

Pablo Vinocur y Leopoldo Halperin. *Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los años noventa*. Serie Políticas Sociales núm. 85 (Santiago de Chile: CEPAL, 2004).

Alfredo Sarmiento Gómez. *La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro*. Serie Políticas Sociales núm. 86 (Santiago de Chile: CEPAL, 2004).

Pablo Villatoro. *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Serie Políticas Sociales núm. 87 (Santiago de Chile: CEPAL, 2004).

Gabriela Becerril Posadas
Carlos Augusto Viáfara López
*Estudiantes de la maestría en Población
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México*

¿De qué manera los países latinoamericanos hacen frente a las crisis económicas y sus efectos no esperados en la población? En un contexto de competitividad creciente y de constantes vaivenes económicos, la intervención del Estado y de otros agentes sociales se vuelve esencial en la provisión del bienestar social y en la inversión en capital humano a largo plazo. Los documentos reseñados describen y analizan los procesos que están moldeando las intervenciones de los estados latinoamericanos, a saber: descentralización, focalización y primacía de lo asistencial (Vinocur y Halperin, *op. cit.*, pág. 7), como resultado de una institucionalidad de la política social acorde con el contexto político y económico actual. Por otro lado, los autores enumeran las fortalezas y debilidades en la cobertura, criterios de selección, origen de los recursos, existencia de sistemas de monitoreo,

evaluación y en los resultados de los programas sociales (Villatoro, *op. cit.*).

La década de los noventa se caracterizó por la adaptación y creación de nuevas formas de intervención del Estado en la consecución del bienestar social en un contexto de reiteradas crisis económicas, las cuales provocaron graves problemas sociales. Se destacan: el incremento de la pobreza, sobre todo entre niños y jóvenes; la dificultad para conseguir un empleo decente; la inaccesibilidad a servicios básicos como la educación y la salud; la inequidad en la distribución del ingreso; el aumento abrupto de la informalidad y del trabajo infantil; el ensanchamiento de las brechas entre países, en el interior de los países y en los indicadores de desarrollo. Todo lo anterior dio como resultado que el crecimiento económico no se vio acompañado de un mayor bienestar social con equidad.

Por otro lado, los recursos para aminorar o erradicar estos problemas son escasos, lo cual implicó replantear las formas de intervención para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales, y subsanar los problemas que presentaban aquellas basadas en una concepción universalista caracterizada por la provisión de subsidios a la oferta y el otorgamiento de transferencias sin condicionamientos (*ibid.*, pág. 23).

Ahora las políticas sociales están dirigidas a las personas más necesitadas, con el objetivo de manejar los riesgos sociales, invertir en el capital humano y conseguir una cohesión social reduciendo los sectores poblacionales excluidos (Vinocur y Halperin, *op. cit.*, pág. 10). Independientemente del enfoque teórico que dirija las ayudas, el objetivo de los programas es mejorar los mecanismos de focalización, con la participación de distintos niveles de gobierno (nacional, estatal, distrital y municipal), para lo cual se debe reforzar la gestión y administración en cada uno. Tal es el caso del programa alimentario más tradicional en Argentina, para el que se abrió una instancia de asistencia técnica y fortalecimiento institucional (*ibid.*, pág. 29).

Estas iniciativas empiezan con la generación de leyes que definen y clasifican las funciones del gobierno (proceso normativo). El documento de Sarmiento da luz acerca de este proceso legislativo en Colombia que, en principio, reconoce el papel del Estado como agente en la consecución del bienestar social, otorgando nuevos derechos y obligaciones a todos los

niveles de gobierno mediante la generación de instituciones o la adscripción de otras del tipo paraestatal. El proceso en Colombia, asegura Sarmiento, no está acabado: todavía se tiene una “descentralización con centro” en la toma de decisiones (Sarmiento, *op. cit.*, pág. 30), y en la persistencia de problemas como las superposiciones legales y la heterogeneidad en las capacidades de gestión entre y en el interior de los niveles de gobierno. Para completar este proceso de una forma eficaz se pone de relieve la importancia de sistemas de información y procesos de evaluación y seguimiento continuos, así como la transparencia en las acciones mediante la rendición de cuentas.

En cuanto al diseño y a la implementación, los programas tienden a considerar múltiples componentes (educación, salud y alimentación, principalmente), y no sólo uno de ellos como se hacía antes. Esta conjunción está más acorde con una realidad social compleja y con menos relaciones lineales directas (véase Villatoro, *op. cit.*).

Otra de las reformas en los programas se fundamenta en los diferentes condicionantes para entregar el apoyo económico (lo que Villatoro denomina transferencias condicionadas y Vinocur y Halperin llaman contraprestación de los apoyos), así como incluir en el diseño e implantación elementos psicosocioeducativos que favorecen el logro de los objetivos a través de las acciones del individuo que es beneficiado.

Asimismo, mejores sistemas de evaluación de impacto (como grupos de control, mediciones repetidas y

asignación aleatoria) se promueven para realizar un seguimiento de las políticas. Estos cambios en el diseño e implantación de las políticas sociales en general, han maximizado la relación costo/efectividad en una evaluación meramente técnica (Villatoro, pág. 31), pero como menciona el autor, el esfuerzo de evaluación se debe extender al trabajo cualitativo, por ejemplo en la evaluación del impacto de la focalización en el capital social de las comunidades y familias beneficiarias (véase el caso de Oportunidades en México, pág. 32) o en que los aportes lleguen a los más necesitados (minimizar el riesgo de exclusión) y no se utilicen en relaciones “clientelares” para asegurar el voto político (caso del Plan Jefes y Jefas de Argentina, véase Vinocur, pág. 49).

Con el fin de mejorar los programas y sus resultados, se busca la coordinación con otros agentes que mantienen la misma línea de ejecución debido a objetivos compartidos. Estos agentes van desde el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y la misma comunidad (véase Sarmiento, *op. cit.* y Villatoro, *op cit.*).

A pesar del éxito relativo de la mayoría de los programas descritos, merced a la puesta en marcha de las nuevas directrices, todavía sus resultados no permiten la superación de la pobreza y la erradicación del trabajo infantil en los beneficiarios, además de que el efecto sobre el capital humano a largo plazo es cuestionado por la falta de continuidad de los programas.

Marjorie Griffin Cohen y Stephen McBride, comps. *Global Turbulence: Social Activists' and State Responses to Globalization* (Aldershot, Hants, Inglaterra y Burlington, VT: Ashgate, 2003).

José Luis Velasco
Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Se ha vuelto un lugar común la idea de que la globalización ha reducido decisivamente las diferencias nacionales y la capacidad de los gobiernos para formular políticas económicas propias. Incluso la crítica a esa afirmación se ha vuelto un cliché. Deplorar o aplaudir los efectos de la globalización económica o, por el contrario, sostener que los estados nacionales siguen

siendo importantes equivale, en muchos casos, a tomar posiciones que son inapropiadas no porque sean falsas sino porque han dejado de ser fructíferas, han perdido su capacidad para describir procesos, identificar nuevas causas o efectos, sugerir formas en que se puede modificar la situación actual o simplemente estimular el pensamiento creativo.