESPRO, 2015).

En definitiva, la experiencia de los 2000s en América Latina ha permitido lograr un proceso de mejoras sociales que fue significativo en algunos países. Ello se verificó en el marco de una expansión económica intensa y que se extendió por varios años, pero ello ha sido apuntalado por políticas redistributivas. Muchas de ellas, incluso, se han cristalizado en instituciones (pensiones no contributivas, programas de transferencias condicionadas) que significan avances en términos de derechos y cuya continuidad, por tanto, será difícil de cuestionar. Sin embargo, ante el debilitamiento de la situación económica, el proceso de paulatina disminución de la pobreza y la desigualdad se estancó, por lo que cabría avizorar que ello se prolongará en los próximos años al mantenerse aquel contexto externo menos favorable. En ese marco, el margen de maniobra de los estados para potenciar políticas redistributivas será limitado. Más importante aún, cabría considerar que la continuidad de mejoras sociales iba a enfrentar restricciones incluso si se hubiese extendido el sendero de expansión productiva. Ello resultaría que factores claves para continuar con las mejoras sociales, como la creación de empleo total, y de calidad, o la mejora continua de las remuneraciones, se acercarían a los límites que impone una productividad que no crece a un ritmo adecuado y de una estructura productiva heterogénea.

REFERENCIAS

- AMARANTE, V; ARIM, R. (eds.), *Desigualdad e informalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.
- BECCARIA, L; MAURIZIO, R.; TROMBETTA, M; VÁZQUEZ, G. Income instability during a period of improving labor and social conditions: Latin America in the 2000s. Presentado a la *Cuarta Conferencia “Regulating for Decent Work”*, OIT, Ginebra, 2015.
- BECCARIA, L, MAURIZIO, R; VÁZQUEZ, G; ESPRO, N. Factors Associated with Poverty and Indigence Mobility in Five Latin American Countries. En: GARNER, T; SHORT, K. (eds.) *Measurement of Poverty, Deprivation, and Economic Mobility, Research on Economic Inequality*, v. 23, p. 71-107, 2015.
- BÉRTOLA, L; OCAMPO, J. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo*, Santiago de Chile: CEPAL. 2013.
- DATT, G; RAVALLION, M. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, v. 38, n. 2, 1992.
- GASPARINI, L; MARCHIONI, M. *Bridging gender gaps?* La Plata: Universidad Nacional de La Plata. 2015.
- GASPARINI, L; CRUCES, G. The distribution in motion: The case of Argentina. En: LÓPEZ-CALVA, L; LUSTIG, N *Declining inequality in Latin America*, Washington: The Brookings Institution, 2010.
- GÓMEZ SABAINI, J; MORÁN, D. *Política Tributaria en América Latina. Agenda para na segunda generación de reformas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133, Santiago de Chile: CEPAL, 2013.
- KEIFMAN, S; MAURIZIO, R. *Changes in Labour Market Conditions and Policies. Their Impact on Wage Inequality during the Last Decade*. Working Paper N° 2012/14, Helsinki: UNU_WIDER, 2012.
- LÓPEZ-CALVA, L; LUSTIG, N. Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy. En:

LÓPEZ-CALVA, L.; LUSTIG, N *Declining inequality in Latin America*, Washington: The Brookings Institution, 2010.

LUSTIG, N.; LOPEZ-CALVA, L; ORTIZ-JUAREZ, E. Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development*, v. 44, 2013.

MAURIZIO, R. Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in 2000s: a dynamic approach. *ILO Research Paper*: n. 9, 2014.

MAURIZIO, R. El Impacto Distributivo del Salario Mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Serie Políticas Sociales* n. 194, 2014.

WELLER, J. Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Nueva Sociedad*, v. 232, p. 39-42, 2011.

**DESARROLLO HUMANO Y
RURAL EN AMÉRICA LATINA:
hacia una revisión de las políticas de combate
a la pobreza rural**

*Human and Rural Development in Latin
America: towards a revision of current policies to
combat rural poverty*

Ruy de Villalobos*

RESUMEN

En América Latina y en el Caribe (ALC), los Índices de Desarrollo Humano en el campo son sistemáticamente menores que los correspondientes al medio urbano. La pobreza rural tiene una incidencia mayor a la urbana: 53%. Los formidables procesos de migración rural-urbana en el último medio siglo generaron que la población urbana represente el 80% del total. La mayor parte de los migrantes eran pobres rurales y la mayor parte de éstos se han transformado en pobres urbanos. Luego de las casi totalmente abortadas experiencias de Reforma Agraria de la década de los 1960s, las políticas públicas se han centrado en “proyectos de desarrollo rural integrado”. El paradigma principal fue el aumento de la productividad agropecuaria en pequeñas fincas (sobre la base de las innovaciones de la “revolución verde”). Sin embargo, la revolución tecnológica se desarrolló con mucha mayor intensidad en las grandes explotaciones agrarias y la brecha de productividad se amplió enormemente: la pequeña producción agropecuaria fue perdiendo competitividad y los ingresos reales de los pequeños productores cayeron y siguen cayendo. No parece haber soluciones reales a la pobreza rural por medio de la producción agropecuaria en pequeñas explotaciones. Es necesario revisar las políticas de combate a la pobreza rural con mejores diagnósticos y un conjunto mayor de instrumentos. Al menos se deberían incluir: (a) la combinación de procesos de reforma agraria con proyectos de desarrollo

* Economista argentino. Docente de la Maestría en Desarrollo Humano (FLACSO Buenos Aires). ruydevilla@gmail.com.

rural dirigidos a fomentar el desarrollo de medianas explotaciones económicamente viables; (b) la protección efectiva de los trabajadores asalariados rurales con mayores regulaciones de los mercados de trabajo y efectivos mecanismos de control, (c) la provisión de mayores servicios de salud y educación en el medio rural; etc. Las políticas de inclusión social (tanto en el campo como en la ciudad) son fundamentales para garantizar el desarrollo humano: su financiamiento sólo puede estar asegurado por transferencias de ingresos de los sectores más ricos de nuestras sociedades.

PALABRAS CLAVE: Pobreza Rural. Desarrollo Humano. Desarrollo Rural. Revisión Política. Reforma Agraria.

ABSTRACT

In Latin America and the Caribbean (ALC), the Human Development Indices in the rural side are below those corresponding to the urban sector. Rural poverty has a higher incidence than urban: it affects 53% of total rural population. Formidable rural-urban migration processes during the last 50 years explain that, at present, 80% of total population is urban. Most of the migrants were poor rural people and most of them have become poor urban. After the interrupted Agrarian Reform processes of the 1960's, public policies to combat rural poverty had focused in "rural development projects". The main paradigm of this approach is fostering increases in agricultural productivity in very small farms (on the basis of the technological innovations of the "green revolution"). The agricultural technological revolution, however, has taken place with higher intensity in the larger farms and the agricultural productivity gap between the large farms and the smallholders has increased drastically: smallholder production lost competitiveness and real small farmers incomes continue to decrease. There is no way to solve rural poverty by means of agricultural production in the smallholder sector. The revision of public policies to combat rural poverty needs a better diagnosis of on-going processes and a wider set of policy instruments. At least: (a) the combination of agrarian reform processes with rural development projects directed to consolidate the development of middle-scale farms with economic viability; (b) labour legislation to protect the salaries and working conditions of the rural workers; (c) bettering

education and health, infrastructure and services in the rural sector; etc. Social inclusion policies (both in the rural side and the cities) are crucial to ensure human development: the financing of these policies would only be possible by permanent transferences from the richest sectors of our societies.

KEYWORDS: Rural poverty. Human Development. Rural Development. Policies. Agrarian reform.

Data de submissão: 14-09-2016

Data de aceite: 21-09-2016

1 INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, el Desarrollo Humano en las poblaciones rurales presenta mayores falencias que entre las poblaciones urbanas. Casi la mitad de la población mundial habita en el mundo rural y de este total, la incidencia de la pobreza (altamente correlacionada con el Índice de Desarrollo Humano) alcanza al 70%². Como consecuencia, casi tres cuartas partes de todos los pobres del mundo son pobres rurales.

En América Latina y el Caribe, la situación es marcadamente diferente: sólo poco más de un tercio de todos los pobres viven en el campo³. Esta situación no es el resultado de exitosas políticas de combate a la pobreza rural: por el contrario, es un fuerte indicador de su fracaso.

En la región, las formidables migraciones campo-ciudad han “solucionado” la pobreza rural mediante la transformación de estos contingentes en pobres urbanos. Las ciudades latinoamericanas no han absorbido a estas enormes masas de población brindando trabajo decente y aceptablemente remunerado y como resultado, gran parte de la población urbana de la región vive en condiciones de pobreza extrema y marginación.

² Mientras que la incidencia de la pobreza urbana es del 24% (MUNDIAL, 2007). Ver también: (RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2008).

³ En América Latina, se han calculado IDH rurales para México, Chile y Guatemala y con aproximaciones (nivel municipal) para Bolivia, Colombia, El Salvador y República Dominicana. En todos los casos, los resultados del IDH rural son muy inferiores al IDH urbano. Ver: (PNUD [Bolivia], 2004); (PNUD [Colombia], 2011); (PNUD [Chile], 2008); (PNUD [El Salvador], 2003); (PNUD [República Dominicana], 2013); (PNUD [México], 2012); (PNUD [Guatemala], 1999).

¿Cuáles fueron las causas de estos procesos? ¿Qué políticas fueron adoptadas a lo largo del tiempo para atender estas situaciones? ¿Persisten estas causas? ¿Cuáles políticas son actualmente aplicadas en la región?

Este breve trabajo intenta responder a las anteriores preguntas. Asimismo, la revisión crítica de las políticas actuales concluye con la formulación de algunas alternativas para mejorar la asignación de los escasos recursos disponibles y lograr mayores de impactos para la reducción de la pobreza rural.

2 LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

La población rural de la región representa solamente un 20% del total. Hacia 2015, esto implicaba que unas 129 millones de personas vivían en el medio rural. Los estudios realizados⁴ muestran que la incidencia de la pobreza rural (medida por líneas de ingreso) alcanzaba, en promedio al 53%. Como resultado, la región alberga unos 63 millones de pobres rurales (aproximadamente 12 millones de hogares).

Brasil y México representan el 43% del total de la población rural de la región. Dada la alta tasa de incidencia de la pobreza rural en ambos países (p.ej. 50%), la mayor cantidad de pobres rurales de toda la región se localiza en estos dos países (aproximadamente 28 millones de personas). Los países con mayor incidencia de la pobreza rural son Bolivia, Guatemala, Perú, Colombia, Honduras y Haití.

¿Quiénes son los pobres rurales? El análisis de las categorías ocupacionales y/o las fuentes de ingreso de la población rural de la región no cubre al total de los países. Sin embargo, se ha elaborado⁵ recientemente para diez países que incluyen a dos terceras partes de la población rural de toda América Latina, sobre la base de las Encuestas de Hogares correspondientes. El promedio de estas cifras puede ser considerado representativo de la región.

⁴ LATINA, C. E. P. A.; CARIBE, E. O. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

⁵ FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe, 2013.

Tabla 1: Población en situación de pobreza e indigencia (%)

País	Año	Pobreza		Pobreza extrema	
		Nacional	Rural	Nacional	Rural
Bolivia	2005	62.7	75.8	24.9	59.0
Brasil	2007	34.3	50.1	10.0	21.3
Colombia	2006	45.0	62.1	12.0	21.5
El Salvador	2007	34.6	43.8	10.8	20.1
Guatemala	2005	51.0	70.5	15.2	24.4
Honduras	2008	59.2	63.1	36.3	46.1
México	2006	38.0	50.2	12.0	16.1
Nicaragua	2005	59.2	63.1	36.3	46.1
Paraguay	2007	35.6	35.0	19.4	24.4
Perú	2007	38.9	64.3	13.6	32.7
República Dominicana	2004	44.2	54.0	16.8	22.0

Fuente: CEPAL, 2008. Reportes de país.

La primera conclusión significativa es que los productores exclusivamente dedicados a la producción agropecuaria solamente representan el 15% de la población rural. De este total, la inmensa mayoría puede considerarse como pequeños productores familiares (p.ej. solo un 1% de los hogares rurales declaraba ser “empleador”).

La segunda conclusión de importancia es que los Asalariados en el sector agropecuario son el doble que los pequeños productores agropecuarios (p.ej. un 31% de la población rural).⁶ Esta categoría encierra a los “sin tierra” en la mayor parte de los países considerados.

La tercera conclusión a resaltar es que los denominados “Diversificados” son la categoría más numerosa, representando al 40% de toda la población rural. Se supone que esta categoría incluye a pequeños productores agropecuarios que, además de sus explotaciones, integran sus ingresos con salarios temporales y otras actividades rurales no agropecuarias (p.ej. comercio, transporte, artesanías, etc.).

El saldo está constituido por los “dependientes de transferencias” las cuales, mayoritariamente corresponden a los sistemas de jubilación que, en los últimos años, se han extendido a la población rural (especialmente en Brasil, México y Ecuador) aunque también cobran importancia las remesas desde el exterior, originadas en migrantes.

⁶ Esta categoría incluye tanto a los asalariados en forma permanente como a aquellos que son asalariados a tiempo parcial y, en general, en condiciones informales y precarias (ver FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe 2013).

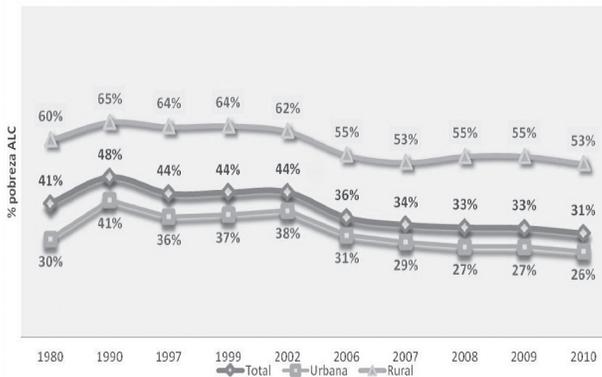
Todos estos indicadores muestran, con claridad, un acentuado proceso de descampesinización, una declinación significativa de los pequeños productores agropecuarios y la aparición de estrategias de supervivencia que diversifican las fuentes de ingreso.

2.1 ¿EN CUÁLES DE ESTAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES SE CONCENTRA LA POBREZA RURAL?

Las mismas fuentes que describen la situación ocupacional de la población rural en la región, brindan datos sobre este tema.⁷ Dos terceras partes de los pequeños productores dedicados exclusivamente a la producción agropecuaria son pobres rurales. Esta es la categoría que registra la mayor incidencia de la pobreza en el medio rural (con excepción de los jubilados). Las demás categorías ocupacionales registran incidencias que oscilan entre el 40 y 45 % de pobreza.

En breve, la causa principal de la pobreza rural se encuentra, claramente, en la crisis de la pequeña producción agropecuaria. Aquéllos que han podido conseguir ingresos por encima de la línea de pobreza lo han hecho sobre la base de diversificar sus ingresos con otras actividades productivas no agropecuarias y/o con salarios temporales. Cabe señalar que, entre los asalariados, la incidencia de la pobreza alcanza al 42%.

Gráfico 1: Población bajo línea de pobreza. Periodo 1980-2010 (%)



Fuente: CEPAL, 2010a (Anexo Estadístico)

⁷ FAO, Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe 2013. Debe señalarse que existen algunos problemas de inconsistencia entre los datos discriminados por categorías ocupacionales y los datos sobre incidencia de la pobreza rural total para México y Ecuador. Sin embargo, estas inconsistencias no invalidan las conclusiones principales.

2.2 ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO LA POBREZA RURAL EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS?

Entre 1980 y 2010, la pobreza global, la urbana y la rural se han reducido en la región. Sin embargo, es la pobreza rural la que registra la menor tasa de reducción. Así, frente a una reducción del 46% en la incidencia de la pobreza urbana, la incidencia de la pobreza rural solamente ha disminuido en un 17%.

La persistencia e importancia del fenómeno de la pobreza rural es la explicación principal de las formidables migraciones del campo a la ciudad que caracterizan a la región. En 1950 la población rural alcanzaba al 59% del total, una década más tarde al 51%, en 1980 era el 36%, en 1990 el 25% y en la actualidad sólo el 20%.

Hacia 1980, el total de la población rural se estimaba en 130 millones de los cuales 77 millones eran pobres rurales. Actualmente, el total de la población rural ha descendido en términos absolutos (129 millones) que incluyen a unos 63 millones de personas en situación de pobreza.

Así, en los últimos treinta años puede estimarse que unos 90 millones de pobladores rurales se han establecido en las ciudades de la región: la cifra es muy consistente con el total de los pobres urbanos registrados actualmente. En efecto, se estima que la pobreza urbana afecta a unas 112 millones de personas las cuales estarían compuestas por el contingente de pobres rurales que migraron más un saldo de pobres urbanos de mayor data.

América Latina “soluciona” el problema de la pobreza rural expulsando a la población del campo y, en general, transformando a los pobres rurales en pobres urbanos.

3 DIAGNÓSTICOS Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS: breve revisión histórica

Históricamente, la distribución marcadamente desigual de la tenencia de la tierra (p.ej. el esquema “latifundio-minifundio” heredado de la colonia) en casi todos los países de la región⁸ es un factor explicativo de importancia: ante el crecimiento demográfico natural, las tierras

⁸ Probablemente, con la excepción de Costa Rica y algunas regiones de Colombia.

disponibles para los pequeños productores se agotaban y se producía un gradual proceso de expulsión de población rural hacia las ciudades. Este fenómeno reconoce diferente dinamismo a lo largo del tiempo habiéndose acelerado significativamente en los últimos treinta años.

El escenario tecnológico hasta mediados del siglo XX mostraba técnicas relativamente primitivas y homogéneas entre las pequeñas propiedades y los grandes latifundios por lo que los coeficientes técnicos no variaban significativamente entre diferentes clases de explotaciones (p.ej. productividad por ha; productividad por hombre ocupado; costos unitarios de la producción, etc.).

A partir de este “diagnóstico”, la pobreza rural se asociaba a la escasez de tierra. Fuera a través de revoluciones agrarias (p.ej. México, Bolivia) o mediante políticas explícitas de Reforma Agraria, a partir de la Alianza para el Progreso en la década de los 1960, la dotación de mayores superficies a las familias rurales pobres implicaba, en esta concepción, mayor producción e ingresos y “solución” a la pobreza rural.

Sin entrar en mayores detalles⁹, es ya conocido que las políticas de Reforma Agraria fueron claramente insuficientes e ineficaces en la mayor parte de la región.¹⁰ A partir de las décadas de 1970 y 1980, estas políticas desaparecieron de la mayor parte de los países de la región¹¹: solamente se registran los casos de Nicaragua (luego de la revolución sandinista) y

⁹ Para mayor información ver, por ejemplo: (GARCÍA, 1981).

¹⁰ Probablemente, las excepciones son Cuba y Chile. En el resto de los países, las tierras asignadas fueron de la peor calidad, las superficies escasas y, sobre todo, el apoyo técnico fue nulo conduciendo a una significativa retracción de la productividad y producción de los pequeños productores.

¹¹ “Mientras tanto, en los 1980s, la reforma agraria tuvo una abrupta caída de gracia. Fue eliminada de las agendas oficiales de las instituciones internacionales y de los estados nacionales. Mientras que en muchos casos los países no aprobaron nuevas leyes de reforma o suspendieron los procesos en marcha de reformas, en otros se decidió adormecer la implementación de la legislación y políticas existentes: las leyes de reforma agraria continuaron existiendo oficialmente pero no se asignaron fondos significativos ni se establecieron o mantuvieron mecanismos administrativos para su ejecución. En breve, no hubo “voluntad política” para implementar las leyes de reforma agraria”. (BORRAS JR; KAYI; AKRAM-LODHI. 2007). Ver también: (LEHMANN, 1978); (DE JANVRY, 1981); (HENRÍQUEZ, M.; ELIANA, M. 1987); (MACHADO, 1999); (MALDONADO-LINCE, 1979); (WARMAN, 2003); (CHIRINOS-ALMANZA, 1975); (DA VEIGA, 2003); (MOLINA, 2005); (OSZLAK, 1971); (ROSSET, 2001).

el formidable proceso de Reforma Agraria del Brasil iniciado en la década de los 1990, que ha frenado su desarrollo en los últimos años.¹²

La inequidad en la distribución de la tierra sigue siendo un rasgo característico de la economía agraria de casi todos los países latinoamericanos. De hecho, la región presenta los indicadores más altos de desigualdad en el acceso a la tierra en todo el mundo.

Tabla 2: Indicador de equidad en distribución de la tierra

REGIONES	COEFICIENTE GINI
Sud América	79.9
Centroamérica	72.3
Caribe Inglés	68.1
Asia del Este	38.4
Asia del Sud	53.7
Asia Sudeste	47.9
Norte África y Medio Oriente	65.1
África Sub Sahara del Este	62.7
África Sub Sahara del Oeste	45.2
Europa Occidental	63.9
Europa Oriental	51.0
Escandinavia	49.3
USA, Australia, Canada y NZ	61.9
Mundo	59.7

Fuente: adaptado de (FRANKEMA, 2006)

A partir de la denominada “Revolución Verde” (fines de la década de 1960), se instala un nuevo paradigma: la alta productividad de las semillas híbridas y mejoradas permitiría incrementar sustancialmente la productividad y producción de los pequeños productores, sin necesidad de incrementar las superficies cultivadas. Mediante la provisión de “conocimiento” y financiación de los paquetes tecnológicos requeridos, los pequeños productores incrementarían sus ingresos y saldrían de la situación de pobreza.

¹² La magnitud del proceso de asignación de tierras en el Brasil es la mayor de la región en toda su historia. Sin embargo, la dimensión de las parcelas asignadas y la calidad de las tierras distribuidas ha sido objeto de muchas críticas pues las nuevas unidades de producción generarían ingresos muy bajos (cerca de las líneas de pobreza). Ver, por ejemplo: (GUANZIROLI, 1998); (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Se iniciaba la era de los denominados Proyectos de Desarrollo Rural. En breve, estas políticas dejaban invariada la estructura agraria¹³ y sobre la base de las mencionadas innovaciones procuraban aumentar la productividad e ingresos de los pequeños productores.

Este enfoque ha persistido hasta la actualidad aunque el mismo reconoce variantes a lo largo del tiempo: p.ej. desde inicios basados principalmente en la “extensión” y el “crédito” a los pequeños productores, pasando por el fomento a esquemas colectivos o cooperativos, hasta llegar a la actualidad con proyectos que fomentan la producción rural no-agropecuaria, el micro-crédito y la “vinculación con el sector privado”, en aquellos casos en que es factible transformar la producción agropecuaria en agricultura de contrato.

Se estima que alrededor de 300 programas y proyectos de Desarrollo Rural I se han ejecutado en América Latina en los últimos 30 años con un costo global de alrededor de US\$ 900 millones y con gran participación del financiamiento de organismos internacionales. Su cobertura no habría superado los 2 millones de beneficiarios (un escaso 10% de los hogares rurales). Prácticamente ninguno ha sido acompañado por aumentos en la dimensión de las parcelas y, salvo excepciones, los impactos en los ingresos han sido marginales¹⁴.

Frente a estos magros resultados, se asiste, en los últimos diez años, a programas de desarrollo rural que abandonaron el objetivo de lograr unidades productivas rentables y con ingresos superiores a las líneas de ingreso de pobreza para adoptar un enfoque mucho menos ambicioso: como “aliviar la pobreza” en la población que habita el medio rural.¹⁵

El problema conceptual principal para el diseño de políticas efectivas contra la pobreza rural es que los mecanismos de producción

¹³ El “ocaso” de las reformas agrarias coincidió con la aparición de este enfoque el cual, sin dudas, era muy funcional a los intereses creados de los grandes propietarios de tierra.

¹⁴ Ver por ejemplo: (ZOOMERS, 2007); (DONALDSON, 1993); y numerosos estudios de evaluación de impacto en www.worldbank.org y/o en www.ifad.org.

¹⁵ Este cambio se vincula directamente con la aparición progresiva de las “políticas de inclusión ciudadana” en el campo. En especial, la extensión de la seguridad social (jubilaciones) a la población rural en Brasil y otros pocos países. Y además, una creciente aparición de “Programas de Transferencias Condicionadas”. Ver, por ejemplo: (PAL-RIMISP-FAO, 2003).

y reproducción de la pobreza rural, en este momento histórico, no son explicitados acabadamente y las intervenciones propuestas o bien son “no pertinentes” o bien son estrictamente asistencialistas y con poca sustentabilidad.¹⁶

En general, en el diseño de políticas se ignora la enorme importancia de la irrupción del capital por encima de las fronteras nacionales, la aparición y desarrollo de formidables diferencias en la productividad agropecuaria entre las empresas agrarias y la creciente concentración de capital en la transformación y comercio mundial de productos agropecuarios y agroindustriales. La consideración de estos factores ha llevado a algunos autores a formular una “Nueva cuestión agraria” como modelo de interpretación de las actuales estructuras agrarias en el mundo y, sobre todo, como instrumento de prognosis sobre la evolución futura del sector agrario en el mundo y de la pobreza rural concomitante.¹⁷

En estos enfoques, la cuestión de la competitividad de las grandes empresas agrarias respecto a las medianas y pequeñas fincas ya no se circunscribe a ámbitos nacionales: esta competencia se ejerce a nivel mundial, por encima de las fronteras nacionales y afectando a todos los campesinos del mundo. Así, además de los procesos ya mencionados de concentración de la producción y comercio de los principales productos básicos agropecuarios (p.ej. granos, carnes) en pocos países y empresas agrarias, se asiste también a un novedoso proceso de apropiación de tierras en muchos países de menor desarrollo por parte de empresas privadas multinacionales, con los consecuentes procesos de expulsión de pequeños campesinos y creciente presión sobre los recursos natura-

¹⁶ La responsabilidad en la formulación de estos diagnósticos y las políticas asociadas (p.ej. los programas y proyectos de desarrollo rural) es compartida tanto por los organismos internacionales de cooperación técnica y financiamiento como por los gobiernos y buena parte del medio académico. Escapa a este trabajo indagar en profundidad sobre las causas que originan este fenómeno probablemente asociado tanto a enfoques económicos ortodoxos y a estructuras tecnocráticas consolidadas como a la persistencia de intereses creados en nuestras sociedades.

¹⁷ Ver, por ejemplo: (BERNSTEIN, 1996); (MCMICHAEL, 2012; 2004; 1997); (MOORE, 2008).

les. América Latina no está ajena a estos procesos cuyo desarrollo es la causa de la generación y reproducción de la pobreza rural actual¹⁸.

Los diagnósticos continúan siendo anacrónicos: p.ej. la pobreza rural es la consecuencia de la baja productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas y su superación pasa por la provisión de “conocimiento técnico”. La posibilidad de incrementar la superficie de las explotaciones (i.e. Reforma Agraria) no es tomada en cuenta en este enfoque.

La consecuencia de este diagnóstico es la insistencia en programas de desarrollo rural basados en el incremento de la productividad de pequeñas explotaciones, las cuales, en este momento histórico, no pueden competir (aún adoptando tecnologías “de punta”).

Los diagnósticos continúan siendo incompletos: p.ej. se ignora la profundización del proceso de proletarización rural y sus características.

Por ende, no se diseñan políticas de protección de los derechos de los trabajadores rurales que, salvo excepciones, carecen de contratos formales, registran largos períodos de desempleo a lo largo del año y carecen de normativas que aseguren salarios mínimos y protección previsional y de salud.

Los diagnósticos continúan siendo voluntaristas: p.ej. se confunden rasgos de pauperización y estrategias de supervivencia causadas por la crisis estructural de la pequeña producción agropecuaria con “oportunidades” de diversificación productiva rural no agropecuaria.

La consecuencia es el diseño de programas para fomentar microempresas rurales no agropecuarias con alta vulnerabilidad ante la competencia, con escasísima rentabilidad e ingresos netos por debajo de la línea de pobreza.

Los diagnósticos continúan siendo “sesgados”: p.ej. ignorando procesos estructurales como la migración a las ciudades en condiciones que “transforman” la pobreza rural en pobreza urbana.

Por ende, los recursos son asignados para “fijar la gente en el campo” y poco o nada se asigna para preparar a los jóvenes migrantes a incorporarse a los mercados urbanos con mayores calificaciones.¹⁹

¹⁸ Pobreza cuya explicación no puede ya circunscribirse a la mera escasez de tierra o de conocimientos tecnológicos.

¹⁹ No se han detectado programas ni políticas de capacitación técnica de los pobladores rurales para que entren en los mercados laborales urbanos con

La persistencia en la adopción de estos enfoques sin duda colabora activamente para explicar la persistencia de los fenómenos de pobreza rural en América Latina.

3.1 EL DESARROLLO TECNOLÓGICO CONCENTRADO: crisis terminal de la pequeña producción agropecuaria

¿Qué explicaría el fracaso casi generalizado de los Programas de Desarrollo Rural basados en el incremento de la productividad agropecuaria de los pequeños productores?

Más allá de numerosas variables vinculadas al deficiente diseño y/o la implementación de los proyectos y a la persistencia de relaciones asimétricas entre los productores y los canales de comercialización, profundas transformaciones tecnológicas en la producción agropecuaria de las Grandes Empresas Agrarias (GEAs) generaron condiciones que quitaron progresivamente competitividad a la pequeña producción agropecuaria. En efecto, en los últimos cuarenta años, se asistió a una revolución tecnológica formidable ligada estrechamente a la aparición y profundización de “economías de escala” en la agricultura. Las semillas mejoradas y genéticamente modificadas (p.ej. “revolución verde”), unidas a la aparición de herbicidas selectivos fueron de la mano de la incorporación de equipamiento y maquinarias aptas para trabajar grandes superficies en todas las fases de las labores (p.ej. preparación del suelo, siembra, cultivo, cosecha y almacenamiento). Como resultado, la productividad de las grandes empresas agrarias (GEA) se incrementó a un ritmo mucho mayor que la de los pequeños productores. Medida por los rendimientos por unidad de superficie, medida por la productividad por hombre ocupado y medida por el costo unitario de producción, la gran empresa agrícola muestra, en las últimas décadas, diferencias que alcanzan entre 15 y 20 veces más que los resultados obtenidos por las mejores y más tecnificadas pequeñas parcelas. Muy pocas pequeñas fincas producen a costos inferiores a los precios de mercado de los principales productos agropecuarios.

La oferta global de alimentos es generada casi en su totalidad por grandes empresas agropecuarias y el precio de estos alimentos queda

mayores capacidades. Se trata de que entren al mercado laboral urbano “electricistas y no peones de zanja”; “enfermeras y no empleadas domésticas”.

alineado a los costos de producción de las GEA. Los pequeños productores, en síntesis, quedan “fuera” del mercado por no poder competir con sus costos. Su producción, cuando subsiste, es para autoconsumo o para el consumo de poblaciones aisladas dónde no llegan los productos generados en las GEA. Lo que surge claramente de lo anterior es que no existe viabilidad para superar la pobreza rural mediante la pequeña producción agropecuaria en América Latina. Por supuesto, todavía existen (y seguirán existiendo por bastante tiempo), escalas de producción intermedias con rentabilidades positivas y con niveles de ingresos netos por encima de las líneas de ingreso de pobreza. Esta “clase media agraria” seguirá contribuyendo a la oferta global de alimentos por mucho tiempo y mostrando, además, cuales son las escalas mínimas de superficie y capital para asegurar ingresos decentes a los productores.

Por cierto, estas escalas mínimas deberían ser, eventualmente, aquellas superficies mínimas a asignar en casos de procesos de reestructuración parcelaria y/o reforma agraria en el futuro.

4 ¿QUÉ HACER?

Es necesario reorientar la formulación de los diagnósticos y consecuentemente, aplicar “terapias” más efectivas y eficientes. Buena parte de los recursos actualmente asignados a programas de desarrollo rural ineficaces y “políticas paliativas” de la pobreza rural podrían usarse mucho mejor y generar cambios sustentables.

En particular, es necesaria una revisión y mejoramiento sustancial de los diseños de políticas y proyectos de desarrollo rural. Se requiere un nuevo consenso intelectual, teórico y técnico en todos los involucrados en iniciativas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza rural.

Buena parte de los “errores” y de la ineficacia relevada en centenares de proyectos de desarrollo rural tiene su origen en diferentes enfoques teóricos y técnicos sobre las causas de este fenómeno. Estos incluyen desde visiones candorosas sobre las bondades de la innovación tecnológica en la agricultura, pasando por identificaciones erróneas de las características socio-productivas de los “beneficiarios”, falta de reconocimiento de las variables de contexto, etc. Esta situación debe cambiar tanto entre los responsables político- técnicos de los países como en buena parte de las tecnocracias de los organismos internacionales.

De lo contrario, se seguirán desperdiciando escasos recursos y la pobreza rural persistirá sin mayores cambios. En buena medida, los errores detectados están originados en la falta de adopción de marcos teóricos adecuados para la comprensión de los procesos de pauperización y reproducción de la pobreza rural en particular y, del desarrollo agrario en general.²⁰ En buena medida, también, se enmarcan en concepciones asistencialistas frente a la pobreza y en el abandono de propuestas de reforma estructural que acaben con sus causas.

El Desarrollo Humano como estrategia para el diseño de políticas más efectivas contra la pobreza rural aparece como un elemento ordenador en la revisión de estos instrumentos, a saber:

Las dos primeras dimensiones del Desarrollo Humano son la Salud y la Educación. Ya se ha visto que los indicadores correspondientes a estas dos dimensiones son mucho más deficitarios en el medio rural que en el urbano, en la mayor parte de los países.

Ambas dimensiones son pre-requisitos básicos para poder disfrutar del potencial productivo y creativo de cada ser humano. Sin embargo, la asignación de recursos en políticas, programas y proyectos para estos fines sigue siendo marginal.

Esto se puede cambiar. Es un problema de cambio en las prioridades para la asignación de recursos (p.ej. nacionales e internacionales). Además, es indudable que su mejoramiento o solución genera efectos positivos sobre los demás objetivos del desarrollo rural (p.ej. mayores niveles de alfabetización y educación aseguran mejor y más rápida captación de los servicios de extensión; mejores condiciones de salud en la población rural, aseguran mayor productividad de la población y efectos económicos positivos, etc.). Por ende, se propone:

- Incrementar el número de programas y proyectos (y la inversión concomitante) dirigidos a mejorar las condiciones de salud (preventiva y curativa) y de educación (primaria y técnica) en la población rural de los países. Establecer metas quinquenales por país con un compromiso explícito de los organismos internacionales de financiamiento de colaborar para su cumplimiento.
- Incorporar componentes en los programas y proyectos de desarrollo rural financiados por las IFIs dirigidos a atacar los problemas de salud y educación.

²⁰ Ver, por ejemplo: (KAUTSKY, 1903); (DRIVEN, 2007); (CHAYANOV, 1966).

- En su defecto, estipular como condiciones mínimas de implementación de programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario con financiamiento internacional, el cumplimiento de dotaciones mínimas de infraestructura y servicios de salud y educación para las poblaciones rurales involucradas.²¹
- En aquéllas áreas de proyectos en las cuales se diagnostique la existencia de fuertes procesos migratorios (temporales o permanentes) a las ciudades²², asegurar la inclusión de componentes de educación técnica que permitan a los emigrantes ingresar con mejores calificaciones a los mercados urbanos de trabajo (p.ej. mejor electricistas que peones de obra; mejor enfermeras que empleadas domésticas, etc.).

Las anteriores propuestas son relativamente simples de implementar y con costos acotados: sin duda incrementarán los costos totales de muchos proyectos de desarrollo rural pero los beneficios a obtenerse claramente sobre-compensarán estos costos adicionales. Claramente no son la “solución” a la pobreza rural, pero indudablemente contribuirán significativamente a paliar algunos de los peores aspectos que la caracterizan.

La “tercera dimensión” del Desarrollo Humano es la de del “estándar de vida” o, en rigor, el nivel de ingresos reales.

Sin duda, éste es el problema más difícil de resolver en forma sostenible y en el marco del desarrollo económico y agrario de los distintos países. No obstante, la revisión de la situación actual, previamente realizada, da algunas pautas para mejorar la eficacia en la asignación de los recursos dirigidos a combatir la pobreza rural. Los lineamientos propuestos se ordenan en dos grupos: (a) a nivel contextual; (b) a nivel de los programas y proyectos.

²¹ Pese a avances en estos aspectos, en la última década, es mucho lo que falta. La incorporación de innovaciones educativas (escuelas con residencia temporal, educación a distancia, etc.) adecuadas al medio rural es un aspecto todavía pendiente. Igualmente, innovaciones en materia de salud preventiva y curativa (p.ej. los médicos rurales cubanos en Venezuela) deberían expandirse para obtener impactos mucho más positivos.

²² Caso típico: las poblaciones rurales de los estados del Nordeste brasileño con migraciones estacionales a urbes como San Pablo.

4.1 POLÍTICAS A NIVEL CONTEXTUAL

Se trata de enumerar, en forma no exhaustiva, un conjunto de políticas económicas que enmarcan los proyectos y programas dirigidos a combatir la pobreza rural. Sin modificaciones en estas variables de contexto, es altamente difícil que se puedan lograr espacios de desarrollo sostenible para los pequeños productores y los trabajadores rurales.

- *Defensa de consumos locales y por ende, de producciones locales.* La historia muestra que, con la excepción de los sistemas agrarios más productivos del mundo, los únicos lugares en los cuales se ha solucionado el problema de la pobreza rural son aquéllos que han adoptado medidas proteccionistas para los mercados de alimentos. El mismo concepto debería ser aplicado y replicado en muchos países de menor desarrollo relativo y en los cuales las pautas de consumo de alimentos incluyen productos tradicionales y que no son objeto de las mayores corrientes de comercio agropecuario internacional. Los ejemplos son múltiples: desde los maíces blancos de los países andinos, pasando por los tubérculos y raíces africanas (p.ej. ñame, camote, mandioca, etc.) hasta el consumo de carne de camélidos sudamericanos. etc. De lo que se trata es de “proteger” consumos tradicionales locales para brindar mercados más seguros y más amplios a los pequeños productores locales: políticas de promoción de estos alimentos deberían combinarse con restricciones explícitas a la publicidad del consumo de productos exóticos (contrariando seguramente poderosos intereses de multinacionales comercializadores de alimentos) y al fomento de formas de organización de los pequeños productores locales para evitar procesos de concentración de la producción y/o comercialización de los alimentos locales. Los organismos internacionales (IFIs y agencias de cooperación técnica) deberían apoyar estas políticas y programas, y resistir a las presiones de los intereses que hegemonizan la producción y comercio mundial de alimentos.
- *Proteccionismo selectivo de productos agropecuarios en países de menor desarrollo relativo.* Hay muchos países que pueden producir granos y productos lácteos con aceptables niveles de eficiencia aunque a costos mayores que los obtenibles en el mercado mundial. En estos casos, si estas producciones involucran a pequeños pro-

ductores agropecuarios, es totalmente justificable el establecimiento de medidas de protección comercial para evitar su desaparición (y probable pauperización) por causa de la competencia internacional (p.ej. recordar los argumentos permanentes de la Unión Europea, al respecto). Los últimos veinte años muestran varios casos en los cuales la adopción de las “recetas” de libre comercio generaron graves problemas productivos y sociales (p.ej. el caso de los productores de cebada cervecera en las mesetas colombianas) y también muestran casos sensatos de proteccionismo agrícola selectivo en los cuales los precios más elevados a pagar por parte de los consumidores urbanos fueron asimilados sin mayores problemas (p.ej. el caso de Chile con su protección a la producción de trigo y de productos lácteos). Los países y las IFIs deben considerar estas medidas en su “justa medida” sin convertirse (como ha ocurrido en las últimas décadas) en adalides del libre-comercio irrestricto.

- *Protección a los trabajadores rurales asalariados.* La legislación laboral de muchos países todavía es incompleta y no protege los intereses de los trabajadores asalariados en el medio rural. En aquellos países donde existe una legislación la misma es incompleta y, sobre todo, el control de su aplicación es muy deficiente. Las políticas públicas deben apuntar, al menos, a fomentar y proteger la sindicalización de los trabajadores rurales, a establecer salarios mínimos decentes, a reconocer las características temporales de los empleos rurales y a adecuar la legislación previsional a estas características y a establecer adecuados controles gubernamentales para asegurar el cumplimiento de las normativas existentes. Solo así se podrá lograr reducir la incidencia de la pobreza rural entre estos grupos de trabajadores.

4.2 A NIVEL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Desarrollo Rural y Reforma Agraria en forma conjunta y combinada. Es indudable que el enfoque de los “proyectos de desarrollo rural” sin acceso significativo al recurso tierra es claramente insuficiente para solucionar los problemas de ingresos suficientes de muchos pequeños productores y campesinos. Y es también claro que el acceso a la propiedad de parcelas, producto de procesos de redistribución de la tierra,

por sí solo no asegura la superación de las condiciones de pobreza rural sino es acompañado por un conjunto integral de medidas de política de desarrollo agrícola y rural. En aquéllos países en los cuales existe disponibilidad de tierras y caracterizados por grandes desigualdades en la distribución, la reforma agraria con políticas de desarrollo rural integral combinadas sería la alternativa: muchos de estos casos se encuentran en América Latina. Por cierto, para aquellos cultivos extensivos cuya alta productividad está basada en fuertes economías de escala, la solución pasaría por incorporar esquemas cooperativos de explotación de las parcelas medianas y más pequeñas en forma integrada. En aquéllos países donde predominen cultivos en los cuales las medianas y pequeñas explotaciones mantienen tienen ventajas de productividad, *las reformas agrarias deberán dotar de parcelas con una dimensión suficiente para garantizar niveles de ingresos decentes*: probablemente, esto requeriría no sólo la expropiación de latifundios sino también la consolidación parcelaria de minifundios (p.ej. tanto pre-existentes como generados por “reformas agrarias” mal diseñadas). Si bien la “Unidad Económica” de los años 1960s actualmente sería mucho mayor en buena parte de las economías agrarias de la región, existen muchas situaciones en las cuales sería viable la construcción de estructuras agrarias de “farmers” con viabilidad económica y sustentabilidad. En varios países (p.ej. Bolivia, Paraguay, Perú, Colombia, Brasil) existen tierras públicas u ocupadas por ganadería extensiva que podrían ser distribuidas a pobladores rurales (con todos los demás elementos que asegurarían su viabilidad).

Un corolario de estas políticas sería, sin duda, la generación de excedentes adicionales de población rural: las migraciones del campo a la ciudad se mantendrían y persistiría el desafío de asegurar condiciones decentes de vida a las nuevas poblaciones urbanas. Al menos, a sus espaldas quedarían poblaciones rurales sin pobreza.

- *Adecuada formulación de Proyectos de Alivio de la Pobreza Rural.* En los numerosos casos en los cuales la reestructuración parcelaria no sea viable, será necesario continuar con la formulación de proyectos de “alivio a la pobreza rural” los cuales deberán ser concebidos como instrumentos transitorios mientras el proceso de emigración rural-urbana se va desarrollando. Estos proyectos deberían integrar componentes que continúen y aumenten la provisión de servicios de

educación y salud en el medio rural, intentar incrementar la productividad de alimentos (al estilo tradicional de muchos proyectos DRI) principalmente dirigidos al autoconsumo, procurar la capacitación para diversificar actividades productivas no agrícolas en el medio rural e incrementar la capacitación técnica “para emigrar”.

- *Asistencia efectiva a los remanentes de economías primitivas y de auto-subsistencia.* A pesar de la enorme difusión del capital y las relaciones mercantiles en el agro mundial, es posible aún encontrar comunidades rurales aisladas y dedicadas a la producción (y recolección) para la auto subsistencia. Estos casos se encuentran en todos los continentes. En un delicado equilibrio para respetar sus rasgos culturales, el imperativo del desarrollo humano obliga a atender, al menos, los aspectos relacionados a las dimensiones de salud y educación (intentando equilibrarlos con las prácticas tradicionales) y, cuidadosamente, intentar aumentar la productividad física de alimentos mediante la introducción de mejores prácticas y cultivos. Los proyectos dirigidos a este tipo de casos deberán tener diseños y características de implementación extremadamente cuidadosa y respetuosa del acervo cultural de estas comunidades.

Finalmente, las situaciones son heterogéneas. Si bien el gran proceso de descampesinización afecta a todos los países, los grados son diferentes, la dotación de recursos también y las oportunidades de construcción de sociedades agrarias más equitativas en la propiedad de la tierra y los recursos se diferencian. Las soluciones, entonces, deben encontrarse a nivel nacional.

Se espera que haya quedado claro que el “problema de la pobreza rural” no es independiente del problema de la pobreza urbana. La primera alimenta a la segunda y es en el incremento de la productividad y los ingresos de los trabajadores urbanos donde está la clave para morigerar la transformación de campesinos pobres en marginales urbanos.

Mientras tanto, las políticas de inclusión social (tanto en el campo como en la ciudad) serán, sin duda, elementos fundamentales para garantizar el desarrollo humano: su financiamiento sólo puede estar asegurado por transferencias de ingresos de los sectores más ricos de nuestras sociedades. El logro de estas transferencias es el elemento cla-

ve para asegurar su sostenibilidad en el tiempo que sea necesario. Este es el desafío por enfrentar en el siglo XXI.

De hecho, el primer objetivo incluido en los ODS de las Naciones Unidas para el año 2030 es el de “Eliminar la pobreza”. Su consecución se hará muy dificultosa si no se adoptan mejores enfoques para el combate a la pobreza rural.

REFERENCIAS

- BERNSTEIN, Henry. Agrarian questions then and now. *The Journal of peasant studies*, v. 24, n. 1-2, p. 22-59, 1996.
- BORRAS JR, S.; KAY, C.; AKRAM-LODHI, A. H. Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues. *Land, poverty and livelihoods in an era of globalization*, p. 1-40, 2007.
- CHAYANOV, Alexander V. Peasant farm organization. En: SIVAKUMAR, S. S. *et al.* San Francisco Chandler. *The theory of peasant economy*, p. 29-278, 1966.
- CHIRINOS-ALMANZA, Alfonso. La reforma agraria peruana. *Nueva Sociedad*, v. 21, p. 47-64, 1975.
- DE JANVRY, Alain. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.
- DIRVEN, M. *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. CEPAL, 2007.
- DONALDSON, Graham et al. Experience with World Bank funded rural development. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, v. 61, n. 2, 1993.
- EL SALVADOR, P. N. U. D. Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003. *Desafíos y opciones en tiempos de la globalización*. 2003.
- FAO. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 2013.
- FRANKEMA, Ewout. The colonial origins of inequality: The Causes and Consequences of Land Distribution. *Growth and Development Centre, University of Groningen*, 2006.
- GARCÍA, Antonio. *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina: de los asentamientos coloniales al capitalismo dependiente*. 1981.
- GUANZIROLI, Carlos E. La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil. *Land Reform*, v. 1, p. 37-52, 1998.
- HENRÍQUEZ, M.; ELIANA, M. Reforma agraria en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, v. 14, p. 61-65, 1987.

- KAUTSKY, CarlosUnamuno *et al.* **La cuestión agraria**: [die agrarfrage]. 1903.
- LATINA, C. E. P. A.; CARIBE, E. O. **Panorama Social de América Latina**. Santiago do Chile: *Cepal*, 2006.
- LEHMANN, David. The death of land reform: a polemic. **World Development**, v. 6, n. 3, p. 339-345, 1978.
- CARTAGENA, A. M. La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario, **Cuadernos de Economía**, v. 23, n. 31, Bogotá, 1999.
- _____. La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario. **Cuadernos de Economía**, v. 18, n. 31, p. 237-279, 1999.
- MALDONADO-LINCE, G. La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia. **Nueva sociedad**, n. 41, p. 3-4, 1979.
- MCMICHAEL, P. **Settlers and the agrarian question: Capitalism in Colonial Australia**. Cambridge University Press, 2004.
- _____. Reframing development: global peasant movements and the new agrarian question. **Revista Nera**, n. 10, p. 57-71, 2012.
- _____. Rethinking globalization: The agrarian question revisited. **Review of International Political Economy**, v. 4, n. 4, p. 630-662, 1997.
- MOLINA, A. P. La Cuestión Agraria Después de la Reforma Agraria de 1969-1975. **Pensamiento Crítico**, v. 4, p. 129-153, 2005.
- MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. El desarrollo rural contra la reforma agraria: propuestas para el medio rural brasileño en conflicto (1995-2005). **Revista Conciencia Social, Córdoba**, n. 9, p. 74-86.
- MOORE, J. W. Ecological crises and the agrarian question in world-historical perspective. **Monthly review**, v. 60, n. 6, p. 54, 2008.
- MUNDIAL, Banco et al. Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo. **Banco Mundial**, Washington, 2007.
- OSZLAK, Oscar. Agrarian Reform in Latin America: A Political Approach. **International Review of Community Development**, 1971.
- PAL-RIMISP-FAO, C. E. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. **Seminarios y conferencias**, n. 27, 2003.
- PNUD, INDH. Colombia rural. **Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá**, 2011.
- _____. **Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2010**, México: Producción Creativa, 2012.
- _____. República Dominicana. **Mapa de Desarrollo Humano de la República Dominicana**, 2013.
- _____. **Desarrollo Humano en Chile Rural**. 2008.

_____. Guatemala: El Rostro Rural de Desarrollo Humano, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999*. 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Índice de desarrollo humano en los municipios de Bolivia: Una publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2004.

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. New evidence on the urbanization of global poverty. *Population and Development Review*, v. 33, n. 4, p. 667-701, 2007.

ROSSET, P. Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad alimentaria. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma-2001*, 2001.

VEIGA, JE de. Poverty alleviation through access to land: the experience of the Brazilian agrarian reform process. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, v. 2, 2003.

WARMAN, A. La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. *Reforma agraria: Colonización y cooperativas [Italia]*, v. 2, p. 85-94, 2003.

ZOOMERS, A. Three decades of rural development projects in Asia, Latin America, and Africa: Learning from successes and failures. *International Development Planning Review*, v. 27, n. 3, p. 271-296, 2005.

CREAR CIUDADES MÁS JUSTAS PARA LA VIDA: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades

*Creating fairer cities to live: a combination of the right to a
city and the capability approach*

Séverine Deneulin*

RESUMEN

América Latina está cada vez más urbanizada. Este proceso de urbanización, sin embargo, no se ha desarrollado de modo integrado. Se estima que un cuarto de la población vive en asentamientos precarios. Las ciudades latinoamericanas también han experimentado un aumento en la violencia y la inseguridad relacionado con las drogas. En medio de este panorama bastante sombrío de segregación urbana e inequidad, la idea del “derecho a la ciudad” se ha propuesto como un marco teórico de política urbana en aras de ciudades más inclusivas. En el presente artículo se sostiene que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de la ciudad latinoamericana y que el enfoque de las capacidades ofrece herramientas conceptuales más adecuadas. El artículo comienza describiendo la idea del derecho a la ciudad y esboza algunas diferencias entre su formulación originaria y la de las organizaciones internacionales. Luego se sintetiza el enfoque de las capacidades y se analiza cómo el derecho a la ciudad y el enfoque pueden enriquecerse mutuamente para brindar un mayor poder transformador que reduzca la fragmentación urbana. Finalmente se propone la idea de “ciudades justas para la vida” como resultado de ese enriquecimiento mutuo y explora algunos caminos para crear ciudades más justas.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la ciudad. Enfoque de capacidades. Amartya Sen. Justicia social.

* Phd Economía, Universidad de Bath, Reino Unido. Departamento de Ciencias y Políticas Sociales. FLACSO Argentina. Programa de Desarrollo Humano. s.deneulin@bath.ac.uk.

ABSTRACT

Eighty percent of the Latin American population is now urban, but the urbanization process has been accompanied by greater inequality and social segregation. To address urban exclusion, the idea of ‘the right to city’ is increasingly being endorsed by international organizations and national governments as conceptual framework for urban policy towards more inclusive cities. The paper argues that the right to the city is a limited framework to revert the fragmentation trend of the Latin American city, and it examines how the capability approach could offer more suitable conceptual tools to that effect. The paper proposes the idea of ‘just cities for life’ as the outcome of a combination of the right to the city and a capability-view of justice. It explores some avenues for translating the idea into concrete actions to create cities in which all residents can equally have opportunities to live well in the urban space they share.

KEYWORDS: The right to city. Focus on capacities. Amartya Sen. Social Justice.

Data de submissão: 08-08-2016

Data de aceite: 10-10-2016

1 INTRODUCCIÓN

América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950. La cantidad de ciudades latinoamericanas con más de un millón de habitantes dio un salto de 8 en 1950 a 56 en 2010. Cuatro ciudades – México, São Paulo, Rio de Janeiro y Buenos Aires – tienen más de diez millones de habitantes (SUÁREZ, 2015). En la actualidad, América Latina es el continente más urbanizado (COHEN, 2014). Este proceso de urbanización, sin embargo, no se desarrolló de modo integrado. La historia de la ciudad latinoamericana es la de una ciudad “fracturada” (KOONINGS; KRUIJT, 2007) con una profunda división entre “las villas y el resto” (RODGERS; BEALL; KANBUR, 2011, p. 560). La proporción de personas que viven en asentamientos informales con un acceso precario a los servicios públicos es muy alta. De acuerdo con la información de ONU-Hábitat, en 2010 el 24% de la

población urbana de América Latina vivía en viviendas precarias y el 40% vivía en su casa de modo ilegal (SUÁREZ, 2015).

El área metropolitana de Buenos Aires ha tenido la misma evolución, donde se ha observado un aumento mayor del 200% de personas que viven en asentamientos informales entre 1981 y 2006, en comparación con el aumento total de la población, del 35% (SUÁREZ, 2015). Según lo demostró el trabajo previo de investigación, el Programa Interdisciplinario con datos sobre la Ciudad de Buenos Aires, el hecho de vivir o no en un asentamiento informal tiene, asimismo, importantes consecuencias en las oportunidades que las personas disponen para vivir bien. Los habitantes tienen acceso a una salud más precaria, a menos educación y a más empleos informales e inseguros, en forma sistemática, que aquellos que viven en la ciudad formal. Los jóvenes son especialmente vulnerables. Más de una cuarta parte de los jóvenes de entre 18 y 25 años que viven en asentamientos informales de la ciudad no trabajan ni estudian (MACCIÓ; LÉPORE, 2012). En teoría son todos iguales en el Estado democrático pero, en la práctica, el lugar de residencia determina en gran medida el cumplimiento de los derechos humanos.

Las ciudades latinoamericanas también han experimentado un aumento en la violencia y la inseguridad relacionadas con las drogas (DAVIS, 2012; PNUD, 2013; RODGERS; BEALL; KANBUR, 2012). De acuerdo con la información del PNUD (2013), la percepción de la inseguridad y la cantidad de robos denunciados aumentó tres veces en promedio en el continente durante la última década, donde uno de cada tres latinoamericanos sufrió un robo violento en el transcurso del año 2012. Aquellos que viven en asentamientos informales están más expuestos a sufrir actos de violencia. Datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revelaron que, en 2010, los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires tenían un índice de homicidios del 12,7% cada 100.000 habitantes comparado con el 3,08 del resto de la ciudad². De acuerdo con el PNUD (2013), una de las principales causas de violencia han sido delitos perpetrados por jóvenes, la mayoría de los cuales no habían finalizado el colegio secundario.

Otro rasgo específico de la urbanización latinoamericana es la multiplicación de urbanizaciones o barrios cerrados. En el área metro-

² Ver: <http://www.csjn.gov.ar/dbei/ii/ii.html>

politana de Buenos Aires ocupan actualmente una superficie equivalente al doble de la ciudad solo para 8.500 familias (PNUD, 2009, p.16). Estas comunidades son ciudades privadas de hecho con habitantes, en las que ni la municipalidad ni el Estado tienen injerencia legal. A diferencia de las ciudades donde conviven personas de diferentes clases socioeconómicas que comparten un espacio común, estas comunidades se caracterizan por la homogeneidad social y una fuerte división entre la ciudad pública y la ciudad privada marcada visiblemente por elevados cercos y barreras de seguridad (ROITMAN, 2013).

En medio de este panorama bastante sombrío de segregación urbana e inequidad, la idea del “derecho a la ciudad”, reconocida institucionalmente en el ámbito internacional en el Foro Urbano Mundial V de Rio de Janeiro de 2010, se propone como un marco teórico de política urbana en aras de ciudades más inclusivas. La Ciudad de Buenos Aires institucionalizó “trabajar para la construcción de una ciudad inclusiva en la que todos sus habitantes puedan ejercer plenamente su derecho a la ciudad”³. En el presente capítulo se sostiene que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de la ciudad latinoamericana y que el enfoque de las capacidades ofrece herramientas conceptuales más adecuadas. El capítulo se inicia con la descripción de la idea del derecho a la ciudad y se esbozan algunas diferencias entre su formulación originaria y la de las organizaciones internacionales. Luego se sintetiza el enfoque de las capacidades y se analiza cómo el derecho a la ciudad y el enfoque pueden enriquecerse mutuamente para brindar un mayor poder transformador que reduzca la fragmentación urbana. Finalmente, se propone la idea de “ciudades justas para la vida” como resultado de ese enriquecimiento mutuo y se exploran algunos caminos para crear ciudades más justas.

2 EL DERECHO A LA CIUDAD

En 1968, el sociólogo y filósofo francés Henri Lefèbvre publicó un libro titulado *Le Droit à la Ville* [El derecho a la ciudad]. Se trataba de un manifiesto para liberar a las ciudades del capitalismo y desmonetarizar el

³ Ver: <http://www.buenosaires.gov.ar/habitat/institucionalsechi>

espacio urbano. Utilizando la distinción marxista entre valor de cambio y valor de uso, su argumento era que el espacio urbano se estaba comercializando cada vez más y se sostenía por su valor de cambio. De este modo, se excluía de la ciudad y de las oportunidades que esta brindaba a muchos individuos que no tenían los medios para adquirir espacio urbano a su valor de cambio. Lefèbvre proponía recuperar el valor de uso de las ciudades como lugares de encuentro social, cultural y político. Para ello era esencial la participación de todos los residentes de zonas urbanas, sin importar su nacionalidad, en las decisiones que afectaban sus vidas y en la creación de nuevos espacios urbanos valuados por el uso que le darían sus habitantes (BROWN, 2013, p. 958).⁴

El derecho a la ciudad de Lefèbvre estaba íntimamente vinculado al rechazo de un modelo capitalista de relaciones económicas y sociales. Su preocupación era que la acumulación de capital se convertía, lentamente, en el objetivo de los planificadores urbanos, sometiendo el espacio urbano a la lógica de la ganancia en detrimento de las personas y sus oportunidades de vivir de un modo decente. Por lo tanto, su propuesta era que, al residir en la misma ciudad, todos los habitantes de zonas urbanas reclamaran el espacio político del que habían sido excluidos y, de este modo, recuperaran el acceso a la ciudad y a todas las oportunidades de empleo, sociales, culturales y de otro tipo que la vida urbana pudiera ofrecer. Esto no implicaba la participación de los ciudadanos en la estructura formal del gobierno político de la ciudad sino una participación política dirigida a transformar los procesos económicos y sociales que reemplazaban el valor de uso de los espacios urbanos por su valor de cambio. Se trataba de transformar los procesos políticos que monetarizaban el espacio urbano (KUYMULU, 2013, p. 926)

El derecho a la ciudad está emparentado con un derecho humano fundamental que consiste en “rehacernos mediante la creación de una forma cualitativamente distinta de sociabilidad urbana” (HARVEY, 2003, p. 939). El argumento sostiene que priorizar el valor de cambio por encima del valor de uso conduce a determinados tipos de relaciones sociales, especialmente a relaciones de exclusión. Aquellos que tienen recursos para adquirir espacio urbano viven en él y los que no los tie-

⁴ Véanse también Attoh (2011), Harvey (2003, 2008, 2012), Kuymulu (2013), Purcell (2003, 2013).

nen son expulsados a las periferias. El valor monetario al que la tierra se intercambia en el mercado inmobiliario se torna más importante que el valor que tiene para las personas que viven en ella y que la utilizan. De acuerdo con el derecho a la ciudad, la solución para revertir esta situación es que los usuarios de la ciudad, quienes allí residen, tomen el control de las decisiones urbanas.

Siguiendo el movimiento de antiglobalización y anti capitalismo que se había movilizó bajo el estandarte del “derecho a la ciudad” durante las décadas de los ochenta y los noventa y que propuso este derecho en el primer Foro Social Mundial en 2001, la idea obtuvo el sello institucional oficial en el Foro Urbano Mundial V en 2010 con el tema “El derecho a la ciudad: reduciendo la brecha urbana” (KUYMULU, 2013, p. 930).⁵ Entre los documentos de trabajo del Foro se encontraba la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad escrita en 2005 por una red de organizaciones de la sociedad civil y coordinada por la Coalición de Hábitat Internacional (la ONU, sin embargo, nunca adhirió a esta Carta institucionalmente). La Carta define el derecho a la ciudad como:

El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. [...] El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participa-

⁵ Para acceder a un resumen del Foro, véase: <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=584>.

ción en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural (SUNGRANYES Y MATHIVET, 2010).⁶

El derecho a la ciudad, por lo tanto, incluye no solo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos de todos los habitantes, sino también la participación de los habitantes en cuestiones que los afectan y la construcción de un espacio urbano que facilite las relaciones sociales entre todos ellos y garantice a cada individuo iguales oportunidades de vivir dignamente (SUGRANYES; MATHIVET, 2010, p. 23). Por ello, el derecho a la ciudad no es la mera concreción de los derechos humanos en la ciudad. Incluye el derecho a vivir en un hábitat digno con acceso a servicios públicos, infraestructura y oportunidades educativas y de empleo pero, ante todo, es un derecho que tienen todos los habitantes de zonas urbanas a moldear la ciudad de determinado modo.

En un proyecto conjunto entre la UNESCO y la ONU para el Foro Urbano Mundial V, Brown y Kristiaensen (2009, p. 8) atribuyen cinco ejes al derecho a la ciudad: 1) la libertad y los beneficios de la vida ciudadana; 2) la transparencia, la equidad y la eficiencia en la administración de la ciudad; 3) la participación y el respeto en la toma de decisiones democrática local; 4) el reconocimiento de la diversidad en la vida económica, social y cultural; y 5) la reducción de la pobreza, la exclusión social y la violencia urbana. Al utilizar el lenguaje de los derechos, sostienen, la idea es “un vehículo para el cambio urbano” (p. 7), “un marco para el debate sobre los derechos y las responsabilidades cívicas” (p. 10), un “paradigma radical” dentro del cual hacer “cambios en el estilo y en el enfoque del gobierno urbano si se quiere evitar la exclusión social masiva” (p. 36). En suma, concluyen, la filosofía fundamental del derecho a la ciudad es “permitir a todos los habitantes de la ciudad tener un acceso pleno a las oportunidades de la vida urbana” (p. 36) y lograr ese objetivo a través de la participación activa de todos los habitantes de la ciudad para dar forma al espacio urbano.

Desde su reconocimiento institucional internacional, la relación entre el derecho a la ciudad y el capitalismo ha devenido más ambigua de lo que era originariamente. En una revisión de las declaraciones de la

⁶ Para un análisis sobre la carta, véase SUGRANYES Y MATHIVET (2010).

ONU sobre el derecho a la ciudad, Kuymulu (2013, p. 936-937) destaca que el derecho a la ciudad se ha convertido en un sinónimo de “ciudades inclusivas”, entendido como la inclusión de los pobres y marginados en la economía global sin cuestionar el sometimiento del espacio urbano a la lógica de maximización de las ganancias. Incluso el lugar donde se llevó a cabo el Foro Urbano Mundial V fue sintomático de esta ambigüedad. El foro se desarrolló en un flamante centro de convenciones frente al mar en Río. El centro había sido construido en un lugar donde antes existía un asentamiento marginal que había sido desalojado y sus habitantes trasladados a las afueras de la ciudad. Los manifestantes que protestaban contra la ironía de que se debatiera el derecho a la ciudad precisamente en un lugar que había sido vulnerado (en el sentido de que el valor de cambio de la tierra había prevalecido sobre el valor de uso de sus habitantes) fueron dispersados con gas pimienta por la policía (KUYMULU, 2013, p. 935-937).

A pesar de algunas visiones divergentes respecto de la existencia del capitalismo y las democracias liberales, el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad mantuvo algunos rasgos de la concepción original de Lefèbvre aunque con otro lenguaje. En el centro de la distinción entre valor de cambio y de uso se encontraba la inquietud de que las vidas humanas estaban siendo progresivamente sacrificadas en pos del rendimiento económico. El espacio urbano se valoraba cada vez menos por su uso, por lo que le permitía a las personas hacer o ser, tal como ser un lugar de encuentro social, y cada vez más por cuánto dinero podía significar en el mercado inmobiliario. El derecho a la ciudad fue la respuesta a la inquietud de que el objetivo de maximización de las ganancias se priorizaba sobre el bienestar de las personas. La controversia respecto de la sede del Foro Urbano Mundial V es lamentablemente familiar en las megaciudades del mundo.

Aunque no esté revestido del lenguaje de monetarización y del valor de cambio y de uso, el derecho a la ciudad, según lo reconocen ONU-Hábitat y otras agencias internacionales, continúa basándose en esta inquietud de que las vidas de las personas son el principal objetivo de las políticas urbanas. El valor del espacio urbano no reside en los ingresos que pueda generar sino en lo que brinda a las personas, ya sea permitiendo a todos los habitantes de la ciudad ejercer sus derechos humanos en términos de igualdad, con viviendas dignas, educación,

salud, empleo o acceso a los servicios públicos, facilitando las relaciones sociales y la coexistencia pacífica entre sus habitantes. Según la perspectiva del derecho a la ciudad, en la versión de la ONU, trasladar individuos de un asentamiento urbano informal a otro sitio con mejores viviendas e infraestructura pública podría estar justificado, incluso si el espacio urbano donde estaba el asentamiento informal se vendiese a desarrolladores inmobiliarios para generar ganancias, siempre y cuando la nueva situación facilitase, en términos de igualdad, las relaciones sociales, garantizase una mezcla social urbana, el respeto igualitario de los derechos humanos y por último, pero no por ello menos importante, si los habitantes hubiesen participado libremente y su opinión hubiese sido tomada en cuenta en el proceso de reubicación.

La cuestión reside en cómo evaluar si una política urbana facilita una red de relaciones sociales y conduce a una mayor cohesión social y si garantiza el cumplimiento de los derechos humanos para todos. También surge la cuestión de la puja entre diferentes derechos humanos (ATTOH, 2011). A veces, cumplir con un derecho puede conducir a negar otro, o bien, el cumplimiento de los derechos económicos de algunas personas puede infringir los derechos sociales de otras. El derecho que algunos tienen de acceder a un empleo puede estar en conflicto con su derecho a tener una vivienda digna: pueden verse obligados a elegir entre una vivienda inadecuada cerca de su lugar de empleo o una mejor vivienda sacrificando el empleo por falta de un transporte público adecuado. En la siguiente sección se resume el enfoque de las capacidades antes de analizar cómo podría enriquecer el derecho a la ciudad y responder a algunas de sus limitaciones.

3 EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES: bienestar y justicia

El concepto de “capacidad” surgió por primera vez en 1979 en las Conferencias Tanner que impartió Amartya Sen tituladas “Igualdad de qué”. Si nos preocupa la igualdad, sostuvo Sen, el espacio más adecuado para evaluarla no son los ingresos o recursos sino las oportunidades que las personas tienen de ser o de hacer lo que consideran de valor, o sus “capacidades”. Medir la desigualdad en términos de ingresos es importante, pero los ingresos son solo medios para otros fines. Una niña de diez años puede vivir en una familia con ingresos por encima del

índice nacional de pobreza pero sus oportunidades de tener éxito en la escuela pueden verse seriamente afectadas si existe violencia familiar o por normas de género que limiten a las niñas a sus capacidades de cuidado. Evaluar la situación de esa familia en términos de ingresos sería omitir mucha información sobre el tipo de vida que sus miembros realmente llevan.

El concepto de capacidad concibe el bienestar en términos de cómo funciona una persona, de lo que podrá lograr ser o hacer: “La principal característica de bienestar se puede definir en términos de cómo una persona puede ‘funcionar’. Me referiré a varias formas de hacer y de ser que están incluidas en esta evaluación de funcionamientos. Podrían ser actividades (como comer, leer o ver) o estados de existencia o de ser, por ejemplo: estar bien alimentado, no padecer malaria, no avergonzarse por la pobreza de los zapatos o la ropa” (SEN, 1985, p. 197-198). El enfoque moral que presenta Sen es uno en el que la pregunta moral central es: “¿Qué tipo de vida lleva [una persona]? ¿Qué logró hacer y ser?” (SEN, 1985, p. 195). Una situación social es buena cuando le permite a una persona obtener un conjunto de formas de ser y de hacer valiosas. Sen no da ninguna indicación sobre cuáles podrían ser, porque su “enfoque de funcionamiento es intrínsecamente de información pluralista” (SEN, 1985, p. 200). Una persona puede funcionar en muchos aspectos y hay muchas actividades o estados valiosos que puede hacer o ser. Sen deja a criterio de los procesos de razonamiento público dentro de cada contexto social la definición de funcionamientos valiosos (SEN, 1992; SEN, 2004). Por ejemplo, los funcionamientos valiosos para una comunidad pesquera en la costa de la Patagonia austral pueden ser muy diferentes de los de una comunidad agrícola en Misiones. Otros han propuesto una lista de conjuntos de formas de ser y de hacer valiosas (NUSSBAUM, 2001; NUSSBAUM, 2011; ALKIRE, 2002).

A este “enfoque moral de funcionamiento”, Sen le agrega otro matiz y se traslada desde los funcionamientos reales de una persona a sus capacidades para funcionar, incluyendo la libertad que una persona tiene. Las capacidades son las oportunidades reales que tienen las personas para lograr los funcionamientos. Así pues, Sen desplaza su enfoque moral desde un enfoque de funcionamientos a un enfoque de capacidades para poder incluir otro tipo de información en la evaluación moral: “la libertad positiva” o “la libertad ‘para hacer esto’ o ‘para

ser aquello' que tiene una persona" (SEN, 1985, p. 201). Cuando se comparan dos situaciones, el enfoque de las capacidades permite "la comparación de oportunidades reales que tienen distintas personas" (SEN, 1985, p. 201) y no simplemente la comparación de actividades o estados de existencia reales. Indudablemente hay una diferencia de bienestar entre una familia que vive en una vivienda precaria en un vecindario inseguro por elección y otra que vive en esas condiciones porque no tienen la oportunidad de vivir en otro lugar. Ambas familias tienen el mismo nivel de funcionamiento pero no el mismo conjunto de capacidades. Una familia podría vivir en otro lugar y tener mejores niveles de funcionamiento pero elige no hacerlo. La otra familia no tiene esa posibilidad. En esta distinción entre funcionamiento y capacidad se encuentra el concepto de "agencia", una idea central para el enfoque de capacidad. Sen (1985, p.203) define agencia como "la búsqueda de los objetivos o valores que la persona considera importantes". Sen justifica la inclusión del concepto de agencia en el fundamento informativo del juicio moral sobre la base del reconocimiento de la responsabilidad. Las personas no solo funcionan, hacen o son determinadas cosas, sino que son también responsables (SEN, 1985, p. 204).

Con la publicación de *La idea de justicia*, Sen (2009) ubica a la responsabilidad en primer plano. El enfoque de las capacidades no es solo un marco para evaluar situaciones sino también un marco para evaluar cómo se relacionan las personas entre sí y qué tipo de relaciones y situaciones institucionales desarrollan mejor su bienestar. El enfoque de las capacidades se trasladó desde la pregunta de cómo evaluar la igualdad a la pregunta sobre cómo ordenar las sociedades. Se trasladó desde la esfera del bienestar a la esfera de la justicia.

Sen sostiene que tener un marco comparativo para evaluar situaciones y clasificarlas es suficiente para abordar las injusticias en el mundo. No se necesita saber qué es una sociedad perfectamente justa. Y propone que el enfoque de las capacidades sea ese marco comparativo. No se necesita saber cómo se vería una sociedad mexicana justa para poder decir que la discriminación de las poblaciones indígenas es injusta y que una situación en la que las personas no sean discriminadas por el color de su piel es mejor, o más justa, que una en la que las personas son discriminadas. En una situación de discriminación racial, las personas no son capaces de hacer o de ser lo que podrían considerar

de valor, como estudiar en buenas universidades o ejercer determinada profesión. Una situación en la que las personas pueden gozar de estas capacidades valiosas es mejor y, por ende, más justa. Al evaluar situaciones fundándose en la perspectiva de las capacidades, el enfoque también ofrece un marco para transformar esa situación, tal como lo ilustra un reciente trabajo sobre medición de la pobreza.

Durante décadas, la pobreza se midió sumando la cantidad de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza. En contraposición a esto, el Índice Multidimensional de Pobreza (MPI, por su sigla en inglés), creado por la Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por su sigla en inglés), mide la pobreza a partir de la perspectiva funcionamiento/capacidades. Distingue tres dimensiones de bienestar y se mide a través de 10 indicadores elegidos con fines de comparación internacional sobre la base de la disponibilidad de datos existentes: salud (nutrición, mortalidad infantil), educación (años de escolaridad, asistencia escolar) y niveles de vida (combustible para cocinar, sanitarios, electricidad, piso y bienes). Una persona es pobre si padece privaciones en, al menos, una de las dimensiones o un tercio de los indicadores ponderados. El MPI mide en qué medida está privada cada persona. Las diferencias entre pobreza monetaria y pobreza multidimensional son impactantes en países como Chad, Gambia, India y Nepal o Perú y Guatemala.⁷

Dependiendo de cómo se utilicen los datos de pobreza según los ingresos o de pobreza multidimensional, se despliegan distintos relatos de políticas. Si se utilizan los primeros, las políticas se enfocarán en elevar los ingresos y empujar a las personas por encima de los niveles de ingreso. Si se utilizan los últimos, las políticas se enfocarán en políticas sociales y de redistribución. Por ejemplo, el gobierno indio buscó la liberalización del mercado, lo que condujo a un índice de crecimiento económico sin precedentes, de un promedio aproximado del 8% en los últimos diez años (DRÈZE; SEN, 2012). Estas políticas redujeron la cantidad de pobreza según el ingreso en forma significativa. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, el índice de pobreza, calculado a la línea nacional de pobreza, era del 45,3% en 1994. En 2010, solo

⁷ Véase <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2014/mpi-country-briefings>.

el 29,8% de la población era considerada pobre.⁸ Sin embargo, a pesar del elevado índice de crecimiento económico, la desnutrición infantil permanecía prácticamente estancada y 500 millones de indios todavía no tenían acceso a una instalación sanitaria (DRÈZE; SEN, 2013).

Si bien el enfoque de las capacidades orienta el accionar en una dirección determinada, no es una prescripción sobre qué tipo de acción es mejor. Existen muchas formas de reducir la misma injusticia y esto dependerá del contexto. La desnutrición infantil puede reducirse ofreciendo una comida en las escuelas al mediodía, una mejor educación a las madres, creando oportunidades de empleo o mediante el control de precios de los alimentos, etc. No hay principios categóricos que garanticen que una sociedad será más justa. Corresponderá a los propios actores sociales analizar, en sus contextos específicos y a través de procesos de razonamiento público, qué es lo que constituye una injusticia (en otras palabras, identificar cuáles son las capacidades valiosas de las que las personas están privadas) y analizar cuáles son las acciones más apropiadas para subsanar la que enfrentan. *La idea de justicia* está repleta de referencias sobre la importancia del razonamiento para superar situaciones injustas. Citamos una de las muchas docenas de esas referencias que subraya de modo revelador uno de los aspectos esenciales de la interpretación de Sen sobre el razonamiento público: la capacidad de escuchar puntos de vista diferentes y ver el mundo con la perspectiva del otro: “Al tratar de determinar cómo puede avanzar la justicia, hay una necesidad básica de razonamiento público, que involucra argumentos provenientes de diferentes ámbitos y perspectivas divergentes” (SEN, 2009, p. 392).

El desacuerdo, obviamente, se pone en evidencia en el proceso de razonamiento público y las personas no siempre están dispuestas a interesarse por las perspectivas ajenas o a tratar de ver el mundo a partir del punto de vista de otro. Las sufragistas se encontraron con mucho de lo que Sen denomina “sinrazón” por parte de los hombres que tenían sus propias “razones” para mantener a las mujeres fuera de la esfera económica, social y política. No todos los hombres estaban dispuestos a interiorizarse en la perspectiva de vida de las mujeres y tratar de entender sus argumentos a partir de sus puntos de vista. La realidad de razones en conflicto, no excluye, sin embargo, la posibilidad de que las personas cam-

⁸ Ver: <http://data.worldbank.org/country/india>.

bien su opinión fundados en la aceptación de las razones de los demás. Esto puede suceder porque, a menudo, las razones para sostener ciertas opiniones se cimientan en prejuicios que no resisten un escrutinio crítico.

En su reciente libro sobre India, escrito junto con Jean Drèze, Sen continúa destacando que escuchar el punto de vista del otro es un componente esencial del razonamiento público. En especial, los autores analizan el papel de los medios de comunicación al hacerse eco de las opiniones de todos y entender la vida y los problemas de los demás. Los principales medios de comunicación ingleses de India informan sobre moda, gastronomía, cricket y misiones espaciales, pero existe muy poca cobertura de las cuestiones rurales que afectan a la mayoría de los nativos del país. Sostienen que esto es una “falla del razonamiento público” (DRÈZE; SEN, 2013, p. 269). El poder, la dominación y la intimidación quedan expuestos en el proceso de razonamiento público. Una minoría privilegiada tiene, generalmente, más poder para definir lo que se va a debatir en los medios de comunicación y qué tiene prioridad en la política, que la mayoría menos privilegiada. Que el gobierno indio gastara en el período 2008-2009 más del 1,5% de su Producto Bruto Interno en el subsidio de fertilizantes y que haya destinado una suma igual para brindar servicios de salud es una manifestación muy clara del poder que ejerce la industria agrícola en la formulación de políticas por encima de los cientos de millones de nativos desnutridos del país (DRÈZE; SEN, 2013, p. 83). Hacer oír las voces de los desnutridos en la arena pública y que sean escuchados por los que disfrutan vidas acomodadas sería un primer paso hacia una sociedad más justa en India.

Conforme a la visión de justicia según el enfoque de las capacidades, buscar que las situaciones injustas sean menos injustas no exige que exista acuerdo total sobre cómo transformar la realidad y sobre las razones para hacerlo. Las personas pueden proporcionar distintas razones para querer eliminar la discriminación por cuestiones de género en el lugar de trabajo, ya sea sobre la base de una mayor productividad o fundándose en los derechos humanos y la no discriminación. Las personas pueden tener distintas razones para luchar contra el cambio climático, desde fundarse en una cuestión de conveniencia de costos o hasta en la creencia de que hay que proteger la naturaleza por derecho propio. Para Sen, no es importante que tengamos diferentes razones para rea-

lizar determinadas acciones siempre que podamos llegar a un acuerdo sobre la acción que realizaremos. Eso ya es suficiente para comenzar a reducir la injusticia. Como expresa Sen (2009, p. 394): “Si una de las principales inquietudes de este libro ha sido la importancia del razonamiento público, también lo ha sido la necesidad de aceptar la pluralidad de razones que pueden convivir con sentido común en un ejercicio de evaluación”.

4 EL DERECHO A LA CIUDAD A TRAVÉS DEL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

En la segunda sección se subrayaron algunas de las limitaciones del marco del derecho a la ciudad como fondo conceptual de las acciones orientadas a revertir la tendencia a la fragmentación de la ciudad latinoamericana, tales como las diferencias entre la propuesta originaria y su reconocimiento institucional internacional, la vaguedad respecto de la clase de derecho que es y las tensiones no resueltas entre los distintos derechos. En esta sección se evalúa cómo las herramientas conceptuales del enfoque de las capacidades pueden responder a estas limitaciones. Se plantea una versión revisada del “derecho a la ciudad” a través del enfoque, a la que bautiza “ciudades justas para la vida” en la que captura las dimensiones de bienestar y justicia de la combinación de los marcos conceptuales del derecho a la ciudad y del enfoque de las capacidades.

En primer lugar, el derecho a la ciudad pone el acento en derechos tales como el derecho a la autodeterminación y a un nivel de vida adecuado, el cumplimiento de todos los derechos humanos de todos los habitantes de una ciudad, pero no ofrece una guía sobre cómo evaluar el alcance con el que se llevan a la práctica. ¿Pueden los habitantes vivir de un modo pacífico, sin miedo a la violencia (derecho a la seguridad), o el miedo a la violencia afecta sus actividades diarias? ¿Pueden trasladarse fácilmente por la ciudad (derecho a la libertad de circulación), o la falta de transporte público afecta su movilidad? ¿Pueden trabajar y usar sus talentos (derecho al empleo), o la ausencia de inversiones productivas afecta su capacidad para trabajar? ¿Pueden vivir una vida saludable (derecho a la salud) o la falta de inversión

pública en sanidad afecta su salud?⁹ El marco del derecho a la ciudad no brinda herramientas para responder estas preguntas.

El enfoque de las capacidades ofrece criterios o herramientas de evaluación para medir el alcance con que las personas pueden ejercer sus derechos. Por ejemplo, Martha Nussbaum (1997, 2001, 2011) propuso una lista de las principales capacidades humanas que están ligadas a los derechos humanos, tales como la capacidad de vivir un vida prolongada y saludable (medida por la expectativa de vida, el índice de desnutrición infantil, el índice de mortalidad infantil, el índice de mortalidad materna, problemas de crecimiento por desnutrición o el porcentaje de personas sin acceso a agua y a instalaciones sanitarias), la posibilidad de tener control sobre el propio ambiente (medido por el índice de empleo o el porcentaje de trabajadores sindicalizados). En forma periódica, las encuestas domiciliarias nacionales obtienen información relativa a viviendas, educación, salud y empleo que luego puede clasificarse de acuerdo con el género, la raza o la ubicación geográfica para identificar a los grupos más vulnerables. Pero no existen dudas de que queda mucho por hacer para obtener mejores datos a la hora de medir el bienestar de la población. Se podrían diseñar las encuestas domiciliarias urbanas especialmente para obtener información sobre “poder estar a salvo de agresiones, lo que incluye agresiones sexuales, abuso sexual de menores y violencia doméstica”, que forma parte de la capacidad humana fundamental de integridad física de Nussbaum (2011), o sobre “tener las bases sociales de respeto de sí y no humillación” que forma parte de su capacidad humana fundamental de afiliación.¹⁰ También se podrían realizar ejercicios participativos con comunidades locales para identificar los conjuntos de formas de ser y de hacer que estas valoran. Además de las encuestas domiciliarias enfocadas en lo humano, también se podría añadir información sobre el estado del medio ambiente natural.

⁹ Sobre las similitudes y diferencias entre las capacidades y los derechos, véase Vizard, Fukuda-Parr y Elson (2011).

¹⁰ Véase el trabajo de Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford sobre las dimensiones ausentes de bienestar, que pretende reunir información sobre la calidad del empleo, seguridad, bienestar psicológico, vergüenza y otros en las encuestas domiciliarias nacionales. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/research/missing-dimensions>.

Una segunda característica de combinar el derecho a la ciudad con el enfoque de las capacidades es que este último ofrece un mejor entendimiento de las interconexiones de los distintos derechos. Puede brindar un análisis de cómo el cumplimiento de algunos derechos afecta el de otros, por ejemplo, cómo el logro del ejercicio del derecho a la educación puede conducir al ejercicio del derecho al empleo, o cómo el derecho de vivir sin violencia puede conducir al cumplimiento del derecho a la educación. En la literatura sobre el enfoque de las capacidades, esto se ha denominado “desventajas corrosivas” y “funcionamientos fértiles” (WOLFF; DE SHALIT, 2007, p. 133). Generalmente, las desventajas (faltas de funcionamiento) se agrupan para reforzarse negativamente, por ejemplo, vivir en un domicilio determinado puede ser “corrosivo” en el sentido de que puede llevar a una educación más pobre, resultados inferiores en cuanto a la salud y pocas oportunidades de empleo. Por el contrario, los funcionamientos a menudo se agrupan para reforzarse positivamente, por ejemplo, estar capacitado o educado es “fértil” en el sentido de que puede conducir a un empleo más seguro, gratificante y mejor remunerado, a tener una mejor vivienda y a vivir en un ambiente más saludable. Debido a su enfoque de bienestar multidimensional, la utilización del marco del enfoque de las capacidades hace posible un análisis de cómo las diferentes dimensiones de bienestar pueden afectarse positiva y negativamente entre sí, por ejemplo, cómo el hecho de vivir en un ambiente violento e inseguro afecta las oportunidades de los niños de estudiar y de obtener buenos resultados en la escuela y, de este modo, limita sus oportunidades de empleo y los expone a un riesgo mayor de consumir drogas, reforzando de esta manera el clima de inseguridad y violencia.¹¹

Un tercer rasgo de combinar el enfoque de las capacidades con el derecho a la ciudad es el lugar central que ocupan el análisis institucional y la evaluación del bienestar de los habitantes de zonas urbanas en cuanto a lo estructural. Son las instituciones las que facilitan o dificultan el ejercicio de las capacidades valiosas. Las instituciones políticas y la existencia de canales a través de los cuales los habitantes de la ciudad puedan hacer oír sus voces son esenciales. ¿Cómo se relacionan las personas que viven en asentamientos informales con las autoridades gubernamentales?

¹¹ Sobre un análisis etnográfico de la manera en que la violencia afecta a los niños de la escuela primaria en los asentamientos marginales, véase Auyero y Burbano de Lara (2012).

Se podría analizar, también, la naturaleza de las instituciones educativas y si el tipo de educación conduce a lograr una mayor cohesión social o, por el contrario, aumenta la brecha urbana. O se podría analizar la calidad de las instituciones jurídicas y de la policía y qué eficacia tienen en la lucha contra la inseguridad, para nombrar unas pocas de las muchas instituciones que aumentan o debilitan el bienestar de las personas.

Aunque enfatiza el rol esencial de las instituciones en la promoción del bienestar, el enfoque de las capacidades ha sido, a menudo, criticado por ser demasiado “individualista” ya que, en la concepción de Amartya Sen, limita el espacio de evaluación de situaciones a capacidades individuales, a lo que cada individuo es capaz de ser o de hacer (AL-KIRE, 2008; BALLETT; DUBOIS; MAHIEU, 2007; DENEULIN, 2008, 2014; ROBEYNS, 2008; IBRAHIM, 2006; 2013; STEWART, 2012). Para estos críticos, no es suficiente reconocer a las instituciones de modo instrumental en la medida que afectan las capacidades individuales (por ejemplo, cómo las normas sociales patriarcales influyen en la integridad física de una mujer), sino que su evaluación debería ser explícita. El bienestar humano no reside solo en lo que cada persona es capaz de ser o de hacer sino en la calidad de sus relaciones sociales. Y este punto se encuentra en el núcleo de la idea del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad, ya sea en su concepción originaria o en la forma de reconocimiento institucional de la ONU, es colectivo. No es un derecho que pertenece al individuo como tal sino a la ciudad como un todo. Puede enfatizar derechos igualitarios para todos los habitantes de zonas urbanas, pero esta igualdad se concreta cuando la ciudad como un todo está estructurada de determinada manera, cuando los habitantes de la ciudad interactúan entre sí y se relacionan de forma tal que promueve el bienestar. Cuando se relacionan entre sí con miedo y sospecha (por ejemplo, al percibir como delincuentes a los hombres jóvenes que viven en un asentamiento informal) o con desprecio (por ejemplo, al percibir como haraganes a los adultos desempleados que viven en un asentamiento informal), o cuando algunos grupos se relacionan con el espacio urbano siguiendo el deseo de maximizar su beneficio financiero por encima de las vidas de terceros (por ejemplo, cuando se reemplaza un asentamiento informal por departamentos lujosos en lugar de viviendas accesibles), la ciudad como un todo no está estructurada para garantizar iguales oportunidades de bienestar para todos. El hecho de que los habitantes de

zonas urbanas sean capaces de vivir bien o de que se cumplan sus derechos fundamentales depende, esencialmente, de la manera en que los habitantes de la ciudad se relacionan entre sí y con el espacio urbano. La combinación del derecho a la ciudad y del enfoque de capacidad pone énfasis en que la transformación de las ciudades hacia un mayor bienestar de sus habitantes está ligada a la transformación de las relaciones de las personas entre sí y de las personas con la tierra.

Una cuarta característica de la combinación del enfoque de las capacidades y del derecho a la ciudad es el pluralismo democrático y el énfasis sobre la responsabilidad de todos los habitantes de zonas urbanas y de las organizaciones que pueden llegar a formar y no solo del Estado de garantizar oportunidades de bienestar para todos. En ese sentido, puede ofrecer una forma de superar la dicotomía entre la concepción originaria del derecho a la ciudad y su reconocimiento internacional respecto de la relación entre el Estado y el capital y respecto de su horizonte utópico.

Algunos defensores de la concepción de Lefèbvre, como Purcell (2003), Kuymulu (2013) y Harvey (2008, 2012) expresaron su preocupación de que el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad como derecho de sus habitantes a participar en las decisiones municipales e influir en ellas pudiera arriesgar la reproducción y la profundización del modo capitalista de relacionarse. Temen que, al no tener los habitantes de zonas urbanas el control total sobre las decisiones de la ciudad, prevalezca el interés capitalista por sobre las personas.

El enfoque de las capacidades es más neutral respecto de las relaciones entre el Estado democrático y los intereses capitalistas, y no adopta la postura de que una democracia representativa necesariamente se verá influenciada por el interés por la obtención de ganancias por encima de la vida de las personas. Se limita a destacar el carácter de agentes de todos los habitantes y su capacidad para actuar y modificar las situaciones para alcanzar su bienestar y el de los demás. Todos los habitantes son responsables de actuar de modo que las decisiones políticas no perjudiquen las vidas de terceros y las instituciones políticas no se inclinen hacia los intereses del capital. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para ese fin. Pueden, a través de protestas, revertir la decisión de invertir capital en un área determinada de la ciudad o de influir sobre la mejor manera de hacer

uso de un terreno baldío a través de la participación directa. En este sentido, el enfoque de las capacidades reconcilia las dos concepciones del derecho a la ciudad: la originaria, que sostenía que la producción y la conformación del espacio urbano debían estar directamente controladas por los ciudadanos y la abolición del Estado (entendido necesariamente que este daría prioridad a los intereses capitalistas); y la actual, que contempla la participación ciudadana en un proceso democrático dirigido por el Estado. Acentúa que la construcción de la ciudad está en manos de sus habitantes, pero con una perspectiva con matices en la que este control puede ser directo o indirecto. No considera que una democracia directa sea mejor, *per se*, que una democracia representativa en priorizar el bienestar de las personas por encima de los intereses financieros.

En ese sentido, tiene una mirada más agnóstica respecto de la dirección de la agencia y sobre qué tipos de ciudades deberían construir los habitantes de las zonas urbanas. En el derecho a la ciudad de Lefèbvre, la acción política y social está orientada hacia un ideal claro: el control directo de la política urbana por parte de los habitantes y la eliminación de la maximización del capital de la producción económica (PURCELL, 2013). En el actual reconocimiento institucional internacional, la ciudad ideal es aquella en la que sus habitantes ya no vivirían separados en guetos, en la que todos influirían en la política urbana y en la que podrían vivir pacíficamente juntos y disfrutar del abanico completo de derechos humanos sin importar la nacionalidad.

Una visión de justicia según el enfoque de las capacidades tiene un horizonte utópico más modesto. La reducción de la cantidad de personas que son víctimas de ataques violentos ya contribuiría a tener una ciudad más justa, incluso aunque no se hubiera hecho progreso alguno en el aumento de las oportunidades educativas o de empleo. Se podría sostener que, sin un claro objetivo en mente, una visión de justicia según el enfoque de las capacidades no tiene potencial de movilización y no ofrece un ideal claro desde donde criticar las medidas institucionales actuales. Al ser un enfoque moral que intenta transformar el mundo, sin embargo, hacerlo menos injusto al brindar un marco comparativo de evaluación a partir de la perspectiva de la libertad, en su doble aspecto de bienestar y agencia, contiene un importante potencial de emancipación. Funda su acción transformadora en la negación a una vida bien vivida y en el reconocimiento de esa negación por otros. Su marco eva-

luativo ayuda a identificar con precisión cuáles son las dimensiones de bienestar que se niegan y a quiénes y, al centrarse en el razonamiento público, ayuda a identificar los procesos que conducen a la privaciones del bienestar. Tomando prestado el tema del último Foro Urbano Mundial que se llevó a cabo en Medellín, Colombia, en abril de 2014 sobre “Ciudades para la vida”¹² y el libro de Susan Fainstain (2012) *La ciudad justa*,¹³ en este capítulo se propone la idea de “ciudades justas para la vida” al capturar la combinación del derecho a la ciudad con el enfoque de capacidades. La idea no sufre la confusión sobre qué tipo de derecho es el “derecho a la ciudad” y lo que significa legalmente (ATTOH, 2011). No está dividida entre los que apoyan el capitalismo y los que están a favor de su abolición (KUYMULU, 2013). Podría conectar a los habitantes de la ciudad, equiparar a los privilegiados y a los menos privilegiados y unirlos en torno a la cuestión acerca de si las estructuras urbanas actuales y la calidad de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas mejoran o debilitan sus oportunidades para vivir bien en un espacio común.

5 CREAR CIUDADES MÁS JUSTAS PARA LA VIDA

El punto de partida de la idea de “ciudades más justas para la vida” es la evaluación del bienestar. ¿Qué clase de vida viven los habitantes de zonas urbanas? ¿Tienen oportunidades de lograr un conjunto de formas valiosas de ser y de hacer? En la sección anterior se desarrollaron algunos parámetros sobre cómo evaluar el bienestar urbano. Al ofrecer un marco evaluativo de comparación, el enfoque de las capacidades emite el juicio de que una situación donde las personas sufren menos privaciones debería ser más justa, pero se abstiene de ser prescriptivo sobre qué tipo de acciones harían más justa esa situación.

¹² *Ciudades para la vida* se centra en el concepto de equidad urbana, entendida como el acceso igualitario a la atención de la salud, educación y los bienes públicos como una política guía para la toma de decisiones para “mejorar las vidas en ciudades para todos” y “lograr el bienestar colectivo y su desarrollo” (UN-HABITAT, 2014, p.6).

¹³ Utilizando la teoría de justicia de Rawls, la teoría crítica de Nancy Fraser y el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum, y la democracia, la diversidad y la equidad como criterios para una ciudad justa, Fainstein (2010) analizó en qué medida Ámsterdam, Londres y Nueva York eran ciudades justas.

La única prescripción que da es que se debe nutrir la capacidad de agencia de las personas y dejar que sus voces sean escuchadas. Como Sen (2013, p. 24) indicó en un recuadro en el Informe para el Desarrollo Humano de 2013: “Solo el que lo usa sabe dónde aprieta el zapato, pero las medidas para evitar que apriete no serán eficaces si no se permite que las personas opinen y tengan amplias oportunidades de debate”. Drèze y Sen (2013) insistieron sobre la importancia de que aquellos que padecen una privación de sus capacidades hagan oír sus voces en el proceso político y que los ciudadanos escuchen el punto de vista de otras personas y miren desde la perspectiva de sus vidas. De este modo, la creación de ciudades más justas para la vida exige un esfuerzo para mejorar la calidad de los procesos de razonamiento público. En esta sección se analizan algunos aspectos que Drèze y Sen denominan “razonamiento público” en Buenos Aires.

Un primer aspecto que puede ser un factor causal en la privación de capacidades de quienes viven en asentamientos informales es la debilidad de las organizaciones políticas que representan a los habitantes de zonas urbanas ante las autoridades estatales y la actitud pasiva de sus habitantes hacia las intervenciones del Estado. De acuerdo con la información reunida por el Programa Interdisciplinario en 2010 en dos asentamientos urbanos (las villas 1-11-14 y 21-24), la participación en las elecciones locales fue baja, y la Junta de Vecinos (la asociación vecinal que representa a los habitantes ante las autoridades del Estado) tenía poca legitimidad entre los habitantes (MITCHELL, 2012, p. 236). Conforme a una investigación etnográfica conducida en la sala de espera de la principal oficina de Bienestar Social (Ministerio de Desarrollo Social) de Buenos Aires, los destinatarios de los beneficios sociales los recibían como una ayuda para cubrir sus necesidades y no como un derecho que les asistía (AUYERO, 2011).¹⁴ Otra expresión de esta relación pasiva hacia el Estado y de la actitud de “paciente necesitado” en lugar de “sujeto de derecho” se ve en la política de vivienda (PNUD, 2009). El gobierno construye casas en los asentamientos informales pero no resuelve el problema del transporte público y la conexión con los lugares donde se encuentra el empleo. Además, el gobierno contrata empresas

¹⁴ La investigación de Auyero también resaltó las largas horas de espera a las que se sometía a los beneficiarios, y concluyó que la espera era una estrategia deliberada del Estado para reforzar la actitud pasiva hacia el Estado.

para construir casas prefabricadas y las políticas de licitación no siempre son transparentes.

Un segundo aspecto del “razonamiento público” en Buenos Aires es el contexto de desigualdad estructural en el que se realiza. Un síntoma de esta desigualdad estructural y el poder abrumador de los más privilegiados social y económicamente en los procesos políticos es el desarrollo de leyes municipales que han fomentado el abrupto crecimiento de barrios cerrados en la región metropolitana. En 1989 el Estado aprobó una ley de reforma estatal y otra de emergencia económica que condujo a la desregulación de las normas de planificación y a la venta de espacios públicos a empresas desarrolladoras de propiedad privada (CROT, 2006, p. 235). Se les dio luz verde a las empresas constructoras para construir sin tener en cuenta el equilibrio socioeconómico y los espacios públicos de interacción. Según la investigación de Crot, solo unas pocas instituciones clave, las que tienen intereses financieros en el sector de la construcción, participan en las decisiones que toma la Secretaría de Planificación Urbana.

La desigualdad en la voz política se acentúa por la falta de una estructura coordinada de gobierno para el área metropolitana de Buenos Aires (CRUCES; HAM; TETAZ, 2008; CROT, 2006; PIREZ 2002, 2008; ROITMAN; PHELPS, 2011). La responsabilidad de la política urbana está dispersa entre múltiples municipalidades (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipalidades que la rodean) y tres niveles de gobierno (el nacional, el provincial y el municipal). Esta falta de coordinación, a menudo exacerbada por el hecho de que los diferentes niveles de gobierno están dirigidos por partidos políticos opositores que no están abiertos al diálogo entre sí, crea un vacío legal y democrático. Como consecuencia, se les permite a actores económicos, tales como las empresas constructoras o las empresas de servicios de seguridad que sean actores influyentes en la política de planificación urbana (PIREZ, 2002).

La fragmentación de la ciudad y la existencia de ciudades privadas en medio de la ciudad pública no fomenta la participación de los ciudadanos con las instituciones del Estado para hallar soluciones colectivas a los problemas comunes que enfrentan todos los habitantes de la ciudad, tales como la seguridad y una infraestructura pública adecuada, sino que los alienta a encontrar soluciones privadas o, al menos, soluciones para su grupo socioeconómico afín. Lo que cada ciudadano puede obtener

para sí prevalece por sobre las responsabilidades que los ciudadanos tienen entre sí. No solo los habitantes de asentamientos informales carecen de una actitud de ciudadanía hacia el Estado, sino que los habitantes de los barrios cerrados se autoexcluyen de la ciudadanía urbana o, mejor dicho, crean sus propias formas de ciudadanía dentro de los límites de su grupo socioeconómico.

Los habitantes de los barrios cerrados pueden participar en proyectos solidarios en favor de los vecindarios menos privilegiados, pero esto no necesariamente modifica la naturaleza de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas. A partir de sus entrevistas Roitman (2013) concluyó que la urbanización cerrada que estudió solo llevó a cabo un proyecto solidario, la recolección de comida para un comedor comunitario durante la última década. El párroco del vecindario marginal era el único mediador del proyecto y no hubo contacto directo entre los habitantes de ambos lugares. Los habitantes de una comunidad cerrada pueden reunir grandes cantidades de dinero para proyectos solidarios y ofrecer empleo a trabajadores no calificados en los rubros de servicio doméstico y seguridad, pero esto no subsana el quiebre de las relaciones de ciudadanía entre todos los habitantes de zonas urbanas. El resto de este capítulo se enfoca en dos formas posibles de transformar el modo en que los habitantes de zonas urbanas se relacionan entre sí, principalmente mediante la creación de condiciones para la agencia y la organización política y para la creación de espacios de diálogo e intercambio.

Relacionando el trabajo del filósofo Axel Honneth con el de Amartya Sen, el político y filósofo uruguayo Pereira (2013) ha destacado que es a través de procesos de reconocimiento de los demás cómo se adquieren las condiciones necesarias para convertirse en agente, esto es, un actor político que dé forma a la propia vida y la de terceros. Siguiendo a Honneth, Pereira (2013, p. 19) distingue tres dominios en los que las personas necesitan ser reconocidas por las demás para convertirse en agentes: 1) el dominio de las relaciones íntimas y cercanas en las que las personas adquieren confianza en sí mismas (las personas necesitan ser reconocidas por quienes son para ser capaces de entender sus propias necesidades); 2) el dominio de las relaciones legales en las que las personas adquieren respeto a sí mismas (los individuos necesitan ser reconocidos como iguales como sujetos de derecho para poder considerarse merecedores de un tratamiento igualitario); y 3) el dominio de las relaciones

sociales en las que las personas adquieren autoestima (las personas necesitan ser reconocidas por sus logros para sentirse talentosas y capaces de contribuir a la vida de la sociedad). Pereira (2013, p. 65) sostiene que cuando estas relaciones íntimas, legales y sociales no funcionan bien, las personas no están en condiciones de participar en el razonamiento público. No son capaces de convertirse en agentes porque no pueden defender una idea a partir de un razonamiento y de hacer aseveraciones o de estar en desacuerdo con otras personas. Por lo tanto, una posible dirección hacia “ciudades más justas para la vida” sería crear relaciones en las que las personas sean reconocidas como sujetos individuales, legales y sociales.

Generalmente, las familias son el espacio primario donde las personas pueden expresar quiénes son y en el que son reconocidas como personas únicas; las escuelas son el espacio en el que las personas pueden aprender sobre su responsabilidad hacia los demás y a exigir a los terceros que cumplan sus responsabilidades hacia ellos; y las empresas son el espacio en el que las personas pueden expresar sus talentos y contribuir con la sociedad de un modo único. Si estos espacios no existen, resulta esencial que se creen otros en los que las personas adquieran confianza para expresar sus necesidades, para ser escuchados y para adquirir el respeto por sí mismas que necesitan para reclamar sus derechos como ciudadanos. Es también esencial crear oportunidades de empleo que puedan revelar los talentos únicos de las personas, sus contribuciones a la sociedad y recomponer su autoestima. En lugar de abordar el “problema de las villas” a través de políticas de viviendas y políticas sanitarias, algunos sostienen que las políticas de empleo y el aumento de las capacidades productivas de los que habitan en esas áreas marginales serían más apropiadas para reducir la segregación urbana en cuanto a lo estructural (COHEN, 2014).

El otro camino posible hacia “ciudades más justas para la vida”, siguiendo el análisis de este capítulo, sería crear oportunidades de encuentro en las que los ciudadanos pudieran intercambiar ideas y perspectivas, escuchar las historias de los demás y abordar juntos los problemas comunes que enfrentan. Y un problema que todos los habitantes de Buenos Aires enfrentan es el de la violencia y la inseguridad.

En su análisis de la naturaleza fragmentada de las ciudades latinoamericanas, Rodgers, Beall y Kanbur (2011, p. 560) señalan la falta de políticas de Estado para dar respuesta a la inseguridad como un problema común a todos sus habitantes, y donde este realiza, en cambio,

intervenciones de seguridad focalizadas en áreas marginales, lo que deja que otros se encarguen del problema a través de medios privados, como barrios cerrados y empresas de seguridad privada. Paradójicamente, la violencia y la inseguridad podrían ser el lugar donde se generen nuevas alianzas entre todos los habitantes de la ciudad, precisamente por su naturaleza común, porque afecta de igual manera a todas las clases sociales, y esto podría ser un nuevo proyecto social más allá de los partidos políticos (DAVIS, 2012). La sociedad civil y, en especial, la Iglesia Católica, que reúne en su seno a habitantes de zonas urbanas de distintos grupos socioeconómicos, podrían potencialmente tener un papel significativo en subsanar la ciudadanía quebrada, en facilitar el diálogo entre todos los habitantes y en brindar espacios alternativos para nutrir la capacidad de agencia de los marginales. Hay que destacar aquí las actividades de “compromiso social” de la Universidad Católica Argentina (UCA) que se orientan en esa dirección.

Una investigación anterior del Programa Interdisciplinario ha indicado que la vida de la sociedad civil en asentamientos informales es muy densa. Del estudio de los dos asentamientos informales, surgió que la mitad de la población estaba involucrada en, al menos, una organización de la sociedad civil, y las organizaciones asociadas a las parroquias católicas eran las que tenían mayor presencia (MITCHELL, 2012). Estas organizaciones, sin embargo, están más comprometidas con la provisión directa de bienestar que con la construcción de la capacidad de agencia. Las iglesias, como principales actores de la sociedad civil en los asentamientos informales, podrían tener un papel más significativo en la facilitación de la organización política de los marginados, de modo que sus voces puedan ser oídas en los procesos de toma de decisiones políticas. Podrían, asimismo, contribuir de manera significativa (a través de la vinculación de diferentes grupos socioeconómicos en sus estructuras diocesanas) a facilitar la inversión productiva con miras a aumentar las oportunidades de empleo en las zonas marginales.

REFERENCIAS

ALKIRE, Sabina. *Valuing Freedoms: Amartya Sen's Capabilities Approach and Poverty Reduction*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

- _____. Using the Capability Approach: Prospective and Evaluative Analyses'. *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 26-50.
- ATTOH, K. A. What kind of right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 5, p. 669-685, 2011.
- AUYERO, J. Patients of the State: An Ethnographic Account of Poor people's waiting. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011.
- AUYERO, J.; DE LARA, A B. In harm's way at the urban margins. *Ethnography*, n. 13, vol. 4, p. 531-57, 2012.
- BALLET, J.; DUBOIS, J.; MAHIEU, F. Responsibility for each other's freedom: agency as the source of collective capability. *Journal of Human Development*, v. 8, n. 2, p. 185-201, 2007.
- BROWN, A.; KRISTIANSEN, A. *Urban policies and the right to the city: Rights, responsibilities and citizenship*. UNESCO, 2009.
- BROWN, A. The right to the city: Road to Rio 2010. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, p. 957-971, 2013.
- COHEN, M. The city is missing in the Millennium Development Goals. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 15, n. 2-3, p. 261-274, 2014.
- CROT, L. "Scenographic" and "cosmetic" planning: globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of Urban Affairs*, v. 28, n. 3, p. 227-251, 2006.
- CRUCES, G.; HAM, A.; TETAZ, M. *Quality of life in Buenos Aires neighborhoods: Hedonic price regressions and the life satisfaction approach*. 2008.
- DAVIS, D. E. Urban violence, quality of life, and the future of Latin American cities: the dismal record so far and the search for new analytical frameworks to sustain the bias towards hope. In: *Latin American Urban Development into the 21st Century*. Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 37-59.
- DENEULIN, S. Beyond individual agency and freedom: Structures of living together in the capability approach, en: ALKIRE, S., QIZILBASH, M; COMIM, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. p. 105-224.
- _____. *Wellbeing, justice and development ethics*. Routledge, 2014.
- DRÈZE, J.; SEN, A. Putting growth in its place. *Yojana*, vol. 56, p. 36, 2012.
- _____. *An uncertain glory: India and its contradictions*. Princeton University Press, 2013.
- FAINSTEIN, S. S. *The just city*. Cornell University Press, 2010.
- HARVEY, D. The right to the city. *International journal of urban and regional research*, v. 27, n. 4, p. 939-941, 2003.
- _____. The right to the city. *The City Reader*, v. 6, p. 23-40, 2008.

_____. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres, Verso Books, 2012.

IBRAHIM, S. From individual to collective capabilities: the capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development*, v. 7, n. 3, p. 397-416, 2006.

_____. 'Collective capabilities: What are they and why are they important?' *E-Bulletin of the Human Development & Capability Association*, v. 22, 2013.

KOONINGS, K.; KRUIJT, D. *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books, 2007.

KUYMULU, M. B. The vortex of rights: 'right to the city' at a crossroads. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, p. 923-940, 2013.

MACCIÓ, J.; LÉPORE, E. Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida. En: LÉPORE, S. et al. *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. EDUCA, Editorial de la Universidad Católica Argentina, 2012. p. 43-114.

MITCHELL, A. Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y Barracas. En: LÉPORE, S. et al. *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*. EDUCA, Editorial de la Universidad Católica Argentina, 2012. p. 115-87.

NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press, 2001.

_____. Capabilities and human rights. *Fordham L. Rev.*, v. 66, p. 273, 1997.

_____. *Creating capabilities*. Harvard University Press, 2011.

PEREIRA, G. *Elements of a Critical Theory of Justice*, Nueva York, Palgrave, 2013.

PIREZ, P. Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city. *Environment and urbanization*, v. 14, n. 1, p. 145-158, 2002.

_____. Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. *BADÍA, G. y CARMONA, R.(Comp.) La gestión*, 2008.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009: segregación residencial en Argentina*. Argentina: PNUD, 2009. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL Informe completo.pdf>. Accedido en: 05 jul. 2016.

_____. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, 2013. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL Informe completo.pdf>. Accedido en: 27 jun. 2016.

PURCELL, M. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International journal of urban and regional research*, v. 27, n. 3, p. 564-590, 2003.

_____. Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, v. 36, n. 1, p. 141-154, 2014.

ROBEYNS, I. Sen's capability approach and feminist concerns, en: ALKIRE, S.; QIZILBASH, M.; COMIM, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

RODGERS, D.; BEALL, J.; KANBUR, R. Latin American urban development into the twenty-first century: towards a renewed perspective on the city. *European Journal of Development Research*, v. 23, n. 4, p. 550-568, 2011.

RODGERS, D.; BEALL, J.; KANBUR, R. (Ed.). *Latin American urban development into the twenty first century: Towards a renewed perspective on the city*. Springer, 2012.

ROITMAN, S. Close but divided: How walls, fences and barriers exacerbate social differences and foster urban social group segregation. *Housing, Theory and Society*, v. 30, n. 2, p. 156-176, 2013.

_____; PHELPS, N. Do gates negate the city? Gated communities contribution to the urbanisation of suburbia in Pilar, Argentina: *Urban Studies*, v. 16, n. 48, p. 3487-3509, 2011.

SEN, A. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. *The journal of philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169-221, 1985.

_____. *Inequality re-examined*. Clarendon. 1992.

_____. *Rationality and freedom*. Harvard University Press, 2004.

_____. *The idea of justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.

_____. What is it like to be like a human being? *United Nations Development Programme, Human Development Report*, 2013.

STEWART, F. Capabilities and Human Development: Beyond the Individual-The Critical Role of Social Institutions and Social Competencies. *UNDP-HDRO Occasional Papers*, n. 3, 2013.

SUÁREZ, A. L. Las megaurbes latinoamericanas. Dinámicas sociodemográficas desde la perspectiva del "Derecho a la ciudad". *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, v. 5, n. 9, p. 89-110, 2015.

SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the City. *Santiago, Chile: Habitat International Coalition*, 2010.

UN-HABITAT. Urban Equity in Development: Cities for Life. Medellín, *Concept Paper for the 7th World Urban Forum*, 2014. Disponible en: http://wuf7.unhabitat.org/Media/Default/PDF/Urban%20Equity%20in%20Development-Cities%20for%20Life_English%20%282%29%20%281%29.pdf

VIZARD, P.; FUKUDA-PARR, S.; ELSON, D. Introduction: the capability approach and human rights. *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, n. 1, p. 1-22, 2011.

WOLFF, J.; DE-SHALIT, A. *Disadvantage*. Oxford University Press on Demand, 2007.

¿SE PROMUEVE EL DESARROLLO HUMANO TRANSFIRIENDO RECURSOS A LOS POBRES?¹

Does transferring of resources to poor people promote Human Development?

Facundo García Valverde*

RESUMEN

En este artículo se analiza si las Transferencias Monetarias Condicionadas que tienen casi todos los países de Latinoamérica son compatibles con el paradigma del Desarrollo Humano entendido como la ampliación progresiva de las libertades reales de las personas. A través del análisis de diversas evaluaciones cualitativas y de los principales elementos de estas políticas públicas, se defienden varias y severas reformas internas a las Transferencias Monetarias Condicionadas que un teórico del Desarrollo Humano debería promover. Tales reformas deberían estar orientadas a promover los principios centrales de este paradigma como el desarrollo de la agencia, la inauguración de canales participativos que permitan desafiar las reglas de inclusión o exclusión y el rechazo de los juicios y creencias que refuerzan la desigualdad de estatus entre los beneficiarios y los trabajadores formales.

PALABRAS CLAVE: Capacidades. Desarrollo Humano. Transferencias Monetarias Condicionales.

ABSTRACT

This paper analyses if the Conditional Cash Transfers that almost every Latin-American country has could be compatible with the Human Development paradigm, understood as the progressive expansion of the person's capabilities. Through the analysis of diverse qualitative

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias de Pablo Vinocur a una versión previa de este artículo.

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires y docente por la misma universidad y en el Programa de Desarrollo Humano de la FLACSO. Es Investigador en CONICET. fgarciavalverde@gmail.com

evaluations and of the main elements of these public policies, the paper defends different and severe internal reforms to Conditional Cash Transfers that a practitioner of Human Development should promote. Such reforms should be oriented to promote the core principles of this paradigm, such as the exercise of agency, the opening of participative channels to contest the rules of inclusion and exclusion and the rejection of judgments and beliefs that reinforce the unequal status between the beneficiaries and the formal workers.

KEYWORDS: Capabilities. Human Development. Conditional Cash Transfers.

Data de submissão: 01-08-2016

Data de aceite: 05-09-2016

1 INTRODUCCIÓN

Durante la última década, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se convirtieron en una herramienta masiva y de rápida implementación que los Estados utilizan para perseguir ciertos objetivos de política social como combatir la indigencia, obstaculizar la transmisión intergeneracional de pobreza, reparar daños y omisiones previas, etc. Casi el treinta por ciento de la población latinoamericana recibe de manera directa o indirecta alguno de estos beneficios; las inversiones en capital humano en los niños han aumentado de manera lenta pero regular; gracias a las condicionalidades exigidas a los beneficiarios, el grado de legitimidad y aceptabilidad social de estas políticas es relativamente alto.

Dado que la perspectiva del Desarrollo Humano no considera que la transferencia de recursos sea suficiente para mejorar sus índices y que el fin último de estas políticas no es expandir las libertades de los beneficiarios sino mejorar el bienestar de terceros, el objetivo de este trabajo es analizar si las TMC pueden o no ser diseñadas e implementadas de forma de promover el desarrollo humano.

En este texto, se afirmará que las TMC pueden tener un potencial interesante desde el paradigma del desarrollo humano pero que eso

depende de que las condicionalidades y actividades impuestas por estas políticas sean instrumentos para la ampliación de las opciones reales de los individuos. A través de un análisis de distintas TMC de la región que se centre en tres principios centrales de la perspectiva del Desarrollo Humano (la relación entre las condicionalidades y el desarrollo de la dimensión de agencia, la participación de los beneficiarios en la evaluación e implementación de estas políticas y la equidad), se defenderán algunas opciones y reformas que serían necesarias para que estas políticas públicas promuevan el Desarrollo Humano.

La estructura del texto será la siguiente: en la primer parte, se reconstruirá la concepción de desarrollo humano inspirada por el trabajo seminal de Amartya Sen (2000) y sus tres principios centrales: agencia, participación y equidad; en la segunda parte, se identificarán los tres componentes básicos de estas nuevas políticas de protección social: su focalización, la condicionalidad y su objetivo de largo plazo; en la última parte, se utilizarán evaluaciones cualitativas de diversas TMC de la región para ilustrar tanto los obstáculos como las posibles vías para sortearlos que un teórico del desarrollo humano debería proponer.

2 DESARROLLO HUMANO

El enfoque de desarrollo humano nació, en parte, como resultado de las crecientes críticas al enfoque de desarrollo predominante en el decenio de 1980, el cual suponía un vínculo estrecho entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano. Muchos intelectuales reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo por las siguientes razones:

- La evidencia cada vez mayor en contra de la tesis del efecto de goteo de las fuerzas del mercado para propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza;
- Los costos humanos de los Programas de Ajuste Estructural;
- Los problemas sociales (el delito, el debilitamiento del tejido social, la contaminación, etc.) continuaban diseminándose aun frente a un crecimiento económico sólido y sistemático.

A partir de 1990, el concepto de desarrollo humano se fue especificando en los estudios sistemáticos que vienen siendo recogidos

en los informes anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD. El trabajo de Amartya Sen (2000), entre otros, fundó las bases conceptuales de un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo humano, lo definiendo como el proceso de ampliación de las opciones reales de las personas y mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida) para poder vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno y participar en la vida de su comunidad. En este sentido, el centro de la reflexión del desarrollo humano dejó de estar puesto en variables micro o macroeconómicas y fue redirigido a la calidad de vida efectivamente vivida por los individuos.

La introducción explícita, de un propósito eminentemente moral, que la evaluación económica multiplicó las dimensiones relevantes para definir la calidad de vida de un individuo; si el criterio evaluativo último de ésta es la mejora de sus opciones reales, entonces hay una cantidad potencialmente infinita de opciones que podrían ser mejoradas, desde aumentar la cantidad de canales de televisión que pueden sintonizarse hasta construir puentes en zonas fácilmente anegables. Esta introducción no sólo enriquece la base informacional sino que pone en el centro del análisis la necesidad de comprometerse con razonamientos prácticos acerca de qué dimensiones son normativamente importantes y qué valores morales debe promover una comunidad política. Puesto de otra forma, el procedimiento para distinguir opciones reales moralmente relevantes e irrelevantes no puede ser meramente un cálculo de eficiencia.

Dada esta irreducible pluralidad de la concepción del desarrollo humano, la evaluación propuesta aquí sólo se concentrará en tres de sus dimensiones más ricas e importantes, asumiendo la incompletitud de la misma. Más allá de este defecto necesario, se mostrará que las dimensiones elegidas son aquellas que tienen una conexión intrínseca y directa con el propósito de ampliar la libertad positiva de los individuos. Los componentes analizados serán los siguientes: agencia, participación y equidad.

2.1 AGENCIA

Podría pensarse que una concepción del desarrollo humano debería preocuparse por asegurar ciertas capacidades básicas del individuo o aumentar su bienestar. Sin embargo, eso implicaría que las vidas

humanas pueden reducirse a procesos de maximización del auto interés y preferencias y que ellas no poseerían objetivos altruistas ni se preocuparían por como reciben sus cuotas de bienestar.

Tal imagen de las vidas humanas sería, por lo menos, incompleta. Esto condujo a que Sen (2000) distinguiera dos dimensiones relevantes para una concepción adecuada del desarrollo humano: la de calidad de vida (*well-being*) y la de la agencia. Mientras que la primera se refiere al bienestar personal, constituido por las capacidades y funcionamientos, la segunda dimensión se relaciona con la capacidad del individuo para perseguir y alcanzar los objetivos que valora y que está justificado en valorar (SEN, 1984, p. 204-8). Un individuo puede mejorar sus oportunidades de bienestar si su empleador informal le ofrece un día franco a la semana pero no podrá mejorar su agencia a menos que pueda reclamar, sin temor por ser sancionado otros beneficios laborales o decidir qué día específico quiere usar su franco.

La noción de agencia y de agente (ya sea político o moral) está contrapuesta tradicionalmente tanto con el individuo pasivo que sólo recibe bienestar como con quien es coercionado para satisfacer los objetivos de otros. Así, la dimensión de agencia se relaciona con la capacidad para ser el autor de la propia vida, es decir, de autodeterminarse, ser responsable por su decisión y poder perseguir activamente un plan de vida propio. La agencia representa, entonces, el aspecto de la libertad positiva que posee un individuo.

En términos de los objetivos de los programas de desarrollo humano, la incorporación de esta dimensión en la evaluación de la vida de los individuos exige que los beneficiarios no sean considerados como meros sujetos pasivos sino que también se incentive su participación, su compromiso y su propia reformulación interna de las prácticas y aplicaciones del programa en su propia comunidad (ALKIRE; DENEULIN, 2009, p. 27-8). En otras palabras, estos programas no sólo requerirían protección contra ciertas interferencias arbitrarias sino también medidas para proveerlo de condicionalidades y esferas de libertad social en las que esos objetivos, cuando sean valiosos, puedan ser llevados a cabo.

2.2 PARTICIPACIÓN

La participación es siempre un arma de doble filo. Por un lado, es claro que si los centros de decisión colectiva están cerrados a la in-

clusión de agentes afectados, la legitimidad de los resultados será cuestionable. Por el otro lado, la participación irrestricta en todos los niveles de una decisión colectiva haría que el proceso de toma de decisión sea profundamente ineficiente y que los resultados sean cuestionables.

A pesar de esta dificultad intrínseca de las concepciones de libertad positiva, la concepción de desarrollo humano considera que la participación es un objetivo deseable, lo cual quedó evidenciado en el Informe de Desarrollo Humano de 1993 dedicado a la participación. Lejos de defender enfoques de democracia radical o democracia participativa, el interés del desarrollo humano en la participación está orientado directamente a sus proyectos y solo de manera indirecta y difusa a expandir la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos². Así, pareciera que el nivel deseable de participación queda limitado o expandido según el tipo de desarrollo humano que quiera promoverse.

El vínculo entre el desarrollo humano y la participación ha sido analizado profundamente por Sabina Alkire³. De acuerdo con ella, dado que los proyectos de desarrollo humano consisten en la interacción entre dos agentes relevantes y asimétricos – uno con recursos e información (la agencia de desarrollo) y otro, con información pero sin recursos (los beneficiarios) – la participación de la comunidad es necesaria como forma de honrar un principio de subsidiariedad, según el cual, la información que se utilice para analizar y evaluar el proyecto debe ser sensible a los principios y valores de la comunidad sobre quien se aplica el programa (ALKIRE, 2002, p. 143-144).

² Ejemplos de estos proyectos participativos a pequeña escala basados en el desarrollo humano pueden hallarse en Alkire (2002, p. 233-96) y en Robeyns y Conradie (2013). En el primero, se analizan tres proyectos financiados por Oxfam que no ofrecen recursos sino que promueven la participación y el desarrollo de capacidades en las comunidades beneficiarias. En el segundo, se muestra cómo los objetivos del desarrollo humano influyeron en el diseño de algunos proyectos comunitarios en Sudáfrica, al generar condicionalidades para que las propias mujeres beneficiarias expresen sus aspiraciones y éstas sean reflejadas en programas a pequeña escala.

³ Con respecto a los proyecto de desarrollo humano, la propuesta del propio Sen es particularmente silenciosa ya que si bien enfatiza la participación, ésta parecería relacionarse más con la política democrática en general que con el conglomerado informal de prácticas participativas usadas por organizaciones con base comunitaria, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de desarrollo (SEN, 2000, p. 183-196).

Alkire identificó cuatro efectos probables que hacen de la participación un objetivo valioso. En primer lugar, la participación es un ejemplo de ejercicio de la dimensión de agencia. En segundo lugar, la participación genera efectos transitivos a través de sus consecuencias, como la mayor equidad en la toma de decisión y una mayor efectividad ya que los participantes adoptarían la decisión como propia y no como impuesta por otros. En tercer lugar, la participación posee efectos constructivos ya que a través de la discusión pueden incorporarse tanto nuevos hechos que modifiquen el juicio final como nuevos procedimientos para su evaluación⁴. Por último, Alkire menciona los efectos intransitivos de la participación, es decir, los efectos que la incorporación de nuevas prácticas fomentadas por los programas de desarrollo pueden tener sobre la identidad y hábitat social de la comunidad que recibe el programa. Dado que estas nuevas prácticas alteran el status quo de la comunidad, Alkire señala que quienes deberían juzgar el valor de esos efectos no son los agentes externos sino los propios individuos (ALKIRE, 2002, p. 129-143).

2.3 EQUIDAD

La concepción del desarrollo humano que adopta el enfoque de las capacidades como parámetro evaluativo y que se reconstruyó previamente está enmarcada en un paradigma liberal igualitario de justicia distributiva. Tal carácter implica que los individuos no deben ser necesariamente iguales en el espacio de los funcionamientos pero sí que deben tener oportunidades realmente iguales para alcanzar ciertos funcionamientos valiosos. Así, las políticas públicas diferenciadas para los discapacitados, las mujeres y las minorías raciales pueden entenderse como formas de mitigar la fuerza en que factores moralmente arbitra-

⁴ El propio Sen ilustró este último efecto con los descensos en los índices de fertilidad en India que se produjeron como resultado de la discusión pública del planeamiento familiar (SEN, 2000, p.191-3). Por un lado, se incorporó nueva información (la relación de la fertilidad con los índices de mortalidad, de superpoblación y con estructuras familiares alternativas). Por el otro, se llevó a cabo una reflexión crítica sobre los valores (la vida de los niños futuros, la salud maternal, la autonomía de las mujeres, etc.).

rios limitan las oportunidades reales con las que cuentan los individuos (ALKIRE; DENEULIN, 2009, p. 29).

Si bien esta concepción del desarrollo humano se ha preocupado menos por el carácter relacional del valor de la igualdad, es importante añadirla como una preocupación vinculada a la equidad. Muy sucintamente, este carácter sostiene que la igualdad de una sociedad política no depende de qué ni cuánto se distribuya sino de las relaciones que se dan entre los miembros de esa sociedad. Por ejemplo, una política social que otorga recursos iguales pero de manera desigual - porque exige a los desocupados certificaciones y cumplimientos de condicionalidades que a los trabajadores formales no - no sería una política realmente igualitarista (ANDERSON, 1999; SCHEFFLER, 2003).

Las políticas públicas de incentivo al desarrollo humano y, en especial, de combate a la pobreza pueden institucionalizar relaciones de sospecha y vigilancia o pueden promover nuevos ámbitos de interacción entre pares; pueden promover roles de género o identidades tradicionales así como pueden promover herramientas y oportunidades para cuestionarlas o para escapar de ellas. La relacionalidad del desarrollo humano reintroduce la cuestión del status igual de los individuos beneficiados en el diseño, evaluación e implementación de tales políticas públicas. Por ejemplo, éstas también deberían ser evaluadas de acuerdo al tipo de relaciones interpersonales que ellas generan y a si tratan al beneficiario sin menoscabar el status igual del individuo a través de exigencia de revelaciones vergonzosas, juicios de sospecha y desconfianza, etc. En la medida en que algunas políticas fomenten controles y castigos arbitrarios o que los “beneficiarios” sean objeto de desconfianza, la satisfacción de objetivos de desarrollo humano se alejará ya que el individuo será considerado más como un medio operativo y eficiente que como un fin en sí mismo, más como un medio para el desarrollo que como un fin en sí mismo al que se le deben políticas de desarrollo humano.

3 LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO NUEVO PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) pueden entenderse como una serie de políticas públicas relativamente sencillas

llas que constituyen un nuevo paradigma de protección social para los miembros más vulnerables de las sociedades en vías de desarrollo. En esta sección, se reconstruirán sus características esenciales y generales y se explicarán los rasgos que las diferencian de estrategias históricas previas de combate a la pobreza.

Durante las últimas dos décadas, las TMC se convirtieron en una herramienta masiva y de rápida implementación que los estados utilizan para perseguir ciertos objetivos de política social como combatir la indigencia, aliviar la pobreza y quebrar su transmisión intergeneracional. Los principios operativos de las TMC son sencillos: el Estado otorga dinero a las familias pobres con la condición de que asuman un comportamiento de inversión en capital humano, típicamente la asistencia de sus hijos a la escuela y a centros de salud. A raíz de esta masividad, algunas consecuencias son claras y poco controversiales: el treinta por ciento de la población latinoamericana recibe de manera directa o indirecta alguno de estos beneficios; las inversiones en capital humano han aumentado de manera lenta pero regular y su grado de aceptabilidad social es relativamente alto. Otros efectos, como el ingreso en el mercado laboral formal o el mayor consumo en alimentos y vestimenta, pueden depender de otras circunstancias (la situación económica general de la región, el impacto de otras políticas sociales y de desarrollo, la creación de nuevos hospitales y escuelas, etc.) y, por lo tanto, sería controvertible asignarlas como producto exclusivo de la variable ingreso de la TMC. En este sentido, este texto asume como limitación inevitable su concentración en un único tipo de políticas sociales y su silencio respecto de cómo estas TMC se relacionan con políticas públicas sociales que no supongan transferencias directas.

Tres rasgos merecen ser definidos con mayor profundidad. Las TMC son políticas eminentemente focalizadas en los sectores pobres de la población, aunque su retórica sea la inclusión de estos sectores en los derechos universales de seguridad social. Los beneficiarios son sólo aquellos que tienen un determinado nivel de ingreso y que o bien tienen una situación laboral es precaria o bien son directamente desempleados. Esta focalización permite que los beneficiarios no sean incorporados directamente al sistema de seguridad social sino que tengan que atravesar un filtro de juicios sobre si realmente merecen ser incluidos. El ejemplo más claro es que los beneficiarios deben demostrar fehacien-

temente su cumplimiento de las condicionalidades que, o bien no son exigidas o bien lo son de una manera más débil en el caso de los trabajadores formales. Así, la focalización exigirá que se analice la compleja relación que estas políticas mantienen tanto con la universalidad de los derechos como con las singularidades de estas reglas. Si bien es claro que las TMC son una extensión del derecho a la protección social que antes gozaban únicamente los trabajadores formales, se analizará en 4.3 hasta qué punto puede seguir pensándose en derechos iguales si las condicionalidades formales para su disfrute son diferentes e implican tratos desiguales.

Estas condicionalidades introducen juicios de responsabilidad y desconfianza a los potenciales beneficiarios. Supóngase un padre que no envía a sus hijos al colegio y que no controla periódicamente su salud. Estas omisiones podrían deberse a dos tipos de razones, unas relativas a las oportunidades y otras a sus juicios de valor. Según las primeras, el padre no tendría los recursos necesarios para hacerlo (el colegio queda muy lejos de su hogar, no tiene dinero para comprar los útiles, etc.); de acuerdo a las segundas, el padre no hallaría razones de peso para cumplir con sus obligaciones morales porque, por ejemplo, no cree que el bienestar de su hijo dependa de la salud y la educación o que tenga tales obligaciones. Las TMC defienden el último tipo de razones, es decir, que los Padres son fundamentalmente, Padres Desaprensivos y que, por lo tanto, es razonable desconfiar de ellos. Si la causa del incumplimiento de las obligaciones morales no fuese una elección, entonces el Estado no tendría por qué condicionar la transferencia de recursos. De esta manera, las TMC creen que las familias pobres tienen una fuerte responsabilidad por su propia situación.

El último rasgo característico de las TMC es que defiende la búsqueda de un objetivo a largo plazo, la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, pretenden proteger al niño de un hogar pobre del eventual daño que sufriría por no asistir al colegio o por no recibir atención médica.⁵ De hecho, buena parte de las TMC establecen

⁵ Este rasgo permite rechazar la objeción de paternalismo que realizan algunos críticos de las TMC (FREELAND, 2007, p. 75; LO VUOLO, 2011, p. 211; PAUTASSI; ARCIDIÁCONO; ROYO, 2010, p. 240; FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 53). Su objetivo no es el bienestar del propio progenitor imprudente (justificación típica del paternalismo) sino el de un tercero, el del niño que ve

una regla de prioridad de acuerdo con la cual quien debe recibir directamente el beneficio es la madre. Basándose en numerosos estudios empíricos sobre Asia Meridional, el Banco Mundial sostiene que cuando las madres tienen un mayor control sobre los recursos se asignan mayores cantidades a la salud y educación. Dado esto, la hipótesis que sustenta que la madre sea la receptora de la TMC es que sus objetivos “están más estrechamente alineados con los de sus hijos” (FIZSBEYN; SCHADY, 2009, p. 61) y no que ella tenga algún derecho especial.

Estos tres rasgos de las TMC permiten diferenciar este tipo de políticas públicas de los paradigmas previos con los que los Estados latinoamericanos abordaron la cuestión de la pobreza y, más específicamente, a la de la protección social. Siguiendo la periodización propuesta por Andrenacci y Repetto (2006), pueden identificarse dos grandes períodos previos. En el primero, caracterizado como Universalismo Estratificado y que cubre a grandes rasgos las décadas de 1920 a 1960, la protección social quedó restringida a los trabajadores asalariados a través de asignaciones familiares, seguros al desempleo, subsidios a la oferta, creación de fondos de seguridad social y cajas de previsión; a su vez, la política asistencial tuvo una importancia residual, limitada a transferencias coyunturales de bienes y servicios a individuos particulares. En el segundo período, dominado por las políticas neoliberales que comenzaron en la década de 1970, la protección social contributiva se descentralizó a través de reformas al sistema previsional y se tercerizó o se externalizó; al mismo tiempo, la protección social no contributiva intentó focalizar extremadamente para cubrir ciertos mínimos niveles de bienestar y mitigar la pobreza extrema, teniendo como objetivo último prevenir estallidos sociales.

Las diferencias entre estos paradigmas previos y el de las TMC no sólo se registran en la progresiva masividad de los programas de protección social. Las TMC posibilitan una mayor interferencia del Estado en las conductas parentales, especialmente en el cumplimiento de sus obligaciones de cuidado de los miembros más vulnerables de la familia a través de la oferta de incentivos para mejorar igualitariamen-

disminuidas sus oportunidades por esa pobre capacidad prudencial. En este sentido, el beneficiario directo de una TMC es poco más que un medio operativo eficiente para alcanzar un estado de cosas deseable.

te la distribución intrafamiliar de los recursos y oportunidades. Esta interferencia se justifica por la identificación de un fenómeno que era relativamente ignorado en los paradigmas previos, el de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mientras que los paradigmas previos parecen atacar de manera directa la situación actual de la pobreza individual, las TMC consideran como muy alta la probabilidad de que las oportunidades para salir de la pobreza habiendo nacido en un hogar pobre sean realmente muy bajas. En este sentido, las TMC parecen tener una concepción más rica de la igualdad de oportunidades y de cómo asegurarlas.

La comparación de las TMC con estos paradigmas previos es fundamental para determinar el alcance justo de las eventuales propuestas de reforma. Sin duda, luego de años de inacción estatal o de paradigmas relativamente restrictivos, cualquier transferencia masiva de recursos hacia los miembros menos aventajados constituye, por sí misma, una mejora no desdeñable respecto al status quo. Tal mejora, sin embargo, no debería oscurecer que, en muchos casos de TMC latinoamericanas, la lógica que prima es una de urgencia, la cual termina siendo autocomplaciente con las obligaciones de bienestar de una comunidad política democrática.

En la siguiente sección, se mostrará que las TMC pueden diseñarse e implementarse de diversas maneras y que es sólo cuando se relativiza el imperativo de la urgencia que las consideraciones de desarrollo humano funcionan como criterios para elegir entre esos distintos diseños e implementaciones.

4 LAS TMC BAJO EL LENTE DEL DESARROLLO HUMANO

Las TMC pueden diseñarse e implementarse de diversas maneras; pueden incorporar a los propios beneficiarios como participantes activos en la evaluación y en el control de las mismas; pueden considerar a los beneficiarios como potenciales culpables de no cumplir con sus deberes de invertir en capital humano y, por lo tanto, incorporar estrategias para completar la transferencia sólo cuando se hayan certificado las condicionalidades; pueden destinar recursos a estrictos controles y supervisiones del cumplimiento de las condicionalidades o pueden desligar el cumplimiento estricto de las condicionalidades del cobro del beneficio; pueden exigir condicionalidades que sean parcialmente

negociadas con cada familia; pueden promover relaciones igualitarias si la calidad de la educación pública es lo suficientemente atractiva para que las familias asalariadas envíen a sus hijos al mismo colegio que los beneficiarios de las TMC.

Resulta útil seguir la clasificación de Cecchini y Madariaga (2011, pp. 89-90) sobre estos distintos diseños y formas de condicionalidades. Las condicionalidades pueden ser clasificadas en fuertes, moderadas y leves según la relación entre su cumplimiento y la continuidad del beneficio. Las fuertes son aquellas donde cada prestación está ligada a una condicionalidad específica y donde no sólo hay un monitoreo del cumplimiento sino también un proceso de coordinación de pago y de sanciones. Las condicionalidades moderadas son aquellas donde o bien el proceso de verificación de las condicionalidades es débil o bien las sanciones no implican la quita de la prestación. Las leves son aquellas que no se asocian a suspensiones ni sanciones y donde las condicionalidades son parcialmente negociadas con el beneficiario.

Si las TMC se guían por la lógica de la urgencia y del rescate, la elección entre distintos tipos de condicionalidades sería moralmente indiferente. En última instancia, la única consideración relevante sería ayudar a los miembros más vulnerables; preocuparse por el impacto en la desigualdad de género o en el autorrespeto de los beneficiarios sería una consideración ociosa de forma similar a si nos preocupáramos por si salvar a una mujer de un incendio nos convierte en agentes paternalistas o si siendo hombres que rescatamos mujeres, reproducimos estereotipos inequitativos de género.

Sin duda, los niveles de pobreza, indigencia y de falta de oportunidades de las poblaciones más desaventajadas de la región son lo suficientemente altos para ser preocupantes y para requerir medidas diseñadas por la lógica de la urgencia y del rescate. Sin embargo, la concepción del desarrollo humano no implica rechazar completamente la lógica de la urgencia sino moderarla y romper el hábito de considerar que ella exime a la comunidad política de cualquier otra consideración. Si en el análisis del diseño e implementación de las TMC se incluyen las preocupaciones del desarrollo humano, la elección entre distintos tipos de condicionalidades y diseños se convierte en un ejercicio de razonamiento práctico más rico y con resultados potencialmente más estables. Por otro lado, ni siquiera el concepto mismo de TMC responde plenamente

a la lógica de la urgencia; si se condicionara el rescate de alguien que necesita ayuda desesperadamente a la indagación acerca de sus creencias respecto de ciertos deberes morales, calificaríamos a tal restricción como sádica o como no comprendiendo qué es un deber de rescate.

En esta sección, se analizarán las reformas de las condicionalidades que impulsaría una concepción del desarrollo humano como la reconstruida aquí.

4.1 ¿PROMUEVEN LAS TMC LA DIMENSIÓN DE AGENCIA?

Una de las promesas de las TMC es que sería razonable esperar un aumento en la cantidad de decisiones tomadas por las beneficiarias. Efectivamente, se constata que el mayor ingreso se correlaciona regularmente con un aumento en el consumo de alimentos, vestimenta, útiles escolares y otros consumos vinculados al cuidado, los cuales antes debían ser “permitidos” por el hombre de la casa. De hecho, las evaluaciones cualitativas registran establemente un aumento de la sensación de independencia, confianza y autoestima en las titulares (VALENCIA LOMELÍ, 2008, p. 515). Después de todo, como señalan Rêgo y Pinzani (2013), el ingreso ofrece a muchas mujeres latinoamericanas la primera experiencia de disponer de dinero “propio” y de programar mínimamente algunas esferas de su vida.

Ahora bien, la distinción entre agencia y bienestar trazada previamente exige ser cautos acerca de si ese mayor poder de decisión se traduce en un incremento de agencia; si bien el aumento del ingreso mejora el bienestar de las titulares, su vinculación con la dimensión de agencia es indirecta y problemática. Por un lado, resulta imposible desconocer una cierta instrumentalización de las titulares como medios operativos eficientes para alcanzar incrementos de capital humano en los niños y niñas; si bien ellas eligen asumir las responsabilidades requeridas, las TMC les dan prioridad en la titularidad porque creen que es más probable que ellas cumplan con los roles y actividades tradicionales de su género. Por otro lado, las decisiones que las mujeres comenzaron a tomar se vinculan directamente al bienestar básico de un tercero y es, precisamente por esto, por lo que los hombres del hogar no sienten su status inseguro o amenazado y no interfieren en esas decisiones (MALDONADO; NÁJERA; SEGOVIA, 2006); el incremento de

decisiones más radicales y que convertirían a las mujeres en “autoras de su propia vida” – como abandonar una relación violenta, divorciarse, etc. – es reducido y esporádico. Así, los incrementos en confianza y autoestima no van acompañados de la conquista de nuevos espacios de decisión y ejercicio de voluntad sino del cumplimiento de los mandatos tradicionales de cuidado que se imponen a las mujeres y, específicamente, a las mujeres pobres (OCHMAN, 2016, p. 39-42).

No obstante lo anterior, algunas TMC muestran un potencial interesante para el desarrollo de la agencia. A continuación, se las analizará para determinar si ese incremento de agencia podría ser incrementado por una TMC que adopte el marco general del desarrollo humano y, en ese caso, de qué forma.

Las TMC mexicana *Progresas* y nicaragüense *Red de Protección Social* diseñaron un sistema similar de contacto entre el programa y las beneficiarias. Éstas eligen democráticamente una “promotora”, que se capacita con funcionarios públicos y que es la encargada de explicar el funcionamiento del programa, de incentivar el cumplimiento de las condicionalidades y de convocar a capacitaciones periódicas sobre nutrición, salud, educación y concientización de derechos. Si bien esto introduce cierta desigualdad horizontal entre las beneficiarias, los efectos en términos de agencia no son para nada despreciables: las mujeres pobres salen de sus casas, conocen las razones de las condicionalidades y de las transferencias diferenciadas⁶, interactúan con experiencias similares o heterogéneas, aprenden estrategias para lidiar con aspectos conflictivos, crean nuevas redes de solidaridad y perciben de manera directa que su voz es importante para el programa y, por lo tanto, para el Estado (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010, p. 286-303)

Otro ejemplo promisorio para el desarrollo de la agencia viene dado por la TMC chilena *Chile Solidario* (que luego fue modificada por el *Ingreso Ético Familiar*). A diferencia de otros programas de protección social, esta TMC adoptó un marco teórico multidimensional que permitía abrigar esperanzas con respecto a la promoción de la agencia.

⁶ Una ilustración dramática proviene de las entrevistas que Adato y Roopnarainé (2010) llevaron a cabo a un grupo de beneficiarias de PROGRESA. Consultadas acerca de las razones por las que las niñas recibían una transferencia mayor que los niños, las titulares respondieron que las niñas necesitaban cosméticos e indumentaria más cara.

Tal marco estuvo formado por dos premisas básicas: que la pobreza no es unidimensional sino que hay distintas causas que la producen y que, en segundo lugar, el combate a la pobreza extrema y a la indigencia exige una aplicación drásticamente focalizada. Así, *Chile Solidario* incluyó componentes heterogéneos derivados de esas dos premisas como, por ejemplo, la asistencia psicosocial personalizada a las familias beneficiarias, el acceso preferente a redes de servicios públicos, unas transferencias de ingresos tanto condicionales como negociadas, etc. Así, la visita periódica de asistentes sociales y su trabajo directo con las madres titulares del beneficio permitió que éstas reciban mayor y mejor información sobre las redes de protección y de servicios del estado, que experimenten una inclusión mínima en el funcionamiento del Estado y que ejerciten de herramientas cognitivas básicas (autodiagnóstico, evaluación de alternativas, etc.) para lograr ciertos objetivos mínimos. Sus condicionalidades no se establecieron unilateralmente desde el Estado sino que fueron consensuadas parcialmente con el núcleo familiar: éste se comprometía, a través de un contrato familiar, a mejorar en algunas de las 53 dimensiones relevantes de la calidad de vida (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007, p.16). Por último, la participación en talleres de capacitación laboral, de finalización de estudios formales, etc., abrió nuevas oportunidades de interacción social. Dado este enfoque multidimensional, de intervención “cara a cara” y de promoción de nuevos espacios de acción, la TMC chilena puede considerarse como la política pública de combate a la pobreza más alineada con los principios del desarrollo humano.

Sin embargo, las evaluaciones cualitativas han mostrado que el desarrollo de la agencia es pobre e inestable bajo la TMC chilena. Las razones para esto son varias: se limitó la permanencia de los beneficiarios a dos años, lo cual produjo que los beneficiarios fueran arrojados en una especie de vacío informacional y a una rápida desvinculación de las redes institucionales; dado el escaso monto de las transferencias, la situación final de estas familias en términos de ingresos no difirió sustancialmente de las de los grupos de control (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2015). Por último, las condicionalidades negociadas no produjeron tanto el ejercicio de nuevas capacidades de razón práctica (como la negociación y el respeto por los compromisos) sino más bien la aceptación silenciosa de las sugerencias del asistente social (BIVORT; URRUTIA, 2005, p. 13-14).

De esta forma, ambas TMC fueron incapaces de expandir la agencia en una proporción adecuada a sus características promisorias; en el caso mexicano porque las actividades asociadas legitimaron y aprovecharon los roles tradicionales de género y en el caso chileno porque no se aseguró una estabilidad tal que arraigue nuevos hábitos de comportamiento. Dado esto, la pregunta que debe afrontar el teórico del desarrollo humano es la siguiente: ¿debe descartar estas políticas como instrumentos para el desarrollo de agencia o, por el contrario, puede sugerir modificaciones para alcanzar tal objetivo?

Estas fallas no deberían sorprender al teórico del desarrollo humano; por el contrario, debería ser lo suficientemente flexible como para aprender de estas experiencias. Por un lado y como lo muestra el caso chileno, un marco teórico adecuado cae en el depósito de las buenas intenciones a menos que haya transferencias garantizadas y generosas de recursos ya que las nuevas motivaciones, hábitos y razones desaparecen cuando el incentivo no está presente. En definitiva, los recursos son una condición necesaria para el desarrollo de la agencia (ALKIRE, 2009, p. 460-462). Por otro lado, como lo muestra el caso mexicano, las TMC preocupadas por el desarrollo humano deben afrontar el conflicto entre las dimensiones de bienestar y de agencia (SEN, 1992, p. 59-62). Para que las beneficiarias desarrollen significativamente su agencia, deben participar de actividades comunitarias o de capacitación, interactuar con distintas experiencias, ser acompañadas por promotoras o asistentes sociales, etc.; estas actividades les exigen una disponibilidad temporal y motivacional que debe sumarse al cumplimiento de condicionalidades y a las tareas habituales de cuidado que ya realizan⁷. Así, el desarrollo de la agencia en las mujeres queda condicionado a su sobrecarga motivacional y laboral.

En definitiva, el teórico del desarrollo humano debe recomendar que las TMC busquen un mejor balance entre las razones de bienestar individual, bienestar de terceros y la dimensión de agencia. Así, debería aprovechar el diseño plástico y flexible de las TMC para recomendar un mayor uso de actividades comunitarias y contactos directos que puedan ser aprovechadas promisoriamente para el desarrollo de la

⁷ El ejemplo más claro proviene de una entrevista a una beneficiaria de Progres: para asistir a los programas de capacitación y reuniones, debía despertarse más temprano para preparar el almuerzo a su esposo que trabajaba en construcción (ADATO y ROOPNARAINÉ, 2010, p. 285).

agencia. Al mismo tiempo, las condicionalidades pueden tener otro fin que el mero control y vigilancia. Por ejemplo, las transferencias condicionales podrían estar más vinculadas a actividades comunitarias y de intercambio dialógico que al cumplimiento de roles tradicionales; podrían existir incentivos adicionales para la asistencia a estas actividades o para el cumplimiento de ciertos objetivos de agencia; podrían existir transferencias de recursos mayores para que sean los hombres quienes cumplan con las condicionalidades. Estas medidas alternativas no exigirían que se ignore el componente de transferencia de recursos. Como lo muestra el caso chileno, el monto de la transferencia es crucial para la estabilidad de resultados valiosos; si la transferencia representa un porcentaje muy pequeño de la línea de pobreza, la probabilidad de obtener mejoras en la agencia es prácticamente nula. De esta manera, la decisión sobre el monto de la transferencia no debería tomarse teniendo como único criterio la salida de la situación de emergencia, sino también la promoción de ciertos objetivos modestos de desarrollo humano.

4.2 ¿QUÉ TIPO DE PARTICIPACIÓN ACOMPAÑA A LAS TMC?

A diferencia de los programas o microproyectos de desarrollo humano participativo, la participación no es un componente esencial de las TMC. Sin embargo, algunas TMC de la región diseñaron algunas instancias participativas como actividades secundarias pero vinculadas al funcionamiento del programa. Este apartado está dedicado a evaluar qué tipo de participación es la que se permite, qué efectos son visibles regularmente y cómo podrían ser aprovechados desde el paradigma del desarrollo humano.

Los mecanismos de participación previstos por las TMC pueden clasificarse en dos grandes grupos según el tipo de actividad vinculada. Por un lado, las actividades comunitarias (asambleas, “pláticas”, traslados). Por otro lado, aquellos donde la beneficiaria cuenta con un espacio para declarar irregularidades, reclamar por errores de focalización, etc. Entre los primeros pueden ubicarse a las Asambleas de Madres Beneficiarias de la TMC colombiana *Familias en Acción* donde se emite un informe consensuado sobre los problemas de la TMC y las *pláticas* periódicas de la mexi-

cana *Progresas*⁸ y la nicaragüense *Red de Protección Social*, donde las titulares reciben información de promotoras elegidas comunitariamente sobre cuidados de la salud y las condicionalidades. Entre los segundos pueden ubicarse las Instancias de Control Social de la TMC brasileña *Bolsa Família* que están constituidas intersectorialmente entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil y cuyas funciones son planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión del programa (HEVIA, 2009).

Idealmente, estos mecanismos de participación deberían ser ámbitos donde se hace realidad el principio de que las titulares son consideradas “agentes de su propio destino” y no meras recipientes de bienestar. Ellas hallarían canales para representar sus intereses, recibir información, percibir que el Estado considera valiosa su voz y encontrar canales para potenciar las redes sociales de cooperación y solidaridad (INFORME DNP, 2012, p. 105-108). Por otro lado, la participación en actividades comunitarias podría generar una nueva capa identitaria que, por un lado, cree nuevas conductas y hábitos y, por el otro, convierta a las beneficiarias en auténticas propietarias de los beneficios y del programa en general (GÓNZALEZ DE LA ROCHA, 2005, p. 83). Algunos de estos efectos se han registrado en las evaluaciones empíricas; las TMC han corregido errores acerca de las razones de la inclusión o exclusión⁹ y han permitido un intercambio de experiencias y estrategias para lidiar con aspectos conflictivos.

En contraposición a estas expectativas ideales, las múltiples evaluaciones de estos distintos esquemas de participación ofrecen un panorama frágil desde el punto de vista del desarrollo humano. Si éste considera que la participación es valiosa, entre otras razones, por sus

⁸ Este mecanismo y su sistema de elección de promotoras fue reemplazado durante la siguiente TMC mexicana, *Oportunidades*, por Comités de Promoción Comunitaria que cuentan con vocales. Estas vocales son más numerosas y son o bien elegidas por las beneficiarias o bien recomendadas por los médicos o los maestros de la comunidad. Esta modificación se produjo por dos motivos: sobrecarga no remunerada del trabajo de las promotoras y casos aislados de abuso de poder (GONZALEZ DE LA ROCHA, 2005; ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010).

⁹ No es infrecuente que tanto los beneficiarios como los no-beneficiarios de las TMC no comprendan las complejas fórmulas para la inclusión y crean que su inclusión en el programa se debe a la voluntad divina o a algún tipo de lotería (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010, p. 327; GONZÁLEZ DE LA ROCHA, 2005, p. 86).

efectos transitivos, intransitivos y constructivos, las TMC se han mostrado incapaces de siquiera aproximarse a ellos. Sin duda, los bajos niveles de recursos y experiencia política de los beneficiarios coadyuvan a que el resultado de esos mecanismos participativos sea similar allende su diseño; sin embargo, se mostrará que buena parte de este panorama también está causado por el objeto de rendición de cuentas de este tipo de políticas. Independientemente de qué esquema se implemente, la participación de los beneficiarios se reduce a emitir quejas por errores de focalización o por demoras en las transferencias, sin contar con ningún espacio de intercambio dialógico que impacte en las reglas o en la operativa del programa (HEVIA, 2009). Por otro lado, como lo sugieren los trabajos de Gonzalez de la Rocha (2010) y Adato (2000), se han incrementado las tensiones y conflictos entre los beneficiarios y los no-beneficiarios, lo cual redujo parte del capital social y de redes sociales de los participantes; especialmente en comunidades con grandes porcentajes de habitantes pobres, ni los excluidos ni los incluidos terminan de entender las razones para ser o no ser beneficiario y todos creen ser tan pobres como para ser incluido. De esta forma, el nivel de participación que ofrecen las TMC es uno de los más bajos posibles donde los afectados apenas cuentan con instancias para manifestar su descontento y las promotoras, vocales o Madres Líderes son más representantes del Programa que representantes de las beneficiarias ante a la TMC.

La mejor explicación de por qué se adoptaron estos pobres mecanismos de participación es que los diseñadores de las TMC consideran que la participación es valiosa únicamente de manera instrumental, es decir, como forma de impedir el clientelismo político más crudo (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 62-66). Si bien este fenómeno fue un problema real para algunos antecedentes de las TMC (por ejemplo, el PRONASOL mexicano y el argentino Plan Jefas y Jefes de Hogar), actualmente es más que nada un síntoma de a quién consideran las TMC que se debe rendir cuentas.

Es conveniente realizar aquí un breve resumen de las conclusiones alcanzados sobre la participación en las TMC. Dado que ellas le adjudican un valor puramente instrumental, sus mecanismos de participación no son más que “buzones de queja”; los beneficiarios no tienen ni los recursos ni las oportunidades formales para influir sobre el diseño y la operación del programa, y los beneficiarios “líderes” (promotoras,

vocales, Madre Líder) sólo distribuyen información oficial del programa. El diagnóstico es inevitable: las TMC sencillamente no consideran ni que la creación de instancias siquiera consultivas ni un control parcial de los propios beneficiarios sean valiosas para la definición, evaluación y diseño de los programas sociales. Por el contrario, esas débiles instancias de participación tienen como objetivo exclusivo la estabilidad política y la eficiencia administrativa de los propios programas. Como ha sucedido gráficamente en el caso de Bolsa Familia, la difusión regular y demagógica de casos de clientelismo político (BARRIENTOS, 2013, p. 424-425), la expresión de sospechas de que se financia a vagos irresponsables (KERSTENETZKY, 2009, p. 69-70) o que se está fomentando una cultura de dependencia del estado pueden destruir rápidamente la legitimidad política de estas políticas públicas y alejar la cooperación internacional de organismos que tienen como valor principal la eficiencia. Dado esto, los responsables de las TMC no rinden cuentas a los afectados sino a las agencias de crédito internacional y a los ciudadanos trabajadores que contribuyen a la protección social no contributiva (HEVIA, 2009, p. 391).

Un ejemplo nítido de la escasa preocupación de las TMC por el aspecto participativo, puede hallarse en un conflicto surgido dentro del programa argentino *Asignación Universal por Hijo*. Uno de los requisitos para ser beneficiaria de la AUH era que los padres envíen a sus hijos a establecimientos educativos públicos. A priori, este requisito era sensato: si un padre enviaba su hijo a un colegio privado, era razonable asumir que contaba con un ingreso tal que le permitía realizar ese gasto; por lo tanto, no era pobre. Un año después de su implementación, el organismo encargado de las transferencias suspendió el beneficio a los padres que enviaban a sus hijos a colegios de gestión privada y expulsó a 42000 niños del programa. Luego de numerosas críticas de especialistas, organismos de derechos humanos, gobernadores y a la movilización de los beneficiarios excluidos, el ANSES¹⁰ dio marcha atrás con la suspensión de los 42.000 beneficios¹¹. El factor de concurrir a un colegio privado re-

¹⁰ Agencia Nacional de Seguridad Social, responsable de la implementación de la AUH

¹¹ Sin embargo, el texto del Decreto no fue modificado incrementándose así el grado de discrecionalidad y arbitrariedad ya que deja al juicio del organismo

presentaba un *proxy* de ingresos altos solo bajo supuestos surgidos de un pobre análisis del contexto.

Si la AUH hubiera contado con mecanismos para recibir información por parte de los beneficiarios o si éstos tuviesen oportunidades para explicar su contexto, la suspensión no se hubiese producido; hubiera reconocido que durante el 2009 el 33% de los alumnos del segundo quintil de ingresos concurrían a escuelas privadas, en general, religiosas que les daban amplias becas (PAUTASSI; ARCIDIÁCONO; STRASCHNOY, 2013, p. 26-27). Los beneficiarios hubieran percibido que su voz era tenida en cuenta, que contribuían tanto a la eficiencia como a la justicia del programa y no hubieran tenido que desafiar de modo adversarial al propio programa. Las reglas para la inclusión no eran para nada sensibles a las diferencias interregionales de la pobreza ni a las particularidades de la oferta educacional.

De esta forma, el problema no se produjo por un error de focalización sino por la ausencia tanto de mecanismos especializados para evaluar información heterogénea como por la estigmatización y el desconocimiento estatal de las particularidades de la población objeto. Dados estos dos factores, sencillamente no existían mecanismos institucionales para que información excluida pero absolutamente relevante tuviera un impacto en el diseño de las condicionalidades del programa. En los términos de Sen (2000) y Alkire (2009), la ausencia de estos mecanismos bloqueó completamente la función constructiva de la participación.

El teórico del desarrollo humano, entonces, debería sugerir que las TMC añadan otras instancias de participación y que aseguren mecanismos institucionales eficientes y ágiles para desafiar las decisiones tomadas por los funcionarios. Un esquema participativo de desafío permite crear espacios intersubjetivos de formación y crítica de preferencias e impedir, al mismo tiempo, decisiones colectivas que refuercen el status quo en un contexto de profunda desigualdad económica y social¹². Por ejemplo, las propias pláticas y asambleas de titulares podrían servir de ámbito de evaluación y crítica general del diseño y reglas de las TMC. Esta modificación no sólo representaría una oportunidad de ejercicio significativo de agencia de las participantes sino también una

evaluar e investigar cuándo el pago de una cuota de un colegio privado puede o no contradecir los requisitos exigidos

¹² Para un desarrollo teórico de este modelo de desafío véase PETTIT (2000).

forma de honrar el principio de subsidiariedad que defiende Alkire. Si la AUH hubiese contado con algún mecanismo de este estilo, los beneficiarios hubiesen podido plantear sus críticas y reclamos a las propias reglas de inclusión y no sólo hubieran percibido que su voz era tomada en cuenta sino que, además, contribuían tanto a la justicia como a la eficiencia del programa.

4.3 ¿SON EQUITATIVAS LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES?

La evaluación de la equidad de las TMC debe distinguir dos dimensiones relevantes. La primera de ellas consiste en preguntar si las TMC promueven la equidad. Uno de los objetivos fundamentales y explícitos de las TMC es el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza; como señalan Fiszbein y Schady (2009, p. 64), los niños no son responsables por la condición económica de sus padres y, por lo tanto, permitir que su propia condición económica, educativa y de salud esté fuertemente determinada por ese factor azaroso atenta contra la igualdad de oportunidades¹³. La segunda dimensión debe preguntar si la operatoria de las TMC es intrínsecamente equitativa, es decir, si los beneficiarios son tratados de manera equitativa. Así, habrá que comparar el tratamiento que se les da con dos grupos de individuos: por un lado, con aquellos que quedan excluidos de estos programas y que no son incluidos en otros sistemas de seguridad social y, por otro, con aquellos que ya son incluidos en los regímenes clásicos de protección social contributiva.

En relación a la primera pregunta, aunque las TMC sean relativamente eficientes en mejorar las oportunidades de los niños, las evaluaciones de impacto y los análisis cualitativos de las TMC muestran que la igualación sustantiva de oportunidades está lejos de satisfacerse. Por ejemplo, tras los doce años de operación de *Oportunidades*, el programa con mayor duración en la región, el 38.5 % de los hogares beneficiarios han tenido hijos que, a su vez, formaron sus propias familias y las convirtieron en beneficiarios (OCHMAN, 2016, p. 38). Al mismo

¹³ En García Valverde (2015), se muestra que esta es la principal característica que emparenta a las TMC con la corriente igualitarista denominada Igualitarismo de la Suerte.

tiempo, la mayor cantidad de años que permanecieron en instituciones educativas no les ha asegurado aumentos significativos en el salario durante sus vidas adultas (PNUD, 2010, p. 111). De esta forma, las TMC no han sido eficientes en detener significativamente la transmisión de la pobreza y menos en igualar las oportunidades.

Con respecto a la segunda pregunta, las TMC intentan asegurar la equidad aplicando reglas más o menos estrictas de focalización, tanto para evitar “vividores” (free-riders) como para diferenciar a los beneficiarios de los trabajadores formales.

Los mecanismos de focalización utilizados por los programas son diferentes (auto-inscripción evaluada posteriormente, locación geográfica, diversos proxys, definición de líneas de pobreza suficiente, etc.) pero todos intentan tanto asegurar la eficiencia en la asignación de recursos públicos como evitar que los beneficiarios no sean efectivamente los más pobres de los más pobres o que no sean aquellos que estén dispuestos a modificar sus decisiones de inversión en capital humano. Así, las TMC delimitan un conjunto posible e ideal de beneficiarios compuesto por individuos pobres, responsables por su propia condición pero que están dispuestos, a cambio de un incentivo monetario, a modificar su conducta. Este grupo quedaría separado de aquellos individuos que o bien no necesitarían del incentivo económico para cumplir sus deberes de inversión en el futuro de sus hijos o bien no estarían dispuestos a modificar su comportamiento. Puesto de manera cruda, las TMC creen que el programa es equitativo si distingue entre los pobres que “merecen” los beneficios de aquellos que no lo “merecen”.

El principal problema es que esta distinción es clara e intuitiva sólo de manera ilusoria. ¿Cuáles son los criterios para establecer inequívocamente el grado de merecimiento en sectores poblacionales que no han tenido oportunidades suficientes para tomar decisiones conscientes y libres sino que se han visto permanentemente arrinconados por la tiranía de la emergencia y por la necesidad de sobrevivir? ¿Es razonable exigir la realización de un esfuerzo a estos grupos que han visto que distintos grados de esfuerzo de sus pares conducían a una escasa variación en su bienestar? Si incluso el esfuerzo para realizar un esfuerzo está socialmente determinado, ¿no es demasiado demandante

exigírselo a quienes la sociedad ha ofrecido menores oportunidades de bienestar y de realizar elecciones valiosas?¹⁴

Esta obsesión por focalizar correctamente de las TMC no promueve la igualdad de oportunidades sino que, por el contrario, la obstaculiza. No es sólo que los criterios de “merecimiento” sean particularmente vagos y difíciles de justificar públicamente, sino que incluso los “pobres merecedores” quedan separados identitariamente de aquellos que pueden proveerse con sus propios recursos, típicamente los trabajadores formales. A diferencia de un sistema universalista de protección social que borra parcialmente las identidades de clase al forzar el encuentro de individuos heterogéneos en las mismas instituciones públicas (hospitales, escuelas, transporte, etc.), las TMC refuerzan dos creencias que mantienen la desigualdad de status: por un lado, la de que los “pobres merecedores” deben ser agradecidos y dóciles ante el programa y los contribuyentes y, por el otro, la creencia de que los servicios públicos a los que acceden no tienen por qué ser de una calidad similar a la de los trabajadores formales (KERSTENETZKY, 2009, p. 75). Así, la marginalidad de las consideraciones relacionales termina promoviendo la inequidad que las TMC combatían; con el objetivo de alcanzar la equidad en las transferencias, las TMC corren el alto riesgo de utilizar criterios arbitrarios y controversiales que excluyan inequitativamente a los “pobres no merecedores”.

Esta desigualdad de trato adquiere formas particularmente estrictas y cargadas de sospechas en algunos casos extremos. Mientras que los trabajadores formales suelen recibir sus beneficios de protección social sin ser afectados por ninguna condicionalidad punitiva, las TMC consideran que sin esa condicionalidad, el mayor ingreso no sería suficiente para que “los pobres merecedores” cumplan sus obligaciones. El caso más extremo de estos juicios de desconfianza proviene de la TMC argentina, *Asignación Universal Por Hijo* que adopta una peculiar forma de incentivar el cumplimiento de las condicionalidades: retener el 20% del beneficio hasta que, a fin de año, se verifique su cumplimiento.

De esta forma, la focalización queda lejos de convertirse en un instrumento que restaura condicionalidades de igual ciudadanía. Por el

¹⁴ Para las objeciones teóricas a utilizar un criterio de merecimiento para distribuir cargas y beneficios véase: RAWLS, 1971, p. 104. Para la aplicación de esas objeciones a políticas sociales véase: OCHMAN, 2014, p. 160-166.

contrario, se termina convirtiendo en el refuerzo complaciente de una desigualdad que sigue determinando las oportunidades individuales. La equidad buscada explícitamente por las TMC adquiere tonalidades paradójicas: con el fin de evitar “vividores” y pobres “inmerecedores” se justifican requisitos y condicionalidades que también diferencian a los beneficiarios de los ciudadanos “laboriosos y prudentes”, creando así una nueva capa de oportunidades desiguales.

Desde una perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad de trato a los beneficiarios de las TMC plantea un serio problema que, por cierto, se agrava con el reconocimiento de que los juicios de desconfianza y las expresiones de un estatus desigual promueven más que combatir la desigualdad de oportunidades. Así, un teórico del desarrollo humano debería, por una parte, rechazar las condicionalidades que no se vinculen con estrategias compensatorias o de fomento de la agencia y, por la otra, promover condicionalidades y espacios relacionales donde los beneficiarios de programas sociales puedan asegurar su status igual como miembros de una comunidad política.

5 CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha mostrado que, lejos de rechazar a las TMC, un teórico del desarrollo humano debería hacer uso de la masividad de estas políticas para promover sus principios centrales. La relativa eficacia de las TMC para llegar a los hogares pobres, su legitimidad en las comunidades políticas y su impacto modesto en dimensiones claves del bienestar deberían pesar más que la no adopción de la métrica ideal o que el compromiso explícito con ideas claves como la participación o el ejercicio de agencia.

La plasticidad y heterogeneidad de las distintas TMC latinoamericanas muestran que ellas pueden adquirir distintas variantes; desde condicionalidades consensuadas hasta condicionalidades que se vinculan con la participación y las relaciones interpersonales. Tal plasticidad abre una cuña donde el teórico del desarrollo humano puede introducir su paradigma y proponer reformas tanto a los objetivos buscados por las condicionalidades como al fomento de relaciones igualitarias.

De esta forma, una TMC sería plenamente compatible con el desarrollo humano si tuviera condicionalidades que obligaran a los beneficiarios a desarrollar su agencia en contextos intersubjetivos, si

permitiera mecanismos participativos dirigidos a recabar mejor y más directa información o a ofrecer oportunidades para desafiar reglas de inclusión o exclusión y si las condicionalidades no estuvieran justificadas en juicios asimétricos de desconfianza que minan el status igual de quienes ya tienen sentadas razones para percibir que no son tratados como ciudadanos iguales.

REFERENCIAS

- ADATO, M. El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad. En: *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*, México, D. F.: Progreso, 2000. p. 133-188.
- ADATO, M.; ROOPNARAIN, T. Women's Status, Gender Relations, and Conditional Cash Transfers. En: ADATO, M.; HODDINOTT, J. (eds.), *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Maryland: John Hopkins University Press, 2010. p. 284-312.
- ALKIRE, S. Concepts and Measures of Agency. En: BASU, K.; KANBUR, R. (eds.), *Arguments for a Better World. Essays in Honor of Amartya Sen*. Oxford: Oxford University Press, vol. 1, 2009. p. 455-474.
- ALKIRE, S. *Valuing Freedoms*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ALKIRE, S.; DENEULIN, S. A Normative Framework for Development. En: DENEULIN, S.; SHAHANI, L. (eds.); *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London: Earthscan, 2009. p. 3-21.
- ANDERSON, E. *What is the Point of Equality?* Ethics, v. 109, n. 2, 1999. p. 287-337.
- ANDRENACCI, Luciano; REPETTO, Fabián. Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. *Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, 2006.
- ARRIAGADA, I.; MATHIVET, CH. *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Santiago de Chile: Cepal. Serie Políticas Sociales 134, 2007.
- BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. En: CAMPELLO, T., CÔRTEZ NERI, M. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 417-434.
- BIVORT URRUTIA, B. *Estrategias de superación de la pobreza: agencia, ciudadanía y redes en el programa puente*, Theoria, 14 (2), 2005. p. 9-16.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL – Naciones Unidas, 2011.

CONRADIE, I.; ROBEYNS, I. Aspirations and human development interventions. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 14, n. 4, p. 559-580, 2013.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, trad. Ignacio Caviedes Hoyos. Washington D.C.: Banco Mundial – Mayol Ediciones, 2009.

FREELAND, N. Superfluous, pernicious, atrocious and abominable? The case against conditional cash transfers. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 3, p. 75-78, 2007.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. México: Oportunidades y Capital Social. En: ARRIAGADA, I. (ed.); *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile: CEPAL – Libros de la Cepal 89, 2005. p. 61-97.

HEVIA, F. Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, v. 22, n. 2, p. 383-392, 2009.

INFORME FINAL DNP (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – GOBIERNO DE COLOMBIA), *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*, 2012. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf.

KERSTENETZKY, C. Redistribuição E Desenvolvimento? A Economia Política Do Programa Bolsa Família. *Revista Dados* v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D. Y CABEZAS, G. *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.

LO VUOLO, R. Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano. *Revista internacional de pensamiento político*, vol. 6, p. 193-222, 2011.

MALDONADO, I.; NAJERA, M.; SEGOVIA, A. Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares. En: LOPEZ, M. Y SALLES, V. (eds.) *El Programa Oportunidades examina desde el género*. Mexico D.F.: Programa de Desarrollo Oportunidades, 2006.

OCHMAN, M. Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia. *Andamios* v. 11, n. 25, p. 147-169, 2014.

_____. Políticas Sociales y Empoderamiento de las mujeres. Una Promesa Incumplida. *Estudios Políticos*, v. 48, n. 1, p. 32-51, 2016.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P.; ROYO, L. Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En: *CELS. Dere-*

chos Humanos en la Argentina. Informe 2010, Buenos Aires: Siglo XXI, 2010, p. 223-261.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P.; STRASCHNOY, M. *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de Derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL – UNICEF, 2013.

PETTIT, P. Democracy, Electoral and Contestatory. *Nomos*, v. 42, p. 105-144, 2000.

PNUD, *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the future: breaking the intergenerational transmission of inequality*, San José, C.R.: Editora ma - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

RAWLS, J. *Teoría de la justicia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1971.

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: O Caso do Programa Bolsa Família. En: Tereza Campello; Marcelo côrtes Neri. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2013, p. 359-366.

SCHEFFLER, S. What Is Egalitarianism? *Philosophy & Public Affairs*, v. 31, n. 1, p. 5-39, 2003.

SEN, A. Agency, Well-Being and Capabilities. *The Journal of Philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169–221, 1984.

_____. *Libertad y Desarrollo*. Barcelona: Planeta, 2000.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. *Un Balance: Aportes, Límites y Debates**. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 34, p. 499-524, 2008.

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

*Social policies coordination and territory in the
Latin American context*

María Angélica Pignatta*

RESUMEN

El presente artículo se propone abordar el problema de la coordinación en el contexto latinoamericano como medio para favorecer la integralidad de las políticas orientadas al desarrollo humano. En este marco el trabajo se centra, en primer lugar, en problematizar la importancia que tiene desde la perspectiva del desarrollo humano que la coordinación alcance el nivel territorial para transformar las condiciones de vida de la población. En segundo lugar, se recorre la experiencia latinoamericana en materia de coordinación a nivel político, técnico y operativo con particular atención en la coordinación que coloca al territorio como marco de acción. En tercer lugar, se aborda la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) analizando sus fortalezas y debilidades lo que permite, finalmente, identificar lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región.

PALABRAS CLAVE: Coordinación. Integralidad. Territorio.

* Magíster y especialista en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). En materia de investigación, publicaciones y en la gestión pública se ha centrado en la política social con énfasis en monitoreo y evaluación; integralidad y coordinación de políticas y perspectiva de género. Correo: angelica.pignatta@gmail.com.

ABSTRACT

Within a Latin American background, this article intends to address the problem of coordination, as a means to promote the integrality of the policies based on human development. Within this framework, and based on human development approach, this article highlights the importance of coordination reaching the territorial level to transform the living conditions of the population. This paper also deals with the Latin American experience regarding coordination at political, technical and operational levels, but with particular focus on the coordination which places the territory as a framework for action. It also aims to address the experience of the Social Cabinet of Santa Fe Province, Argentina (Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, Argentina) by analyzing their strengths and weaknesses, and identifying lessons learned, which will eventually be useful for other practices in the region.

KEYWORDS: Coordination. Integrality. Territory.

Data de submissão: 23-08-2016

Data de aceite: 21-09-2016

1 COORDINACIÓN, INTEGRALIDAD Y TERRITORIO: claves para el desarrollo humano

El enfoque del desarrollo humano que se ha instalado en las últimas décadas en América Latina pone en cuestión aquellas miradas unidimensionales en la preocupación por el desarrollo al aportar una perspectiva multidimensional que amplía el concepto de desarrollo a una extensa gama de aspectos vinculados con la vida de las personas. Dicho enfoque incluye el principio de interconexión que hace referencia tanto a las conexiones negativas asociadas a la interdependencia de problemas complejos como a las relaciones positivas de complementariedad y refuerzo mutuo y otorga importancia fundamental a los vínculos que no están mediados ni medidos a través de parámetros económicos, por ejemplo, los vínculos entre una distribución desigual de los ingresos, la malnutrición, la reducida capacidad de aprendizaje y la capacidad para ganarse la vida (GASPER, 2009, p. 2).

Desde esta perspectiva, la búsqueda de integralidad se torna un objetivo central en tanto las problemáticas sociales se reconocen como multidimensionales e interdependientes cuyas causas y efectos se superponen, modifican e interrelacionan. Así, la convergencia de diversas intervenciones y la coordinación de los múltiples abordajes y actores se torna un medio y una condición necesaria para avanzar en la integralidad de las políticas sociales.

La discusión en materia de coordinación e integralidad ha estado en el debate latinoamericano en torno a la política social en el marco de un proceso de proliferación de espacios de coordinación a nivel macro centrados principalmente en el ámbito de la formulación de políticas con el objetivo de establecer lineamientos comunes. Si bien durante la década del noventa el tema de la coordinación ya se había instalado en la región, su análisis estuvo anclado sobre todo en la preocupación por la “racionalidad administrativa o fiscal” en el marco de los debates sobre reforma y modernización del Estado (REPETTO, 2009, p. 170).

A partir del cambio de siglo, las experiencias de los países de la región – Brasil, Uruguay, Chile, Argentina, México y Bolivia – indican que el terreno ha sido propicio para poner en marcha y potenciar la coordinación (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 203). En esta línea, se manifiesta una tendencia a la creación de espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental en diferentes niveles – con una predominancia de los Gabinetes Sociales para coordinar entre sectores de gobierno como forma institucional – y a que las áreas o ministerios sociales asuman funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia.

En los últimos tiempos, se ha generado una particular preocupación en la región por cómo los avances en estos ámbitos de coordinación logran plasmarse en territorio generando resultados positivos en la integralidad de las políticas al considerar no sólo la formulación y el diseño de las mismas sino también su implementación con énfasis en lo que sucede en el nivel operativo. Así, se sostiene que la coordinación pro-integralidad no puede restringirse a acuerdos políticos y técnicos en el nivel central de gobierno – generalmente asociado a la fase de formulación que incluye decisión y diseño – sino que precisa que la coordinación intersectorial influya en las capas jurisdiccionales, políticas y operativas en el nivel local; posicionando a la gestión territorial como una herramienta central para viabilizar el abordaje integral al favorecer

que los acuerdos a un alto nivel generen resultados concretos en la calidad de vida de la población (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 435). En este marco, se han implementado políticas que se centran en la necesidad de coordinar en diversos ámbitos y niveles de forma complementaria colocando el territorio como marco de acción al poner en marcha políticas que se dirigen a un territorio acotado – por ejemplo, una localidad o un barrio – en el cual se impulsa la integralidad a partir de la coordinación de acciones, sectores y niveles.

La política social, en su enfoque más actual, considera la dimensión territorial como un condicionante central que, a la vez, supone una oportunidad para su desarrollo (ADELANTADO, 2009, p. 11). De esta manera, el enfoque territorial se ha planteado como un cambio paradigmático en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella; implica una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios así como las políticas públicas de intervención (CALVO DRAGO, 2006, p. 3). En este sentido, el territorio no puede sino abordarse integralmente ya que es un lugar de encuentro de la intersectorialidad (CUNILL-GRAU, 2005, p. 4).

Desde la perspectiva del desarrollo humano tiene sentido considerar que las políticas integrales serían aquellas que se centran en las personas. En esta línea, Martínez Nogueira (2007) argumenta que la integración responde a la aspiración que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades (y derechos vulnerados) de personas, familias o comunidades y que – a través de la convergencia de las diversas intervenciones de los programas – se alcance una mayor coherencia e impacto (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007, p. 10).

El presente artículo se enmarca en la preocupación por la coordinación en el nivel territorial lo que permite indagar en las bases materiales de la integralidad al sintetizar un marco de problematización que reconoce la complejidad e interrelaciones en el campo de los problemas y un marco de acción concreto para su abordaje al brindar una oportunidad para el desarrollo humano habilitando estrategias de intervención que permiten transformar, en sus múltiples dimensiones interconectadas, las condiciones de vida de la población.

2 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN INTEGRADAS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: puertas de entrada y abordajes

Durante la década del noventa, en el marco de los esfuerzos de coordinación de la política social en los países latinoamericanos, tomó fuerza la tendencia a conformar una autoridad social – predominantemente como una estructura que pudiese competir con los ministerios de economía o hacienda en términos de asignación de recursos y establecimiento de prioridades estratégicas – cuya forma se plasmó de modo predominante en la conformación de los Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores concebidos principalmente desde el prisma de la jerarquía (solución por el lado del actor); mientras que a partir del cambio de siglo comenzaron a pensarse como mecanismos de gestión tendencialmente horizontal (o solución por el lado del diseño institucional) con el objetivo de articular esfuerzos en torno a programas focalizados que requerían voluntades de coordinación (REPETTO, 2010, p. 68-69; REPETTO, 2005, p. 13-24).

En el marco de estos desafíos consecuentes con la necesidad de integralidad, en la Región Latinoamericana se han generado ámbitos de coordinación de políticas sociales centrándose en el nivel de las macropolíticas intersectoriales e intergubernamentales a escala nacional. En otro nivel, se cuentan experiencias de la región centradas en la coordinación en base a diversos tipos de programas alcanzando al nivel operativo de la coordinación al recurrir a estrategias de gestión integradas basadas en diversos abordajes y puertas de entradas: el individuo, la familia y el territorio (CUNILL GRAU, 2005, p. 6).

2.1 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las experiencias recientes de los países de la región muestran que el escenario latinoamericano ha sido receptivo al desarrollar experiencias de coordinación generando diversas instancias o espacios que buscan articular entre sectores, niveles y con las organizaciones de la sociedad civil. Se identifican tres (3) niveles de coordinación asociados a instancias con diversa jerarquía institucional: 1) el nivel político vinculado a

un alcance macro, situado en lo más alto de la estructura organizacional del Estado, es decir presidencia, ministerios y secretarías encargados de la priorización y diseño de las políticas sociales donde predominan los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores como instancias de coordinación; 2) el nivel técnico, que agrupa a quienes tienen a su cargo la operatividad de las políticas en programas y proyectos específicos 3) el nivel operativo o micro que reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local suponiendo actividades coordinadas o tendientes a ensamblar dinámicas sectoriales en territorios o zonas geográficas de distinta amplitud (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 158; MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2015, p. 11).

En términos de articulación intersectorial a nivel macro, ha habido una predominancia en la región a la implementación de Gabinetes Sociales o Ministerios Coordinadores, sin embargo, su estudio aún no ha logrado evaluar sus principales resultados, en parte debido a su carácter reciente (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 62-63). Los Gabinetes Sociales han sido definidos como un diseño institucional, que puede ser aplicado en cualquier nivel de gobierno, concebido para garantizar la coordinación intersectorial y avanzar en la integralidad desde un ámbito político estratégico en el cual se formulan las estrategias fundamentales de políticas sociales (REPETTO; FERNÁNDEZ, 2012, p. 76).

Repetto (2005) explora diversas experiencias de la región: el Gabinete Social (y posterior Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) de Argentina; el Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia; el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales en Brasil; el Comité Interministerial Social o Comité de Ministros Sociales en Chile; el Consejo Social de Gobierno en Costa Rica y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de Perú. De estas aproximaciones a los casos nacionales, el autor sostiene que las experiencias no han resultado del todo exitosas y, entre los factores explicativos, coloca el acento en que éstas descuidaron elementos de índole político asociados a transformar tanto el mapa de actores (sus recursos y vinculaciones) como las reglas de juego formales e informales (REPETTO, 2005, p. 22). En otro estudio, destaca experiencias que han logrado en alguna medida poner en marcha mecanismos institucionales que favorecieron la coordinación y, en relación a éstas, analiza como sistema integral macro los casos de Uruguay (Gabinete Social), Colombia (CONPES) y Ecuador (Ministerio

de Coordinación de la Política Social) (REPETTO, 2010). En términos generales, se evidencia que requieren un muy fuerte apoyo político en pos de lograr la disponibilidad cooperativa de los distintos ministerios para generar las sinergias esperadas, combinado con sólidas herramientas técnicas que, de manera adecuada, potencien estas instancias de coordinación (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 62-63).

En el marco del diseño de planes y prestaciones públicas con un enfoque intersectorial y la creación de diversos ámbitos específicos de coordinación, de distinto nivel de jerarquía pública (micro, meso y macro), los Ministerios de Desarrollo Social asumen un rol fundamental en tanto convocaron y/o presidieron dichos espacios y planes, o en su defecto, fueron parte activa en dichas instancias (MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2015, p. 2).

2.2 MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL Y EL ROL DE COORDINACIÓN

En concordancia con esta propensión al desarrollo de instancias de coordinación, se manifiesta una tendencia en las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación que vienen a complementar su clásica orientación a la asistencia y a la emergencia.

A lo largo de la región latinoamericana, estas áreas se han diferenciado en la amplitud de los temas que se incluyen bajo el concepto de “lo social” como así también en las funciones que asumen y en las capacidades institucionales. En un extremo, el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México muestra altas capacidades institucionales que fueron fortalecidas a partir de la Ley de Desarrollo Social aprobada en el año 2004 que instituye el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se destaca que las mayores capacidades de evaluación se concentran en las áreas sociales – SEDESOL y CONEVAL – mientras que estas capacidades en las áreas “no sociales” se encuentran escasamente desarrolladas (ARITZI; FERNANDO CASTRO, 2010, p. 21).

Por otro lado, en Argentina, Chile y Uruguay, los llamados Ministerios de Desarrollo Social² surgieron durante la década del '90 (ex-

² La denominación de estas áreas es estrictamente Ministerio de Desarrollo Social en Argentina y Uruguay mientras que se denomina Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en Chile.

cepto el caso uruguayo creado en el año 2005) como instituciones encargadas de albergar las nuevas políticas sociales dirigidas al combate a la pobreza y al tratamiento de problemáticas sociales asociadas a atributos particulares de sectores poblacionales (grupos étnicos, de género, etarios) en el marco de las reformas económicas de orientación pro-mercado (MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2010, p. 123). En los últimos tiempos se les ha incorporado una serie de funciones asociadas a la coordinación del conjunto de prestaciones sociales y entre sus cometidos radica armar y lograr el funcionamiento de los ámbitos de coordinación interinstitucional (Gabinete Social, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales o Sistema Intersectorial de Protección Social); sin embargo, sus estructuras no parecen estar lo suficientemente preparadas para asumirlas (MIDAGLIA; CASTILHO; FUENTE, 2010, p. 123).

También se da el caso de ministerios que surgieron en pos de la función de coordinar la política social. Tal es la experiencia del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en Ecuador creado recientemente con el objetivo de concertar las políticas y las acciones que en el área social adopten no solo los ministerios vinculados directamente a ella, sino otros como los finanzas, de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca, de desarrollo urbano y vivienda, etc. Cabe destacar que, en este caso, existe una decisión presidencial deliberada de conformar instancias ministeriales para ejercer la coordinación, sin desviar sus energías hacia la implementación de los programas (REPETTO, 2010, p. 70).

Más allá del diseño institucional que asuman, estos ministerios deberían convertirse en áreas estratégicas en la promoción del desarrollo humano al transformar sus objetivos, prácticas, las visiones asociadas a los mismos, afinar sus capacidades y promover el rol de coordinar horizontalmente generando consensos orientados a fortalecer la integralidad de las políticas sociales.

2.3 COORDINACIÓN CON FOCO EN EL TERRITORIO COMO UNIDAD DE INTERVENCIÓN

Teniendo en consideración que los esfuerzos de coordinación intersectorial a nivel macro y meso corren el riesgo de no generar resultados concretos en la calidad de vida de la población; cabe destacar diversos mecanismos tendientes a promover la gestión integral a nivel

territorial (CUNIL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 434-435), entre los cuales, se destacan la creación de espacios de coordinación local y la figura de “puerta única” bajo la modalidad de acompañamiento familiar o de un espacio físico territorial.

Por un lado, en relación a los espacios de coordinación a nivel territorial, resulta relevante el análisis realizado por Midaglia, Castillo y Fuentes (2015) sobre las instancias de coordinación territorial en el caso uruguayo – principalmente al abordar las Mesas Intersectoriales de Políticas Sociales (MIPS) – como espacios donde la intersectorialidad se expresa más claramente (por su vinculación con la implementación) y donde se deberían generar los diagnósticos y evaluaciones necesarios para promover mejores políticas públicas (en la medida que pueden aportar conocimientos vinculados a las diferentes realidades territoriales y heterogeneidades locales). Al estudiar la dinámica más o menos integrada de acción que se da en los niveles territoriales, los autores concluyen que la salida hacia el nivel micro/local muestra una multiplicidad de espacios con presencia territorial indicativa de un impulso político por moderar la pauta centralista de intervención pública, aunque aun relativamente desordenada atendiendo principalmente a la diversidad de instancias operativas en ese nivel y a una alta desarticulación entre dichas unidades (MIDAGLIA; CASTILHO; FUENTE, 2015, p. 23).

Por otro lado, las experiencias principales de sistemas de gestión en red se asocian a diversos programas de transferencias condicionados de ingresos, que supusieron la atención en la familia como unidad de intervención. La coordinación aparece reflejada en el giro experimentado por la forma de entrega de las prestaciones: en vez de prestaciones dispersas en muchos programas e instituciones, con lógicas de operación y focalización diversas, los programas se definen a sí mismos como sistemas integrados y una ejecución local (CUNILL-GRAU, 2014). Como ejemplo de estos programas se destacan el programa Chile Solidario, el programa Oportunidades en México y el programa Bolsa Familia en Brasil. En particular, el Programa Puente (que forma parte de Programa Chile Solidario) propuso un nuevo enfoque de intervención basado en la familia a partir del componente de apoyo psicosocial (SERRANO, 2010, p. 237-239) o también denominado “acompañamiento familiar”. Draibe (2009, p. 31) reconoce que este programa incluye ciertos aspectos favorables a la intersectorialidad al generar un sistema interconecta-

do de prestaciones para los más pobres bajo la figura de “puerta única”. Aunque desde otro punto de vista, se ha establecido que el Programa Puente no se plantea en los hechos el fortalecimiento de redes familiares y comunitarias, y se limita a vincular a las familias, a través de un promotor, con las redes públicas de servicios sociales; es decir, trabaja con la familia de forma aislada (VALENCIA LOMELÍ, 2008, p. 514).

La figura de “puerta única” permite facilitar el acceso a un conjunto de prestaciones interconectadas, que puede asumir la modalidad de “acompañamiento familiar” (como en el caso del Programa Puente de Chile Solidario) o de un espacio físico de referencia dentro de la comunidad y territorios seleccionados como muestra la experiencia de Belo Horizonte en Brasil. Esta experiencia ha sido estudiada en las investigaciones de Carla Bronzo y también se centra en la familia como “puerta de entrada” pero, a su vez, al concentrarse en una concepción multidimensional de la pobreza se toma, desde allí, el territorio como marco de acción (no sólo como unidad de focalización) que debe ser transformado por la acción gubernamental (BRONZO, 2005, p. 179). La experiencia de Belo Horizonte planteó una estrategia territorial, a partir de la implementación de los núcleos de apoyo familiar (NAFs)³ integrados al Programa BH Ciudadanía que trataban de coordinar en el territorio a partir de un espacio físico en la comunidad seleccionada. De esta forma, se muestra que los abordajes con foco en la familia como unidad de intervención no son excluyentes de otros espacios mayores de intervención como son los asentamientos territoriales determinados (por ejemplo, el barrio), la comunidad (indígena u otra) o bien otro tipo de agrupaciones que permitan la distribución de bienes y servicios; entre los cuales, las sinergias y la cohesión pueden ser aún mayores (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 140).

3 LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL GABINETE SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)

El estudio de las formas institucionales que asume la búsqueda de integralidad permite reflexionar en torno a la preocupación reciente

³ La experiencia de los NAFs conformó un modelo que sirvió de base para la creación de los Centros de Referencia en Asistencia Social (CrAS) que forma parte del Sistema Único de Asistencia Social (SuAS), política nacional de asistencia social a partir de 2004-2005.

por considerar cómo la coordinación pro-integralidad desembarca en territorio y cuáles son sus límites y potenciales a la luz del enfoque del desarrollo humano.

En este marco, el presente apartado sintetiza el estudio de caso de una política pública con características distintivas en materia de coordinación e integralidad como es la experiencia del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2012-2015, en el marco del cual se implementa el Plan Abre. Lo interesante del caso seleccionado⁴ es que combina un mecanismo de coordinación como es el Gabinete Social con una estrategia territorial priorizada, lo que implica que se trabaja además de la formulación y coordinación, en el nivel de la implementación permitiendo indagar sobre las vinculaciones que pueden darse entre lo que sucede desde ámbitos de decisión y articulación hasta el nivel de operación en territorio.

El Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe fue creado en el año 2008 y desde el año 2012 tiene como objetivo “definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales” (Decreto N° 0673, 2012). Está conformado por el Ministerio de Desarrollo Social (coordinador), el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de Estado de Hábitat. A partir de fines del año 2013, se incorpora también como miembro permanente el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.⁵

⁴ El estudio de caso incluyó tres técnicas de investigación: el análisis documental/ de textos recurriendo al análisis de documentos oficiales y de índole interna; la observación participante, directa y semiestructurada para captar la dinámica de operatividad de la coordinación en territorio y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave predominantemente abiertas, semiestructuradas y directas incluyendo diversos perfiles que puedan dar cuenta de la coordinación en el nivel político, técnico y operativo.

⁵ Si bien el Gabinete Social había comenzado a funcionar desde el año 2008 (Decreto N° 0063/2008), durante el período que inicia en el año 2012 su normativa es modificada a partir del Decreto N° 0673/12. Por un lado, se integra a una mayor cantidad de ministerios que antes no formaban parte del mismo y se

En el marco de este espacio de coordinación, se fue consolidando como prioridad estratégica⁶ el abordaje de la complejidad de las problemáticas sociales en los grandes centros urbanos de la Provincia y sus áreas metropolitanas identificando, a partir de una concepción multidimensional e interrelacionada, un conjunto de barrios que se destacaban por el incremento de la violencia interpersonal, el retraimiento de la participación ciudadana, la escasez de espacios públicos, el debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2015, p. 1).

En este escenario y en el marco del Gabinete Social, se consolida una estrategia territorial orientada a un abordaje integral que desde el 2014 comienza a denominarse Plan Abre con el objetivo de mejorar la convivencia en estos grandes centros urbanos a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social, para lo cual profundiza un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: convivencia y participación e infraestructura y hábitat. Abre se define como el programa de intervención integral en barrios que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe lleva adelante en coordinación con las municipalidades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria (en 43 barrios a diciembre 2015) con los siguientes objetivos (BIFARELLO, 2014, p. 3):

modifica el objetivo de erradicar la pobreza para priorizar el acceso a derechos fundamentales vinculados con la política social, ambas cuestiones implican una perspectiva más amplia de “lo social”. Por otro lado, cambia la coordinación del espacio a manos del Ministerio de Desarrollo Social (antes a cargo del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado).

⁶ Tomando en consideración información documental y las entrevistas realizadas, se pueden considerar que las prioridades establecidas para el trabajo en Gabinete Social durante el período 2012-2015 fueron: infancia, adolescencia y juventud mediante la creación de dispositivos interministeriales; trata de personas incluyendo la generación de un protocolo y capacitación a los gobiernos locales y una mesa de trabajo coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; abordaje intersectorial de adicciones coordinado por el Ministerio de Salud y las intervenciones integrales en barrios de las grandes ciudades y su área metropolitana en articulación con los Municipios (Plan ABRE).

1. Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégica y vinculada a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras;
2. Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana;
3. Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral (en el caso de los jóvenes), generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares;
4. Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

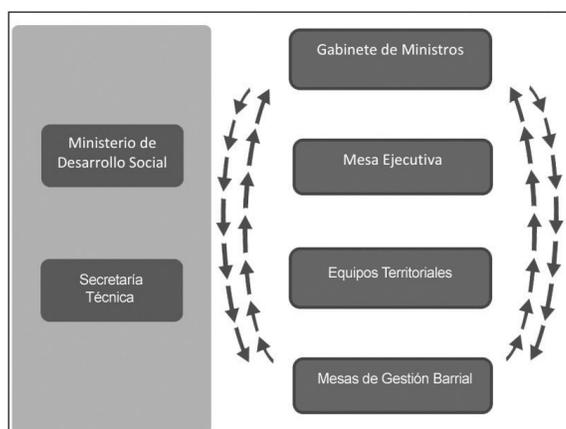
Los objetivos de este plan empalman con las cuestiones centrales del paradigma del desarrollo humano al plantear una estrategia territorial que parte de reconocer la multidimensionalidad de las problemáticas sociales y busca mejorar la calidad de vida de las personas en sus múltiples dimensiones.

A continuación se describe y analiza la experiencia mencionada considerando tres apartados. El primero se centra en la construcción institucional que asume el Gabinete Social al abordar su funcionamiento a nivel político, técnico y operativo considerando sus fortalezas y debilidades. En este mismo apartado se indaga sobre el rol del Ministerio de Desarrollo Social como coordinador del Gabinete Social para explorar la tendencia de las áreas o ministerios sociales a asumir funciones de coordinación. Segundo, se analiza el Plan ABRE como estrategia territorial priorizada en el marco del Gabinete Social considerando los diversos mecanismos integradores, sus resultados y ciertas recomendaciones a futuro. Finalmente, se plantean lecciones aprendidas extraídas del caso estudiado que pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región, identificando a la vez interrogantes que permanecen abiertos en torno a la coordinación territorial.

3.1 LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL GABINETE SOCIAL

El Plan ABRE – como estrategia territorial priorizada en el marco del Gabinete Social– contó con diversas instancias de coordinación con reglas de juego claras y en alguna medida consolidadas y, a su vez, generó la necesidad de instalar nuevos espacios de coordinación a nivel operativo para alcanzar la escala territorial propuesta.

Figura 1: Instancias de Coordinación del Gabinete Social. Plan Abre (2014-2015)



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, es posible reconocer diversas instancias de coordinación a nivel político y técnico que funcionaban con cierto grado de consolidación como espacios de coordinación del Gabinete Social en el marco de los cuales se impulsó la planificación interministerial que dio forma al Plan ABRE:

5. – *Gabinete de Ministros*: conformado por los ministros cuyas áreas integraban el Gabinete Social para definir los lineamientos estratégicos de políticas sociales. La fortaleza principal de este espacio estuvo dada por el compromiso político de los ministros, una clave para el funcionamiento del andamiaje de coordinación y para favorecer la cooperación entre los distintos ministerios. El estudio de caso demuestra la importancia de contar con un espacio de coordinación al

más alto nivel político que garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas.

6. – *Mesa Ejecutiva*: compuesta por secretarios, subsecretarios y directores provinciales de los ministerios miembros del Gabinete Social para garantizar la ejecución y seguimiento de las estrategias definidas en el Gabinete de Ministros. La alta frecuencia en la realización de las reuniones del Gabinete de Ministros y de la Mesa Ejecutiva a lo largo de todo el período, aumentando durante el año 2014, evidencia un proceso de consolidación y progresiva legitimación y apropiación del espacio a partir de la consolidación de la estrategia territorial priorizada (Plan ABRE).

En segundo lugar, la función de coordinación que asumió el Ministerio de Desarrollo Social fue de vital importancia al permitir aportar además de un estilo de liderazgo con tendencia horizontal, un fuerte compromiso político con el Gabinete Social (y con las prioridades establecidas en este marco) sumado al reconocimiento de la necesidad de contar con capacidades técnicas. El caso estudiado demuestra que el rol de coordinación asumido opera como desafío que permite fortalecer progresivamente las propias capacidades del área. Para garantizar el cumplimiento de este rol, los primeros pasos hacia el fortalecimiento de capacidades se orientaron a crear la Secretaría Técnica del Gabinete Social que dependía directamente de la Ministra de Desarrollo Social como una instancia abocada exclusivamente a la tarea de coordinar:

– *Secretaría Técnica del Gabinete Social*: La necesidad de contar con capacidades técnicas dedicadas específicamente a la coordinación fue destacado como una clave que permitió la integración en el ámbito del Gabinete Social, pero la característica central fue que este espacio procuró actuar fortaleciendo (y no reemplazando) las estructuras ya existentes.

En tercer lugar, resulta relevante analizar las instancias de coordinación a nivel operativo que fueron creadas específicamente a partir del Plan ABRE para garantizar el abordaje territorial:

– *Equipos Territoriales Interministeriales*: la escala que adquiere el Plan ABRE trastoca la construcción institucional del Gabinete Social en dos aspectos simultáneos ya que se incorporan los equipos territoriales como otra instancia de coordinación cuya inclusión a la vez modifica el

funcionamiento y las modalidades de interacción de las demás instancias de coordinación.

Si bien la puesta en funcionamiento de los equipos territoriales interministeriales se considera una fortaleza por favorecer la proximidad; a la vez cabe reconocer como límite que el desempeño de esta instancia se reconoció como un desafío a consolidar: no estuvo exenta de dificultades vinculadas a los perfiles, las tensiones entre sus funciones sectoriales y el rol de coordinar, los procesos de construcción de confianza y de sentidos colectivos, y la referencia para impulsar o complementar ciertas intervenciones y retroalimentar su diseño. La necesidad de fortalecer la cantidad de agentes que forman parte de los equipos en algunos barrios con perfiles adecuados y capacidades de coordinación se mostró como un aspecto crítico de este proceso.

– *Mesas de Gestión Barrial*: constituyen otra instancia de coordinación con la característica particular de involucrar a autoridades, instituciones estatales de cada barrio, organizaciones de la sociedad civil y vecinos. El carácter participativo de este espacio –aún en proceso de consolidación – permite incluir otro nivel de la integralidad al reconocer la importancia de la participación de la población favoreciendo el aspecto de agencia de las personas y su empoderamiento en la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El nivel de coordinación operativo en territorio aún sigue siendo un desafío que muestra heterogeneidades en cada barrio en particular. Se identifica como punto crítico la extensión de las brechas entre el arriba y el abajo: se hace necesario reducir estas brechas en el camino que recorre desde las altas autoridades y el nivel operativo. Se trata de que los agentes que se desempeñan en el territorio puedan retroalimentar la planificación de las intervenciones al constituirse en un recurso estatal clave de proximidad. Para esto, un desafío central es que las instancias de coordinación consolidadas – Gabinete de Ministros y Mesa Ejecutiva – establezcan canales que permitan la circulación de abajo hacia arriba. En este punto, la gestión de la información se torna un aspecto central, en particular: la sistematización de la información, la evidencia que pueda presentarse y que la forma en que ésta se muestre sea útil y logre incidir en la toma de decisiones. La generación de espacios de diagnóstico y planificación que incorporen a los implementadores de las políticas, la “territorialización” de las autoridades (mediante es-

pacios participativos como las mesas barriales), la sistematización de experiencias, procesos y aprendizajes que puedan ser transmitidos en ambos niveles y la práctica de evaluaciones internas y participativas constituyen algunos ejemplos de estos mecanismos que pueden contribuir a reducir la brecha real o percibida entre “las alturas” y el “abajo” (la operación y/o el territorio).

A modo de síntesis, es posible identificar fortalezas y debilidades de las instancias de coordinación del Plan ABRE que funcionaron en el marco del Gabinete Social. Entre las fortalezas se destacan, por un lado, el compromiso político del Gobernador y los ministros y en particular contar con un espacio de coordinación al más alto nivel político y, por el otro, el estilo de liderazgo con tendencia horizontal impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social que además incluyó el reconocimiento de la necesidad de contar con capacidades técnicas. En relación a esto último, se suma como fortaleza que haya habido un equipo técnico dedicado de forma exclusiva a la tarea de coordinar complementemente el liderazgo y compromiso político al brindar información para la toma de decisiones, dar operatividad y seguimiento a las prioridades definidas a nivel político. Al considerar las debilidades identificadas en las instancias de coordinación, se hace relevante considerar que el nivel de coordinación operativo en territorio aún sigue siendo un desafío que muestra heterogeneidades en cada barrio en particular, sumado a las dificultades en el funcionamiento de los equipos territoriales y la extensión de las brechas entre las instancias de coordinación del “arriba” y el “abajo”.

3.2 PLAN ABRE: mecanismos integradores, resultados y recomendaciones

La fase de implementación constituye en sí misma un proceso de alta complejidad y conflictivo que se complejiza aún más al incluir la dimensión territorial donde conviven múltiples sectores, niveles, actores e instituciones con objetivos y agendas propias, no siempre articuladas ni integradas.

El análisis del Plan ABRE como estrategia territorial priorizada por el Gabinete Social permite identificar mecanismos integradores orientados a articular esfuerzos en el propio territorio para construir sentidos compartidos. Estos mecanismos pueden consistir en programas, proyectos

o acciones incluidas en el marco del Plan – denominados también “nave insignia” en tanto logran convertirse en un proyecto bandera que abarca otras acciones de modo escalonado de modo que puedan ir enriqueciendo el abordaje (CIPPEC, 2013) – o herramientas de gestión que funcionan impulsando en alguna medida la coordinación pro-integralidad.

Por un lado, según el análisis realizado del Plan ABRE, las características comunes que asumieron los programas, proyectos o acciones que operaron como “nave insignia” fueron: (1) participación en el diseño de diversos actores y apropiación tanto de los efectores estatales como de la comunidad; (2) convertirse en un recurso o herramienta para el equipo territorial y para los demás actores que se desempeñan en este nivel potenciando la capacidad de agencia de las personas; (3) tener condiciones de flexibilidad y margen de acción para adaptarla al contexto o incorporar algún valor agregado a la misma; (4) capacidad de movilización de diversos actores y la posibilidad de dar forma a un objetivo común y generar sentidos y marcos compartidos.

Por otro lado, entre los instrumentos de gestión que funcionaron como mecanismos integradores se tornan relevantes los espacios de planificación intersectorial que incluyen la participación de diversos actores y los sistemas de monitoreo y evaluación. El Plan ABRE se caracterizó, desde un inicio, por su voluntad para planificar y sostener una gestión articulada de las distintas áreas ministeriales del Gabinete Social, reforzando la inversión pública en el territorio para ampliar la escala de las intervenciones que, desde el gobierno provincial y los municipios, se venían desarrollando (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016: p. 1). Así, a fines del 2013, se inició un proceso de planificación intersectorial entre los diez ministerios que conforman el Gabinete Social; a partir del uso de información georreferenciada de los barrios de las ciudades incluidas en el programa y las intervenciones que cada área tenía programada. Cabe destacar que si bien muchas de las intervenciones programadas ya estaban en funcionamiento, fueron sujetas a procesos de potenciación o territorialización en determinados barrios. El Plan ABRE buscaba integrarlos en un marco común (al construir objetivos y sentidos compartidos) que permita colocar al territorio como eje de intervención, considerado las especificidades de cada ámbito territorial.

Asimismo, el Plan ABRE propuso un sistema de monitoreo estratégico que incluyó la construcción de indicadores transversales que

funcionaron como guías/metas compartidas; incorporando actores e información en línea con los desafíos de integralidad. Al mismo tiempo que el proceso generado puede considerarse una fortaleza,⁷ el seguimiento y sistematización continúa siendo un punto crítico a consolidar para construir una cultura de la evaluación.

En este marco, cabe considerar los primeros resultados del Plan ABRE según el estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina como parte del Sistema de Monitoreo Estratégico del Gabinete Social. Advirtiendo que una evaluación a un año de su implementación resulta un tiempo relativamente corto para observar cambios sustantivos y relativos a impacto en las condiciones de vida de la población, los resultados preliminares de la encuesta aplicada en una muestra de barrios de las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez permiten visualizar una tendencia positiva en las condiciones objetivas ligadas a la infraestructura urbana, el acceso a los servicios, la educación, la salud, frente a los hechos de violencia y, a la vez, una valoración positiva ya que 3 de cada 4 personas reconocen las acciones del Plan como muy buenas o buenas (SALVIA; VAN RAAP, 2016). Otro análisis del Plan Abre de índole cualitativo realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), destaca la importancia de: fortalecer a los equipos territoriales; promover mayor apropiación por parte de los gobiernos locales; institucionalizar una metodología de trabajo integral en territorio y fomentar un mayor diálogo ciudadano que redunde en procesos de apropiación y otorgue sostenibilidad a las acciones del plan (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016, p. 9 y 10).

Considerando estos primeros resultados y análisis, es posible esbozar una serie de recomendaciones a la política pública. En primer término, se recomienda dar continuidad a la estrategia territorial en barrios como prioridad en el marco del Gabinete Social manteniendo la amplitud y multidimensionalidad de la estrategia al considerar que ésta

⁷ Los avances en la generación del sistema de monitoreo habilita potenciar la conformación de un sistema de monitoreo y la evaluación en la Provincia de Santa Fe, colocando al Gabinete Social como un ámbito privilegiado para generar un sistema de monitoreo y evaluación que incluya la programación de evaluaciones anuales, la construcción de sistemas integrados de información y el uso del conocimiento para la toma de decisiones.

incluye a los barrios como un entramado con características diversas (no sólo asentamientos irregulares) para integrarlos y que el problema a abordar no se reduce a la pobreza. Una fortaleza central de la estrategia territorial es que actúa simultáneamente en el plano de la infraestructura urbana y el hábitat así como también en aspectos vinculados a la convivencia y participación. En segundo término, se recomienda continuar aumentando los recursos dirigidos a estos territorios, tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos para favorecer procesos que tiendan a reducir las condiciones de desigualdad territorial. Para generar diversos tipos de sinergias en territorio no basta sólo con que las intervenciones se implementen de forma aislada sino que hace falta construir sentidos integrados y visiones compartidas, lo que requiere además de la asignación de recursos y obras a estos barrios (y su implementación en tiempo y forma) volcar mayores esfuerzos en los procesos participativos y en los canales de diálogo entre los diversos niveles, sectores y actores. Para poder medir resultados en términos de impactos de la política en las condiciones de desigualdad de los territorios de actuación, sin dudas, se precisará disponer de información producida por el sistema de monitoreo y evaluación y un período de tiempo mayor en el cual la estrategia se sostenga y fortalezca.

4 LECCIONES APRENDIDAS Y PREGUNTAS ABIERTAS PARA LA REGIÓN

A modo de cierre, resulta interesante recuperar lecciones aprendidas que se extraen del análisis de las fortalezas y debilidades del Plan ABRE como estrategia territorial priorizada por el Gabinete Social y pueden ser de utilidad para otras experiencias de la región. En primer lugar, la importancia de un diseño institucional contenga instancias de coordinación con reglas claras y prioridades compartidas que se sostengan en el tiempo. Segundo, el compromiso político al más alto nivel que respalde el proceso y garantice la sostenibilidad de las prioridades definidas. Tercero, el nivel territorial de la coordinación requiere institucionalizar sus espacios de coordinación a partir de esquemas flexibles para cada contexto y volcar mayores esfuerzos en los procesos participativos. Finalmente, se hace necesario tender puentes que tiendan a disminuir las brechas entre las instancias de coordinación al más alto nivel

y el nivel operativo, al impulsar mecanismos integradores como la planificación interministerial, el monitoreo y evaluación y aquellas “nave insignia” que permiten liderar el proceso de coordinación. En línea con esto, el análisis realizado por CIPPEC identifica diversos aprendizajes del Plan ABRE, entre los cuales se destacan a modo de síntesis, los siguientes (DÍAZ LANGOU; AULICINO, 2016):

- ✓ Esquema institucional claro y articulado.
- ✓ Respaldo político al máximo nivel
- ✓ Liderazgo y gestión como funciones imprescindibles para la coordinación.
- ✓ Planificación con flexibilidad.
- ✓ Sistemas de información, monitoreo y evaluación.

Para sostener andamiajes de coordinación en territorio se requiere lograr la combinación virtuosa entre el alto compromiso político, capacidades técnicas y operativas afinadas.

A lo largo del artículo, se han identificado interrogantes relevantes para el escenario latinoamericano que quedan abiertos a la investigación. En primer lugar, cómo transitar de evaluar proyectos y programas sectoriales a evaluar resultados de las políticas implementadas en territorio que permitan extraer conclusiones sobre la relación entre coordinación-integralidad, eficacia de las políticas y sus efectos en las condiciones de vida de la población. En segundo lugar, indagar en qué medida los programas, proyectos y acciones que se enmarcan en instancias de coordinación con alcance territorial presentan o no características que tienden a la integralidad. Considerando ambos interrogantes, aportarán un valor agregado aquellos estudios que se focalicen en un territorio o barrio –o un abordaje comparativo de varios– con el objetivo de identificar interconexiones que puedan generarse en este nivel y medir resultados e impacto en las condiciones de desigualdad de los territorios de actuación.

Los aprendizajes e interrogantes identificados se enmarcan en un desafío mayor para la región Latinoamericana que refiere a la compleja red de desigualdades cruzadas que atraviesan los territorios y que exige aumentar los esfuerzos de forma sostenida para enfrentar sus múltiples dimensiones y romper los ciclos dinámicos de desventajas; potenciando

políticas integrales que generen transformaciones positivas en las condiciones de vida de la población y contribuyan al desarrollo humano.

REFERENCIAS

ADELANTADO, J. Por una gestión “inclusiva” de la política social. En: Chiara, M; Di Virgilio, M. M. (org). *Gestión de la política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

ARITZI, P; FERNANDO CASTRO, M. (ed.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C.: Grupo Banco Mundial Editores, 2010.

BIFARELLO, M. Plan ABRE: Plan de Intervención Integral en Barrios. Gobierno de la Provincia de Santa Fe: Argentina. En: *Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social*, Ciudad de Guanajuato, 2014. Presenta en: <http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/content/programa-abre-programa-de-intervenci%C3%B3n-integral-en-barrios>. Accedido en: 09/04/2016.

BRONZO, C. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*, 2005. Presenta en: http://www.gestãodeconcursos.com.br/site/cache/d56da1a5-0746-4192-8935-f7fa5d2a0df3/TeseDoutorado_Carla_Bronzo_25_08_09.pdf. Accedido en: 05/06/2016.

CALVO DRAGO, J. El modelo de gestión territorial. En: *XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 2006.

CECCHINI, S; MARTÍNEZ, R. *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*; CEPAL, 2011.

CIPPEC. *¿Cómo atender las necesidades de los asentamientos? Lecciones de la experiencia de la Provincia de Santa Fe con el Programa de Intervención Integral de Barrios*, Buenos Aires, 2013.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. En: *X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile*, 2005.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual. En: *Revista Gestión y Política Pública*, n. 23, n. 1, p. 5-46 , 2014.

CUNILL-GRAU, N.; REPETTO, F.; BRONZO, C. *Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*. La gestión territorial, 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>

DÍAZ LANGOU, G; AULICINO, C. *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 159; Buenos Aires, CIPPEC, 2016.

DRAIBE, S. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. En: CARDOSO F; FOXLEY A. (Ed.), *América Latina - Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009.

GASPER, D. *Ética del desarrollo y desarrollo humano*, 2009. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GasperEticaDesarrolloHumano.pdf>. Accedido en: 05/06/2016.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD, 2007.

MIDAGLIA, C; CASTILLO, M; FUENTES G. El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 15-16, p. 123-154, 2010.

_____. La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*; 2015. (No prelo).

REPETTO, F. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 2010.

_____. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala*, 2005.

_____. Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad. *Chiara M, Di Virgilio MM, organizadoras. Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libros*, p. 169-200, 2009.

_____. FERNÁNDEZ, J. P. Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. *Buenos Aires. Fundación CIPPEC*, 2012.

SALVIA, A; VAN RAAP, V. Presentación de resultados evaluación ABRE. II Etapa. 2016.

SANTA FE. Decreto N° 0063, 18 de enero de 2008.

_____. Decreto N° 0673, de 1° de marzo de 2012.

SERRANO, C. *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*, Rimisp - Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, 2010. Disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf. Accedido en: 13/07/2016.

VALENCIA LOMELÍ, E. Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: aportes, límites y debates, *En Annu. Rev. of Sociol.* V. 34. p. 499-524, 2008.

**OS NOVOS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA LATINA. A CRISE DE
CAPITAIS E A REESTRUTURAÇÃO DOS
MERCADOS GLOBAIS: possíveis efeitos
paradoxais para o meio ambiente na América Latina?**

*New challenges of sustainable development in Latin America.
The financial crisis and restructuring of global markets:
possible paradoxical effects on the environment
in Latin America?*

Neison Freire*

RESUMO

Este artigo teve por objetivo principal trazer uma reflexão sobre as possíveis oportunidades trazidas aos países latino-americanos frente à crise econômica, política e ambiental do século XXI. Crise esta marcada, sobretudo, pela desaceleração da economia chinesa e pelo aumento do dólar frente às moedas da região. As mudanças no cenário de poder global indicam o manejo mais ágil das escalas e o domínio dos espaços construídos e/ou modificados pelo homem, pondo em discussão os limites de sustentabilidade ambiental não apenas da América Latina, como também do nosso planeta. Entender as causas e consequências pode ser vital na formulação das políticas públicas que permitam um futuro mais promissor em termos de bem-estar social e sustentabilidade dos recursos naturais, articulando uma melhor integração regional num novo modelo multipolarizado de poder, onde sobressaem as capacidades de desenvolvimento endógeno, porém reconhecendo as limitações do poder local e tendo como protagonista o espaço geográfico e suas características sociais, políticas, históricas, culturais e econômicas. O desafio às atuais e futuras gerações da América Latina está posto e efeitos paradoxais da crise econômica, política e ambiental da segunda década do século XXI poderão levar a uma

* Pesquisador Titular da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj); professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

reflexão sobre as oportunidades históricas que, embora não previstas, estão desenhadas para a sociedade contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento sustentável. América Latina. Crise econômica. Inovação. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article was primarily engaged in a reflection about the possible opportunities brought to Latin American countries by the economic, political and environmental crisis at the earlier twenty-first century. That crisis is marked mainly by the slowdown of the Chinese economy and the rising of the dollar in relation the currencies of the region. Changes in global power scenario indicate a more agile handling of the scales and the spaces built and/or modified by man, putting in discussion the limits of environmental sustainability not only the Latin America, but our planet itself. Understanding the causes and consequences can be vital in the formulation of public policies to a more promising future in terms of social welfare and sustainability of natural resources, articulating a better regional integration in a new “multipolar” model of power, which brings out the capacity of endogenous development, but recognizing the limitations of local authorities and having as a protagonist the geographic space and its social, political, historical, cultural and economic characteristics. The challenge to current and future generations of Latin America is post, and the paradoxical effects of the economic, environmental, and political crisis from second decade of the current century could lead to a reflection on the historic opportunities that, although not planned, are designed for contemporary society.

KEYWORDS: Sustainable development. Latin America. Economic crisis. Innovation. Public policies.

Data de submissão: 09-09-2016

Data de aceite: 15-09-2016

1 INTRODUÇÃO

No mundo atual, se observa com relativa nitidez o contexto da dependência econômica e tecnológica dos países menos desenvolvidos em relação aos países centrais, como é o caso daqueles situados na América Latina. Tais países são submetidos, não apenas aos interesses comerciais das grandes firmas transnacionais, como também têm determinadas suas inserções no processo de globalização, ocasionando variados efeitos para a sustentabilidade ambiental da região.

Novas estratégias de reprodução do capital são formuladas nesse processo, redesenhando os antigos centros do poder hegemônico global, mas também gerando novos efeitos adversos e não esperados para as economias periféricas. Um desses efeitos é a crise econômica que se alastra pela América Latina desde meados da segunda década do século XXI, em decorrência, principalmente, da adoção, pela China, de políticas macroeconômicas voltadas a um consumo interno daquele país. Embora a China tenha registrado uma forte ascensão de grande parte da população a novos padrões de consumo e renda nas últimas décadas, tal fato não foi suficiente para minimizar os efeitos da queda de consumo de matérias-primas que são necessárias às manufaturas industriais. Essa queda do consumo mundial de produtos manufaturados ocorreu em função do ciclo de crise econômica global que se instalou no final da primeira década do século XXI. Segundo o Governo chinês, em 2015 as exportações daquele país caíram 1,8% em relação a 2014, enquanto as importações registraram uma queda de 13,2%². Esta queda no comércio exterior foi atribuída pela China à redução dos preços de matérias-primas e à fraca demanda internacional. Esse conjunto de fatores externos colocou em cheque a condução das políticas públicas pós-neoliberais postas em marcha desde o final do século XX por quase todos os governos democráticos de matiz esquerdista dos países latino-americanos.

Entretanto, convém registrar que esse é um processo que vem causando profunda transformação nos meios de produção e na divisão internacional do trabalho, com a incorporação sistemática de novas formas de conceber, criar e organizar o espaço. Antigas estruturas produtivas vêm sendo afetadas, assim como novas vêm sendo

² Fonte: <http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/01/exportacoes-da-china-caem-18-em-2015-e-importacoes-recuam-132.html>. Acesso em: 06/09/2016.

criadas em função de tais mudanças, alterando o uso do espaço e, provavelmente, a renovação de antigas estruturas de poder (Freire, 2012). Neste contexto, novas hierarquias de geração e apropriação de riqueza indicam que o capitalismo aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído e/ou modificado pela ação do homem. A mudança de um mundo antes marcado pela bipolaridade de poder durante a Guerra Fria e agora sinalizado pela multipolaridade após o fim da antiga União Soviética revela o surgimento de novos protagonistas no sistema capitalista mundial – reflexo desse contexto de desenvolvimento socioeconômico contemporâneo.

No campo das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, o atual cenário indica, por um lado, que o corte de gastos por parte dos países latino-americanos de recursos públicos destinados à condução de ações voltadas à gestão ambiental e conservação da biodiversidade poderá trazer sérios entraves às metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. No entanto, paradoxalmente, vislumbra-se a possibilidade de uma diminuição não planejada do consumo de ativos ambientais, fruto da desaceleração do mercado internacional de matérias-primas e de *commodities*. E aí residem novas oportunidades a serem exploradas no sentido de que os países de economia periférica da região consigam estabelecer cenários de longo prazo mais favoráveis ao desenvolvimento humano e à sustentabilidade ambiental da América Latina.

Desenha-se, então, uma oportunidade para esses países em crise econômica, política e ambiental, no sentido de buscar alternativas justas e adequadas que objetivem a conciliação entre o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a melhoria das condições de vida das populações locais. Assim, o objetivo principal deste artigo é buscar os determinantes e condicionantes necessários ao entendimento dos processos econômicos globais que levaram à crise de confiança nestes governos, bem como às mudanças em curso e as oportunidades que podem ser desenhadas nesse novo modelo de poder multipolarizado, onde emergem como protagonistas o tripé formado pelo bem-estar social, a inovação e a sustentabilidade ambiental.

2 O PAPEL DOS PAÍSES EMERGENTES E A MULTIPOLARIDADE DO PODER GLOBAL

O rol que a globalização imputou aos países emergentes da América do Sul, como, por exemplo, o Brasil e a Argentina, em termos de garantir o fornecimento de *commodities* e energia para os países centrais e, na atualidade, aos emergentes como a China, gerou, desde o início da última década do século passado até meados da segunda década do século XXI, muitas mudanças no uso do solo. Nas áreas rurais, o modelo agroexportador foi dominado pela soja, o sorgo e a cana-de-açúcar, expandindo ainda novas áreas para a pecuária e a extração de minérios – que passaram a ser ativos estratégicos nas exportações destes países.

Além das mudanças no uso do solo rural, observaram-se também importantes mudanças nas áreas urbanas, com o adensamento populacional ocasionado pela intensificação da migração campo-cidade até os anos 1990, atraída pelas novas oportunidades de trabalho e emprego geradas pela gravidade dos grandes centros urbanos. Desde então, a América Latina passou a ser uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Segundo o Relatório Habitat III 2012 da ONU (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat III, 2012), cerca de 80% da sua população vive em cidades, podendo alcançar 89% em 2050. Tal processo foi, entretanto, marcado por condições adversas aos assentamentos humanos nesses centros urbanos que “se configuram em espaços de esperança em meio ao processo de favelização e desemprego” (Hartwig, 2013), trazendo, ainda enormes desafios à gestão pública quanto à mobilidade, habitação, poluição, saúde e educação, dentre outros aspectos derivados de tais dinâmicas populacionais. Também influenciou diretamente as formas de produção e reprodução da vida dos trabalhadores migrantes, “em meio às condições mais adversas impostas pelo movimento do capital, que expulsa famílias inteiras numa lógica de subordinação e ampliação do sistema capitalista de produção”.

Pelo lado das transformações no meio rural, Murgida (2012), ao pesquisar as mudanças climáticas e a vulnerabilidade social do Chaco-saltenho, noroeste da Argentina, no período de 1980 a 2010, também observou um novo “espaço de oportunidade para a introdução de atividades não tradicionais, como a agricultura de larga escala”. Para a autora, esta ‘oportunidade’ deu lugar ao processo de *agriculturização*, que consistiu

na incorporação de terras ‘marginais’, para a produção de oleaginosas e grãos destinados a forragens e biocombustíveis no mercado mundial. Assim, além de perdas da biodiversidade e desmatamentos generalizados, essas mudanças geraram mais lucros às empresas multinacionais do agonegocio em troca da expulsão e consequente marginalização social das comunidades tradicionais que habitavam estas áreas. Concluiu Murgida (2012) que o mais importante neste processo econômico é o aumento da produção e exportação agrícolas, e, para isso, são essenciais à incorporação de novos processos de inovação e novas áreas para a agricultura em busca dos superávits nas balanças comerciais destes países exportadores de matérias-primas. Mas será que este modelo de desenvolvimento econômico é sustentável? Estará imune às crises cíclicas do capitalismo?

3 A DESACELERAÇÃO DO MERCADO INTERNACIONAL DAS MATÉRIAS-PRIMAS, A CRISE ECONÔMICA E AS MUDANÇAS POLÍTICAS NOS PAÍSES EXPORTADORES DE COMMODITIES DA AMÉRICA LATINA

A dinâmica dos mercados globais de *commodities* na segunda década do século XXI indica que os anos de bonança das matérias-primas para os países exportadores destes produtos da América Latina ficaram para trás, com a caída sistemática dos preços do petróleo (queda de 47% em 2014), dos metais (queda de 40% em 2015) e dos alimentos³ (queda de 19,2% em 2014⁴). A queda de preços se deu em função da crise de capitais (e de confiança) advinda do estouro da bolha imobiliária de 2008 nos EUA (quando grandes investidores ao redor do mundo, como Fundos de Pensão, Seguradoras e Fundos de Investimentos, amargaram também a desvalorização dos títulos comprados das instituições financeiras norte-americanas) e a retração da economia mundial que aconteceu nos anos seguintes que, somados

³ El País. Edição online de 07/10/2015. Disponível em: http://economia.elpais.com/economia/2015/10/07/actualidad/1444231738_025747.html. Acesso em: 29/08/2016.

⁴ Disponível em: <http://www.abc.com.br/noticias/2015/05/precos-dos-alimentos-no-mundo-tem-menor-valor-em-cinco-anos-em-pesquisa-da-fao>. Acesso em 29/08/2016.

à desaceleração econômica da China – o principal importador desses produtos – e a forte valorização do dólar frente a outras moedas, torna-se possível um melhor entendimento das principais causas que motivaram a queda desses preços no mercado mundial.

Para se ter uma ideia do impacto ocasionado pela retração do consumo chinês em relação aos países cujas economias são baseadas na exportação de *commodities*, em 2010 o consumo de matérias-primas pela China cresceu 35% ao ano e conseguia absorver tudo que o Ocidente deixasse de consumir, mas em 2015 a taxa anual chinesa chegou a cerca de 9%, quase três quartos a menos que em 2010. A desaceleração da China indica um crescimento mais lento para o futuro próximo com consequências diretas na economia de países exportadores de matérias-primas.

De fato, o freio na economia dos dois grandes operadores do sistema de comércio internacional pode ser resumido pela queda nos PIB's dos EUA e da China entre os anos de 2005 e 2015 e o reflexo direto, por exemplo, nas economias do Brasil e do México no mesmo período (*figura 1*).

Figura 1: Variação do PIB dos EUA e China, e Brasil e México entre 2005 e 2015



Fonte: El País (2015); CEPAL (ONU), 2015.

O fim dos saldos positivos das balanças comerciais que vinham sustentando os diferentes programas sociais dos distintos governos de

matiz esquerdista e/ou popular na América Latina pós-neoliberal gerou rapidamente significativos déficits fiscais que colocaram em cheque a continuidade de tais programas, exigindo rigorosos ajustes fiscais e consequentes cortes de despesas públicas, como é o caso do Brasil e da Venezuela. Esse processo resultou em crise econômica marcada pelo aumento do desemprego nas principais economias da América do Sul. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE⁵), a taxa de desocupação no Brasil ficou em 8,7% no segundo trimestre de 2015 (cerca de 12 milhões de desempregados), convertendo-se no maior resultado da série, iniciada em janeiro de 2012. Na Argentina, para o mesmo período, a taxa de desocupação ficou em 6,6% (cerca de 1,3 milhão de desempregados), segundo o Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC⁶), superando o quarto trimestre de 2013, quando o indicador chegou a 6,4%. Os dados econômicos ainda revelam a frustração de receitas e queda do PIB na América Latina com uma previsão de queda de -0,6% para 2016⁷.

Entretanto, cabe ressaltar que os países que criaram fundos de reserva durante os anos de acumulação de lucros derivados da exportação de matérias-primas, como o Peru e o Chile, permitiram-lhes amortecer o ritmo de corte de gastos com a crise econômica. Essas políticas contra-cíclicas ajudaram estes países a conviver com a incerteza que ronda historicamente o ciclo de matérias-primas, embora o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) havia solicitado aos países emergentes que aumentassem seus gastos com importações durante a crise pós-2008 para “ajudar” as economias desenvolvidas e agora, contraditoriamente (será?), pede “austeridade fiscal” a esses mesmos países diante da atual crise econômica que afeta as economias em desenvolvimento da América Latina.

A queda do crescimento chinês à metade pode ser considerada a maior responsável pela grave crise econômica para os países atrelados à

⁵ Fonte: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/com-8-7-taxa-de-desocupacao-e-a-maior-desde-2012-diz-ibge>. Acesso em 06/09/2016.

⁶ Fonte: <http://economia.uol.com.br/noticias/efe/2015/08/18/nivel-de-desemprego-na-argentina-chegou-a-66-no-segundo-trimestre-de-2015.htm>. Acesso em 06/09/2016.

⁷ Fonte: http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/internacional/noticia/2016/04/09/cepal-estima-queda-de-06_porcento-para-pib-da-america-latina-em-2016-230359.php. Acesso em 30/08/2016.

economia daquele país, associada a variadas experiências de má gestão pública, à fraca articulação política interna e ao incremento substancial de uma corrupção generalizada na esfera pública, como é o caso de vários países da América do Sul. Este conjunto de fatores foi o estopim para o surgimento de uma onda de mudanças políticas, com o enfraquecimento e colapso dos governos de esquerda na região.

Exemplos dessa situação foram a eleição de Mauricio Macri na Argentina, dos dois candidatos de direita à presidência no Peru, a baixa popularidade da esquerda tanto no Uruguai como no Chile, a fragilização de Nicolás Maduro na Venezuela e o impeachment de Dilma Rousseff no Brasil em 2016.

Países que estão menos atrelados ao antigo modelo de consumo chinês voltado às matérias-primas, como o México – parceiro comercial e estratégico dos EUA –, sofreram menos com a reorientação da política macroeconômica do gigante asiático.

Embora débil, a integração econômica latino-americana traz grandes preocupações aos países em crise. Neste sentido, o risco da recessão brasileira que começou em meados de 2014 e se estende aos outros países sul-americanos é significativo. O Brasil representa um terço do PIB da América Latina e com mais de 206 milhões de habitantes é um polo de atração para as empresas “multilatinas” e outras multinacionais com base na região. Segundo a BBC Brasil⁸ (2016), “em nenhum outro lugar o efeito da retração brasileira é mais visível do que na indústria argentina”, onde cerca de 50% de suas vendas é absorvido pelo mercado brasileiro. Apenas em 2015 os embarques da Argentina para o Brasil caíram 47,9%.

O “efeito cascata” da crise brasileira repercute no Uruguai, com a diminuição do fluxo de turistas para aquele país. O comércio do Brasil com o Chile teve uma queda de 14,6% no mesmo ano. Enfim, há uma preocupação generalizada na região com relação ao futuro próximo das economias regionais e estratégias inovadoras precisam ser formuladas. Talvez aí residam oportunidades ao desenvolvimento sustentável até agora não desenhadas pelas políticas públicas setoriais.

⁸ Fonte: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160121_recessao_brasil_america_latina_rb Acesso em 15/09/2016.

4 AS POSSÍVEIS NOVAS OPORTUNIDADES AO MEIO AMBIENTE DESENCADEADAS PELA CRISE ECONÔMICA

Se levarmos em consideração que os diferentes “processos de produção econômica [e acumulação capitalista] vêm necessariamente acompanhados da geração de resíduo e poluição, sejam esses fenômenos locais ou globais”, a desaceleração econômica e a consequente redução do ritmo de exploração de matérias-primas poderão, paradoxalmente, ser benéficas para a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais de uma determinada região cuja economia esteja voltada para a exportação de *commodities* (como é o caso de vários países da América Latina)?

Georgescu-Roegen (2012) afirma, por exemplo, que a “sustentabilidade muito provavelmente não pode ser alcançada com o aumento da produção e do consumo”. Ou seja, uma retração da atividade econômica primária, embora derive consideráveis perdas de renda e aumento de desemprego, atingindo especialmente os grupos sociais mais pobres e vulneráveis, pode, indiretamente, trazer algum benefício ao meio ambiente ao permitir a redução do consumo de recursos naturais não renováveis?

As questões aqui abordadas estão no campo tanto das ciências sociais, como nas ciências exatas e da natureza. Portanto, requerem uma abordagem transdisciplinar, ao permear várias áreas do conhecimento. A princípio, podemos identificar pelo menos três eixos principais para ajudar na formulação de estratégias que permitam identificar propostas e soluções adequadas aos problemas socioambientais e possíveis oportunidades aqui apresentadas: i) o decrescimento econômico e o bem-estar social com enfoque nas capacidades locais; ii) o papel da inovação como protagonista de um novo modelo de desenvolvimento regional baseado no transbordamento do conhecimento tácito e codificado em diálogo com a sustentabilidade ambiental; e iii) a integração regional pós-neoliberal da América Latina com a ampliação de instrumentos democráticos de decisão participativa.

A primeira oportunidade que emerge na atualidade para o desenvolvimento sustentável da América Latina poderá estar relacionada ao decrescimento econômico trazido pela crise econômica na América Latina. Ela pode ser constatada pela tese defendida, por exemplo, por Kiessling (2014) que, ao apontar uma saída para a crise ambiental

global marcada pelos desmatamentos, as mudanças climáticas e o consumo de ativos ambientais de forma acelerada nos últimos 25 anos, sustenta que

...han emergido varias propuestas alternativas que desvinculan al bienestar del crecimiento económico y sientan las bases para un enfoque alternativo al paradigma economicista, que encuentra como eje la categoría de decrecimiento económico sustentable (KIESSLING, 2014, p. 7).

Para o autor, o decrescimento econômico sustentável pode ser definido como “*una equitativa reducción de producción y consumo que aumenta el bienestar humano y mejora las condiciones ecológicas a nivel local y global, en el corto y largo plazo*”, situando a sua proposta no campo da formulação de políticas públicas de desenvolvimento humano como uma alternativa viável em uma sociedade democrática e disposta a superar os problemas ambientais globais por meio de investigações que enriqueçam o enfoque das capacidades locais – sua principal estratégia.

A segunda oportunidade está relacionada ao incentivo por meio de políticas voltadas à inovação, aqui entendida como um processo espacialmente dependente. Requer, portanto, condicionantes locais, históricas e culturais que são essenciais para sua emergência – elementos significativos no capital humano e social da América Latina. Neste sentido, Freeman (2004), analisando Schumpeter, registra a importância crucial da inovação tecnológica na evolução das sociedades capitalistas. Expressões como “Sociedade da Informação” e “Economia do Conhecimento” tornaram-se de uso geral.

Assim, conhecer e entender a dinâmica dos atributos espaciais que atuam sobre uma região, aí incluídos os processos inovativos, tornaram-se primordiais para o desenvolvimento socioeconômico das regiões e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável, uma vez que há hoje um consenso razoável no meio acadêmico que um conceito não tem razão de existir sem o reconhecimento do outro.

A discussão do papel na inovação no desenvolvimento regional surge baseada na ideia que a inovação é o motor central do desenvolvimento econômico e na identificação de que as regiões possuem atributos próprios, sintetizados na literatura por imersão social (*embedde-*

deness'), ativos relacionais ou interdependências não comercializáveis, e de que o sucesso econômico depende da existência de meios inovadores. Assim, o processo de inovação resulta da combinação entre pesquisa, desenvolvimento e sua interação com as condições econômicas e sociais presentes em cada espaço, através da interação entre firmas e o meio no qual estão envolvidas.

Implícito ao modelo funcional de produção, a inovação se concentra geograficamente naquelas indústrias onde a geração e entrada de conhecimento são melhores e onde o transbordamento de conhecimento prevalece. Há uma propensão da atividade industrial ao agrupamento espacial e uma importância da locação como unidade de observação: produção e inovação num contexto geográfico.

Desse modo, torna-se imprescindível reconhecer que as circunstâncias locais são o único ponto de partida para uma genuína estratégia de desenvolvimento regional e as regiões menos favorecidas também precisarão reconhecer que as fontes locais são necessárias, mas insuficientes para o progresso. Colocado frente ao desafio da pobreza em países periféricos como os latino-americanos, requer a adoção de políticas públicas adequadas à questão socioeconômica atual e ao consumo dos limitados recursos naturais como uma estratégia implícita ao desenvolvimento humano. Afinal, “a nave Terra tem recursos finitos”, como já mencionava Ignacy Sachs (1993).

A inovação está presente nas geociências nas mais variadas atividades e com rebatimentos tanto na conservação da biodiversidade e recuperação de áreas degradadas, como no aumento da produtividade agrícola e consequente equilíbrio de preços dos produtos de consumo primário, como são ao alimentos. Pesquisas em curso no *Centre d'Études Spatiales de la Biosphère* (CESBIO) da *Université Paul Sabatier*, em Toulouse, França, por exemplo, buscam, por meio de dados satelitais e medições da energia eletromagnética das culturas nas fazendas locais, aprimorar as técnicas de manejo agrícola de várias culturas, propondo a modelização dinâmica e determinística de culturas de cereais com o uso da Teoria do Caos e os efeitos do rebaixamento do lençol freático na região da Provença, além de estudos do fluxo e sequestro de carbono pelas variedades agrícolas. Busca-se melhorar a produtividade agrícola, a diminuição de impactos ambientais e a atenuação dos efeitos causadores das mudanças climáticas.

Ou seja, mais pesquisa em geotecnologias para otimizar a produção agrícola: para a mesma área cultivada, alimentos mais abundantes (e portanto

mais baratos), com menor aporte de fertilizantes químicos que poluem os recursos hídricos superficiais e subterrâneos e com menor consumo de água e energia. Os pesquisadores do CESBIO têm como área de estudo tanto a França como o semiárido africano, ampliando o acesso à informação e às inovações na área de geotecnologias aplicadas ao desenvolvimento sustentável.

A terceira e última oportunidade está relacionada a uma melhor integração entre os países da América Latina. Neste sentido, Oliveira *et al.* (2014) propõem a elaboração de projetos integradores da geopolítica na América Latina com a “criação de oportunidades econômicas ambiental e socialmente sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados necessários e, ao mesmo tempo, garantir um melhor protagonismo do Estado na condução desse processo”. Romper com a herança colonial marcada por um padrão de desenvolvimento orientado “para fora”, em direção às metrópoles, e que se orientou para os mercados desenvolvidos e para a China. Sugerem os autores o estabelecimento de novas racionalidades econômicas, entre elas uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e o Atlântico, associada a uma rede de transporte e logística eficaz, além de um acordo energético de amplas proporções, um “*enforcement*” das lógicas econômicas no sentido da consolidação de cadeias produtivas regionais, um plano autossustentável para a Amazônia e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Essas são as principais oportunidades que estão desenhadas no cenário atual para a América Latina no sentido de lograr êxito às metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015. Mas quais foram os avanços na área no cenário internacional e quais são os desafios propostos pelos ODS no futuro aos países latino-americanos? A seguir serão abordadas estas questões.

5 O QUE MUDOU ENTRE OS OBJETIVOS DO MILÊNIO E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Em 25 de setembro de 2015, líderes mundiais se reuniram na sede das Organizações das Nações Unidas (ONU), em Nova York, para aprovar uma agenda para o desenvolvimento sustentável para os próximos quinze anos. Os assim chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ditos Objetivos Mundiais, orientarão a política de desenvolvimento

e financiamento desses países, começando com uma promessa histórica e ambiciosa de erradicar a pobreza extrema em todas as partes e para sempre.

Os dezessete ODS substituem os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais, em setembro de 2000, reuniram os países em torno de um programa comum: abordar a indignidade com a pobreza. Tais objetivos estabeleceram metas, acordadas universalmente, sobre a erradicação da extrema pobreza e a fome, a prevenção de doenças mortais, porém tratáveis, e a ampliação das oportunidades educacionais de todas as crianças, dentre outros desafios para o desenvolvimento.

Entretanto, a tarefa ainda está inconclusa para milhões de pessoas e torna-se necessário fazer um último esforço para por fim à fome, alcançar a igualdade de gênero, melhorar os serviços de saúde e conseguir que todas as crianças tenham acesso à escola, colocando o mundo em um “caminho sustentável” e tendo 2030 como uma data limite.

Ao avaliarmos os resultados obtidos pelos ODM damos conta que muitos foram os progressos alcançados em nível mundial. Segundo o Relatório dos ODM 2015 da ONU (United Nations, 2015), a quantidade de pessoas em extrema pobreza apenas na América Latina reduziu à metade, enquanto no resto do mundo a renda média por pessoa subiu de US\$ 4.00/dia em 1991 para o triplo em 2015, caiu pela metade a porcentagem de pessoas com nutrição insuficiente, assim como também caiu no mesmo nível a taxa mundial de mortalidade infantil.

De fato, desde 1990, a taxa de mortalidade materna vem diminuindo aproximadamente 45% em nível mundial, assim como foi evitada a morte de mais de 6,2 milhões de pessoas por paludismo entre os anos 2000 e 2015, principalmente na África subsaariana, enquanto as novas infecções do vírus HIV diminuíram 30% entre 2000 e 2013.

Erradicar a pobreza em todas as suas formas continua sendo um forte princípio do desenvolvimento sustentável, embora a quantidade de pessoas em extrema pobreza tenha diminuído em mais de 50% (de 1,9 bilhões de pessoas em 1990 a 836 milhões em 2015). Também devido ao rápido crescimento econômico das últimas décadas do século XX e ao aumento da produtividade agrícola, a proporção de pessoas desnutridas diminuiu quase à metade, segundo a ONU (United Nations, 2015).

Desde 2000, houve um enorme progresso relativo à educação primária universal, com taxas de matrícula alcançando 91% as regiões em desenvolvimento em 2015, enquanto permanecem avanços importantes

na igualdade de gênero. Por outro lado, a escassez de água afeta mais de 40% da população mundial e que deverá aumentar com o aquecimento global advindo das mudanças climáticas, aumentando, ainda, a necessidade de acesso a melhores condições de água potável e saneamento.

Entre 1990 e 2010, a quantidade de pessoas com acesso a energia elétrica aumentou em 1,7 bilhões de pessoas, enquanto a quantidade de trabalhadores que vivem em condições de extrema pobreza diminuiu significativamente. Nos países em desenvolvimento, a classe média representa hoje mais de 34% do emprego total, embora a desigualdade tenha aumentado, fazendo com que os 10% mais ricos detenham 40% da renda mundial e os 10% mais pobres tenham entre 2% e 7% da renda total mundial.

Por outro lado, as emissões de gases de efeito estufa continuam aumentando e foram, em 2015, cerca de 50% maiores que em 1990 com efeitos diretos sobre o clima global, dentre outros graves problemas que afetam a sustentabilidade da vida no planeta.

Mas se antes os oito ODM estavam dirigidos aos países pobres e aos em desenvolvimento, agora os dezessete ODS são direcionados a todos os países que tomam assento na ONU. Trata-se, portanto, de um desafio ambicioso e muito maior que os objetivos anteriores. E o que se questiona hoje é se, em virtude da crise econômica e política atual pela qual muitos dos países latino-americanos em desenvolvimento estão passando, com mudanças significativas tanto na formulação como na condução das políticas públicas, haverá condições endógenas e exógenas suficientes e necessárias para o cumprimento das metas estabelecidas pela ONU em 2015? Esta é uma dúvida que paira sobre a sociedade da era do Antropoceno, onde as ações do homem são capazes de interferir diretamente nos ecossistemas globais como jamais acontecera. Torna-se, portanto, imprescindível que cada um faça a sua parte, do local, ao regional, ao nacional e ao global, no sentido de que as partes formem um todo de condutas responsáveis com a sustentabilidade e continuidade da vida na Terra.

6 CONCLUSÕES

Neste artigo se buscou uma articulação entre a emergência de novos atores no cenário global, a crise econômica, política e ambiental vivenciada pelos países exportadores de matérias-primas e *commodities* da América Latina, os desafios impostos à sustentabilidade ambiental

do planeta e as possíveis oportunidades que estão postas na mesa de negociações democráticas. O enfoque foi dado a três oportunidades: o decrescimento econômico e o bem-estar social a ser patrocinado pelo incentivo às capacidades locais, a inovação como um motor de desenvolvimento socioeconômico e, finalmente, a necessidade de maior integração econômica na América Latina como uma genuína e desejável estratégia regional de desenvolvimento econômico e sustentável. Neste contexto, foi também realizada uma breve evolução das conquistas e persistência dos problemas globais quanto ao desenvolvimento sustentável entre os ODM e os novos ODS, realinhando o Antropoceno como uma era em que poderemos mudar o mundo, sim, mas para algo melhor.

REFERÊNCIAS

FREIRE, N. *O Geonegócio: as geotecnologias e a emergência de novos mercados em regiões periféricas*. Madrid: Editorial Académica Española, 2012.

GEORGESCU-ROEGEN, N. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. São Paulo: Senac São Paulo, 2012.

HÁBITAT, ONU. del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Economía*, v. 3, n. 348, p. 6, 2011.

HARTWIG, Marisa. *Migração Campo Cidade: Trajetórias de Vida, Trabalho e Escolarização de Jovens Trabalhadores*. UFSM, 2013. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/sifedocregional/images/Anais/Eixo%2001/Marisa%20Hartwig.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, ONU-Habitat III. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi, Kenia, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/CidadesAL-Caribe2012>

KIESSLING, Christopher. *Decrecimiento y bienestar: una revisión a la perspectiva del desarrollo humano*. [Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Humano]. FLACSO Argentina, 2014.

MURGIDA, Ana María. *(Dinámica Climática, Vulnerabilidad y Riesgo. Valoraciones y procesos adaptativos en un estudio de caso del Chaco-salteño) Dinâmica Climática, Vulnerabilidade e Risco. Avaliações e processos adaptativos num estudo de caso do Chaco-saltenho*. [Tese de Doutorado]. Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo; MARIANO, Marcelo P.; BARRETO, Lis. América do Sul: Regionalismo, Democracia e Desenvolvimento. In: *38º Encontro Anual da ANPOCS*. [Anais], 2014.

SACHS, I. *Estratégias de Transição para o Século XXI*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report 2015*. UN, New York, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



ISSN 0304-2685



770304268000

