

YOLANDA D'ELIA

Las políticas sociales
desde el Enfoque de Promoción
de la Calidad de Vida



YOLANDA D'ELIA

Las políticas sociales
desde el Enfoque
de Promoción de la
Calidad de Vida



Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Cooperación Técnica Alemana



GTZ
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA
PROYECTO "REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - VENEZUELA"

Directora de Proyectos
BIRGIT STANZEL

ILDIS
Director
KURT-PETER SCHÜTT

FEGS
Presidente (E)
RAÚL PACHECO

Director Ejecutivo
ENRIQUE RODRÍGUEZ

Coordinación Técnica
JESÚS E. ROBLES VERA

Asistencia Técnica
SONIA PÉREZ

Autor
YOLANDA D'ELIA

Coordinación Pedagógica y Edición
ROSALEXIA GUERRA

Diseño Gráfico
WILLIAMS PAREDES

Depósito legal
If81120053201216

ISBN
980-6077-38-5

La reproducción total o parcial de este documento es totalmente permitida siempre y cuando se establezcan las debidas referencias de su autor y de las instituciones auspiciantes.

Contacto
Fundación Escuela de Gerencia Social
Av. Alfredo Jahn con 5ª. Transversal, Fundación Escuela
de Gerencia Social, Los Palos Grandes - Caracas
Teléfonos: (212) 286.28.31 / 286.25.51 / 286.30.74 / 283.91.70 / Fax: 286.18.33
e-mail: infofegs@gerenciasocial.org.ve / Apartado Postal: 69.295

ILDIS
Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal de Altamira, Edif. San Juan, Piso 4, Apartado
Postal: 61712, Caracas 1060-A, Venezuela
Teléfonos: (212) 265.33.59 / 265.33.66 / 263.30.56 / 263.40.80 / Fax: 263.00.01

PRESENTACIÓN

En agosto del 2001, en el marco del Proyecto de Cooperación "Reforma Institucional de la Seguridad Social en Venezuela" acordado entre el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) y la Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ), se inició un importante proceso de definición de la política social del Estado venezolano enmarcada en los preceptos de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por referéndum popular en 1999.

Las disposiciones del nuevo cuerpo normativo declaran a la nación como un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia, que busca construir una sociedad democrática, participativa y protagónica dentro de un poder público federal y descentralizado. En este sentido, su concepción y construcción proporcionan una nueva racionalidad valorativa y práctica a las políticas sociales, regida por tres directrices: la construcción de una ciudadanía de contenido social, la búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social, y el rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia.

El importante reto asumido conllevó a la definición de un cuerpo conceptual y metodológico que se denominó Estrategia de Promoción de Calidad de Vida, que sirvió de referencia ordenadora del pensamiento estratégico de políticas públicas, centradas en los derechos sociales y la profundización democrática, para dar respuestas integrales y eficaces a los problemas de inequidad social.

En el marco del proceso de reflexión y construcción del enfoque antes mencionado, resaltó la importancia y necesidad de fortalecer la gestión municipal, en tanto espacio político administrativo que posibilita la atención y articulación de la política social a partir de territorios sociales con características sociales, económicas y culturales diferenciadas, así como la efectiva participación social.

A esta iniciativa se incorporaron el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), representación en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert, y la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), organismo adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, organizaciones que por sus valiosas trayectorias en el ámbito de la asistencia y capacitación en gestión pública no solo validan el esfuerzo conceptual y metodológico emprendido, sino que aseguran la transferencia de la propuesta a espacios concretos de la gestión pública venezolana.

Esta publicación forma parte de una serie de guías instruccionales en las que se sistematiza el conjunto de instrumentos orientados a apoyar la práctica de políticas públicas basadas en una planificación integrada y participativa a nivel local. Estas guías, que poseen una relación conceptual y metodológica en el marco de la estrategia promocional de calidad de vida, son las siguientes:

1. Las Políticas Sociales desde el Enfoque Promocional de Calidad

de Vida: *Orientada a conocer las bases conceptuales y modelos de política social que se han correspondido con los proyectos políticos de mayor relevancia a lo largo de la historia de las sociedades modernas. Profundiza en la doctrina de los derechos sociales y en los conceptos relativos a equidad y universalidad como principios éticos que inspiran el enfoque de Promoción de Calidad de Vida.*

2. Agendas Sociales:

Construyendo acuerdos para el desarrollo local: Recorre el marco teórico de la planificación participativa, la concertación y la coordinación en el ejercicio de la gestión pública local; asimismo, desarrolla el proceso metodológico requerido para hacer práctica la formulación de agendas sociales a nivel local.

3. Redes promotoras de calidad de vida:

Vínculos para responder a las necesidades sociales: Revisa los conceptos y principios fundamentales de las redes sociales como modalidad organizacional para la provisión de bienes y servicios sociales, en un marco de corresponsabilidad y

participación ciudadana, a efectos de dar respuestas oportunas y permanentes a las necesidades sociales de un territorio geográfico determinado; adicionalmente, ofrece una propuesta metodológica para la constitución de redes promotoras de calidad de vida en el ámbito local.

Estas guías instruccionales fueron diseñadas a partir de un modelo didáctico que privilegia:

- El reconocimiento de los saberes previos de los lectores.*
- El manejo conceptual de un enfoque innovador en la gestión social que permita la incorporación y aplicación de una perspectiva teórica, metodológica e instrumental.*
- El manejo procedimental de las herramientas y metodologías en el quehacer diario de los lectores.*
- El contraste entre el enfoque teórico de la Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida y el hacer cotidiano, como principio pedagógico orientado a consolidar el proceso de enseñanza-aprendizaje.*

La presente publicación aspira ser un aporte de las organizaciones que la auspician, al desarrollo conceptual y metodológico para la formulación, concertación y gestión de políticas públicas, a nivel local, inspiradas en principios de universalidad, equidad y corresponsabilidad, en el marco del proceso de fortalecimiento democrático.

*Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ)
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS),*



ÍNDICE

	Pág
Presentación	5
UNIDAD 1: LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ¿DE QUÉ SE TRATA?	11
LA CUESTIÓN SOCIAL	13
El debate ético y político sobre la cuestión social ¿En cuál sociedad queremos vivir?	14
El enfoque conservador-laborista: una sociedad estratificada	16
El enfoque keynesiano: una sociedad de masas	17
El enfoque (neo)liberal: una sociedad dual	17
El enfoque democratizador: una sociedad justa y plural	18
Los modelos de política social. ¿Qué es, para qué y para quiénes es... la política social?	19
¿De dónde surge la política social?	19
¿Qué es la política social?	22
¿Para qué es la política social?	23
¿Para quiénes son las políticas sociales?	23
La caracterización de los modelos de política social. ¿Conservador, Keynesiano, neo-liberal o universal-equitativo?	23
UNIDAD 2: LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA. ¿CÓMO SE HA ENTENDIDO LA CUESTIÓN SOCIAL EN VENEZUELA?	27
LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA	29
La política social en nuestro contexto. ¿Cómo son las relaciones entre el Estado y la Sociedad?	29
El modelo universal-asistencialista del proyecto de industrialización	33
El modelo selectivo-compensatorio del enfoque (neo) liberal	39
UNIDAD 3: EL MODELO UNIVERSAL-EQUITATIVO DE POLÍTICA SOCIAL. UN MODELO ALTERNATIVO	47
LA UNIVERSALIDAD CON EQUIDAD	49
El modelo de universalidad con equidad dentro del proyecto democratizador	50
La universalidad: el derecho de todos a tener derechos	51
¿Qué son los derechos?	52
Los derechos-prestación	52
Los derechos-integración	54
Los derechos-identidad	54
La equidad: igualdad en las diferencias	57
La democratización: democracia con más democracia	61
UNIDAD 4: LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA	63
LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA	65
Tres formas de entender el objeto de la política social	66
El bienestar	67
La pobreza	69
La calidad de vida	71
El imperativo ético de responder a las necesidades sociales	75
No confundir necesidades con carencias	75
No confundir necesidades con mínimos	77
Cambiando la lógica	79
Una estrategia para expandir la vida y la autonomía de las personas	81
Promoción y autonomía	82
Dónde se aplica la estrategia	83
Bibliografía	87



Unidad 1

LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

¿De qué se trata?

La cuestión social en las políticas públicas no parece suficientemente debatida por políticos, académicos ni por los ciudadanos.

Las cifras son devastadoras, a pesar de tener mayores conocimientos y herramientas de saber, superior riqueza y mejores capacidades para producir, además de mayores libertades democráticas, persisten y aumentan las desigualdades, la precariedad, el sentimiento de malestar, la desintegración y la inseguridad en las personas, así como la creciente degradación de los recursos naturales y ambientales, trayendo graves consecuencias para la vida de las personas y para las generaciones futuras.

En esta primera unidad, intentaremos participar en este debate, lo cual implica analizar el sentido ético y político de la cuestión social a partir de los proyectos de construcción de sociedad en los cuales se inscribe.

Observaremos como cada proyecto da origen a un modelo distinto de política social, es decir a un diseño de política con diferentes fines y sujetos, no siempre válidos ni consistentes con una mayor satisfacción de las necesidades sociales.



LA CUESTIÓN SOCIAL

“La construcción de una proposición alternativa de política social necesariamente empieza por revisar el lugar que ocupa la “cuestión social” en el llamado proyecto modernizador y el contenido de éste”

Laurell 1995

Comencemos por pensar y reflexionar, para compartir algunos aspectos:

A menudo es más cómodo estudiar la política social elaborando un inventario de lo que hacen las instituciones o programas denominados de este modo. La información que producen estas instituciones y programas es casi siempre el insumo que utilizamos para evaluarlos y sacar conclusiones acerca de sus buenos o malos resultados.

Las preguntas más comunes son: ¿cumplen con sus objetivos?, ¿han tenido un buen desempeño?, ¿son los medios adecuados para los fines perseguidos? De esta manera, nos quedamos dentro de su propia lógica de diseño y producción, sin analizar la validez de sus objetivos y prácticas, ni las consecuencias que traen a la vida de las personas.

A modo de ejercicio, preguntémonos:

- ¿Qué es la política social?
- ¿Para qué es la política social?
- ¿Para quiénes es la política social?

Descifrando la cuestión social

¿De qué se trata?

En un primer intento de aproximación al tema:

*Cuando hablamos de la **cuestión social** nos referimos al **conjunto de aspectos de la vida social y económica que tenemos razones para incluir en la esfera de las políticas públicas o en el campo de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.***

Pero, descifrar el contenido de esta cuestión no sólo es importante porque queremos conocer mejor el objeto de la política y su comportamiento en la realidad, es decir, por razones teóricas; o porque interese precisar los fines de intervención de la política y los medios más adecuados para lograrlos, es decir, debido a una razón técnica o instrumental. También lo es, porque la cuestión social tiene un sentido ético y político. Esto implica ubicarnos en un campo que antecede las definiciones conceptuales y las soluciones técnicas de la política, en el que podemos preguntarnos ¿por qué debe ser ese y no otro, el objeto de la política social? Este es el campo donde se discuten razones de valor¹ y en el cual la política pública se conecta con las relaciones entre el mundo social y el mundo político, o entre lo que existe en la realidad social y lo que deseamos cambiar de ella.

Tanto los conceptos como los fines de una política social son discutibles y perfectibles² porque están ligados a valores éticos y políticos y a interpretaciones de la realidad que responden a estos valores. La concepción de la política social será cualitativamente diferente, así como las acciones puestas en práctica, de acuerdo con los valores que orientan la cuestión social. Cuando éstos se hacen explícitos y la mayoría de las personas pueden discutirlos, es que puede decirse que la política social es producto del debate y de los consensos de una sociedad. Llevar la cuestión social al campo ético y político significa entonces debatir la pluralidad de respuestas a los problemas que la sociedad enfrenta para asegurar una buena vida a todos sus miembros y colocarla en un primer lugar de discusión en todos los ámbitos de la vida pública, es decir, llevarla al terreno del debate social.

El debate ético y político sobre la cuestión social

¿En cuál sociedad queremos vivir?

“Si no sabemos qué sociedad queremos construir, qué valores queremos inscribirle a esa sociedad, no puede haber una política social coherente (...)”
(Maingon 1999)

Para discutir las razones de valor de la cuestión social, debemos comenzar por preguntarnos ¿en cuál sociedad queremos vivir? La sociedad es un entramado de vínculos que permite a las personas organizarse para vivir juntas, convivir o llevar una vida en común, y realizar a través de ellos una serie de aspectos significativos de la vida para todos aquellos que los comparten. Estos vínculos no son espontáneos como los que heredamos de la familia o de la etnia, tampoco son los que se establecen por el país, estado, municipio o la localidad donde vivimos. Son vínculos que se construyen a partir de una acción deliberada, tienen ciertas características, están orientados hacia ciertos objetivos y producen unos determinados resultados a lo largo de nuestras vidas.

Los vínculos hacen posible una clase de existencia, de inserción, de posición, de trato y de participación tanto a nivel individual como colectivo, inmersos en la sociedad en la que nos encontramos. Al conjunto de estos aspectos le llamaremos necesidades sociales. En éstas, no solamente se incluye la necesidad de vivir o de vivir más tiempo, sino el vivir de una determinada manera, lo cual puede expresarse en una “buena vida”. Pero también incluye la necesidad de ocupar un lugar en la sociedad que permita alcanzar esa clase de vida. Un lugar que nos permita ser “sujetos” o personas dueñas de esa buena vida y, al mismo tiempo, ser “actores” o personas que sean sus principales creadoras.

Hemos llamado **necesidades sociales**, tanto a **vivir bien** como a **tener control sobre nuestras vidas**, porque la realización de estas necesidades en forma satisfactoria es producto del entramado de vínculos contruidos en una sociedad.

¹ Gómez Buendía (2003) desde la perspectiva de desarrollo humano, explica que en el ser humano (siguiendo a Aristóteles) existen tres tipos de razón: la razón teórica cuyo objeto es compenetrar el pensamiento con la realidad o capturar mejor lo que pasa a través de interpretaciones posibles sobre cómo esa realidad se comporta; la razón técnica, cuyo objetivo es adecuar los medios a los fines para lograr lo que deseamos; y la razón práctica cuyo objeto es el bien de la vida y el respeto por los asuntos públicos.

² Maingon 2003.

Así pues, la satisfacción de estas necesidades dependerá de cuál sea el tipo de vínculo que predomine en la vida social, de las identidades envueltas en ellos, de las prácticas a través de las cuales estos vínculos e identidades se concretan en mecanismos para satisfacer las necesidades sociales y de los principios que regulan éstos mecanismos y que permiten tener acceso al disfrute del bien que producen.

En la realidad, la convivencia social no es justa, no es igualitaria ni se establece automáticamente por el hecho de existir, solidaridades entre todos³. Por eso, crear un futuro distinto a esta realidad ha sido el propósito constante de causas y proyectos políticos desde el surgimiento de las sociedades modernas, entendiendo por éstas aquellas en que las personas ya no se encuentran subordinadas a un poder que emerge de una fuerza superior moral o divina contra la cual no se puede luchar, sino que poseen facultades para crear y conducir sus propios modos de convivencia, de identidades, de principios que regulan esta convivencia (igualdad, justicia, libertad, solidaridad) y de formas de producir y reproducir condiciones materiales y no materiales de existencia.

Las personas no pueden vivir aisladas, es necesario que convivan con otras para convertirse en personas. No obstante, decir que somos en esencia sociales, no significa que debemos anularnos en función de un colectivo, tampoco el hecho de convivir es suficiente para que todos tengamos iguales oportunidades y opciones para vivir bien. La sociedad es una construcción humana asociada con distintas maneras de plantear la civilidad. Ella cumple con dos condiciones: convertir en metas públicas la satisfacción de necesidades sociales dentro del más amplio espectro de libertades democráticas.

Si las sociedades no tuvieran capacidad para conducirse y organizarse de acuerdo con sus propios valores, fines y medios políticos, tendríamos que resignarnos a estar a merced de un destino natural inevitable o a la terrible condición de que vivan los más aptos o más fuertes, desde el punto de vista cultural, social y económico. Por eso es necesario valorizar el sentido de la política, entendida como la capacidad para crear opciones que promuevan nuevos proyectos colectivos viables. Significa, recuperar el papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad (PNUD 2004).

Ahora bien, para que un proyecto político de sociedad tenga validez es necesario que sus planteamientos sean justificables de manera pública, es decir, que la sociedad entera o la mayoría de sus miembros se hayan convencido de sus bondades y de que éstas llegarán a materializarse en la vida concreta de las personas. La validez pública se logra si los miembros de una sociedad pueden participar en el proyecto en iguales condiciones, en forma libre y por argumentos, es decir, si las personas logran convertirse en actores del proyecto y el contenido de éste es producto de una decisión ampliamente democrática (Dussel 2003). Pero además, la creencia en un proyecto debe conducir a la creación de las capacidades para llevarlo a la práctica.

Sin embargo, cada proyecto político de sociedad representa una determinada relación de fuerzas sociales. En otras palabras, responde a una estructura de poder en la sociedad y a las identidades e intereses de los actores que dominan en ella (Vilas 1995). No está bajo el control de todos ni necesariamente de la mayoría, debido a que en la realidad social existen desigualdades de poder, de recursos y de oportunidades⁴, y operan distintas formas de dominación de unos sobre otros⁵.

³ Dejado a su antojo, el mundo social produce enormes injusticias y desigualdades. En el mundo político es donde se intenta modificar este estado de cosas. Los principios de igualdad, justicia, libertad, solidaridad pertenecen al mundo político, y se derivan en principio de una condena ética a un mundo el cual no es posible vivir sin la aplicación de estos principios.

⁴ En el mundo social, las relaciones no están basadas en la igualdad o la justicia. Las organizaciones se valen de cierto tiempo de acumulación que les permite un amplio control sobre el poder, los recursos y las oportunidades que pueden afectar el bienestar de una población.

⁵ Según Max Weber la dominación es un estado en el cual una voluntad explícita (mandato) del dominador o dominadores influye sobre los actos de otros (los dominados), de tal modo que en la sociedad estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su acción el contenido de este mandato (obediencia). (Weber 1922).

Imaginemos la sociedad donde queremos vivir ¿Cómo sería?



Hablar de la sociedad significa partir de los vínculos a través de los cuales nos relacionamos en ella y de los mecanismos que –según su orientación– deberían existir para satisfacer las necesidades sociales asociadas a una mejor vida y a un trato y posición que permitan alcanzar esa clase de vida.

Reúnete con tus compañeros para delinear la sociedad en la cuál les gustaría vivir:

- ¿Qué logros quisiéramos tener durante la vida?
- ¿Qué necesitaríamos para lograrlos?
- ¿Qué obstáculos podrían frustrar esos logros?
- ¿Cómo debería estar organizada la sociedad?
- ¿Cómo garantizamos que realmente todos puedan lograrlo?

Intenta describir de manera breve el proyecto de sociedad que desean, formulando además los argumentos necesarios para darle validez pública; es decir, para convencer a la mayoría de sus ventajas.

Cada proyecto político adopta un enfoque de sociedad que influye en el contenido de las políticas públicas.

Cuatro enfoques han tenido cierta relevancia a lo largo de la historia de las sociedades modernas. Estos enfoques irán acompañando todo el desarrollo de esta unidad de estudio y veremos más adelante cómo ellos dieron origen a distintos modelos de política social. Estos enfoques son:

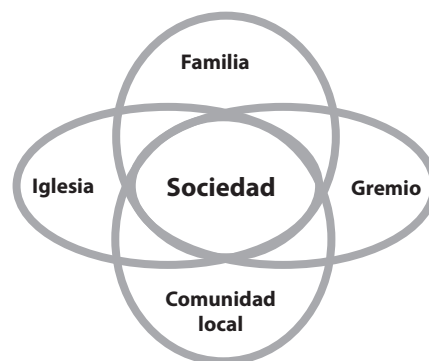
- **El conservador-laborista**, con el que se inició en Europa una política social de bienestar dirigida fundamentalmente a la consolidación socioeconómica de una clase trabajadora mayoritaria;
- **El keynesiano**, sentó las bases para asegurar un bienestar más universal e igualitario, aunque centrado en la promoción del crecimiento económico.
- **El (neo)liberal**, que renació para concentrarse únicamente en la lucha contra la pobreza, tal como fue en los orígenes del capitalismo.
- **El democratizador**; el cual representa el surgimiento de valores alternativos en una sociedad fuertemente marcada por la desigualdad y la desintegración, proponiendo un proceso de acentuación de las solidaridades sociales y de la democracia, sobre la base de los derechos sociales conquistados por la humanidad, la equidad y la construcción de una ciudadanía activa.

El enfoque conservador-laborista: una sociedad estratificada

En este pensamiento, la sociedad está integrada por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local que mantienen relaciones de jerarquía y reciprocidad entre sus propios miembros. La razón del vínculo es mantener la estructura social que corresponde a las tradiciones o reglas del grupo y ascender en ella a través del mérito y del esfuerzo.

El mecanismo de *satisfacción de necesidades es el trabajo y la familia*, que representan los dos valores centrales de la sociedad. Los sujetos asumen las identidades de la ubicación social del oficio que realizan y el resto de las personas son dependientes de quienes trabajan, del apoyo de la familia o de la comunidad. Aquellos que se encuentran fuera de estas redes de solidaridad están en una situación irregular, de vulnerabilidad o de riesgo que es asistida por el Estado.

La buena vida está asociada con los bienes y servicios que se producen o que se obtienen a través del trabajo, y cada persona tiene el lugar que corresponde a su posición económica y social y a los privilegios que les ofrece ocupar dicha posición. El proyecto construye una sociedad estratificada, cuyo primer escalón es la educación y la entrada al mercado de trabajo, el segundo depende de las oportunidades que ofrece la estructura laboral y la seguridad social, así como de la carga de necesidades familiares; y el tercero, supone el ascenso y preservación de un mayor nivel de vida, a través de la productividad, las propiedades y los ingresos acumulados durante la trayectoria de vida.

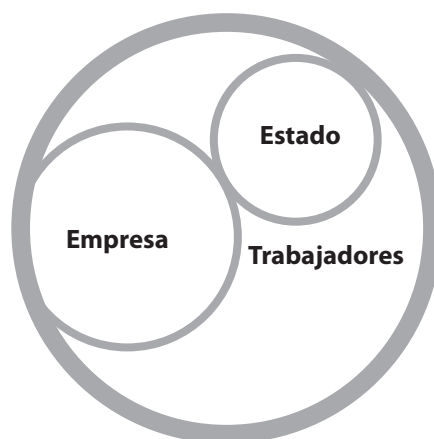


El enfoque keynesiano: una sociedad de masas

En este pensamiento, la sociedad está integrada por actores colectivos fuertes que concertan acuerdos sobre el crecimiento económico y el reparto de la riqueza, sin afectar las libertades individuales y procurando reducir los niveles de explotación económica entre clases sociales. Estos actores son el *Estado, las empresas y los trabajadores*.

La *satisfacción de necesidades* no depende del nivel de participación o de las fluctuaciones del mercado, sino de un mecanismo de responsabilidades socialmente compartidas que se organiza *bajo la figura de un régimen de tributación y del gasto público*. En la medida que éste es mayor, se influye en la *desmercantilización* de la vida y en el fortalecimiento de los derechos ciudadanos.

La razón del vínculo es integrar a todos los miembros de la sociedad en torno a un conjunto de estabilidades: entre el capital y el trabajo para asegurar estabilidad económica y entre las libertades individuales y el acceso a un sistema de bienestar, universal y seguro, que provea de renta, bienes y servicios, para asegurar estabilidad social.



Los sujetos asumen la identidad de ciudadanos, en condición de productores y/o consumidores, independientemente de sus capacidades de ingreso, de si tienen o no un empleo y de su posición económica y social. La buena vida está relacionada con un mayor bienestar. Cada persona tiene un lugar en la sociedad por su condición de ciudadano, que le otorga derechos políticos, económicos y sociales para tener acceso al sistema de bienestar. El proyecto construye una sociedad de masas, donde los valores centrales son la producción masiva y en serie de bienes y servicios, y el consumo.

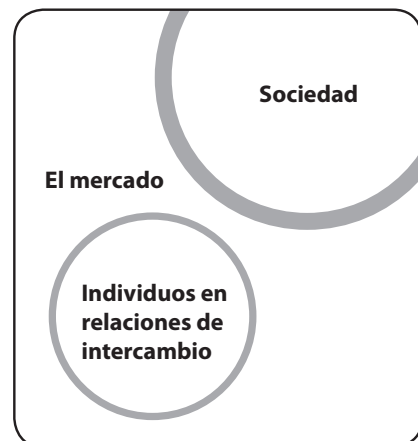
El enfoque (neo)liberal: una sociedad dual

En este pensamiento, la sociedad está integrada por individuos o, por personas, familias, empresas y gobiernos que se comportan como individuos, los cuales mantienen relaciones reguladas por los principios del mercado (competencia, interés egoísta, información plena). El único interés de cada individuo en la sociedad es poseer medios económicos y sacar el máximo provecho o utilidad a los factores intervinientes (materia prima, capital y trabajo) con el menor esfuerzo posible.

La razón del vínculo es mercantil; por tanto, toda necesidad adopta el valor monetario del bien o servicio que la satisface o es una mercancía; y los sujetos asumen la identidad de productores o de compradores para satisfacer estas necesidades, las cuales son un asunto de estricto interés privado.

El mecanismo para satisfacer estas necesidades es la “magia” del mercado, donde establecemos relaciones de intercambio con los demás en función de la “eficiencia egoísta” o de la competencia, es decir, buscamos el máximo de beneficio de lo que tenemos (vender al precio más alto) y el mínimo de costo de lo que queremos tener (comprar al precio más bajo), en un contexto donde todos deben comportarse de la misma manera⁶

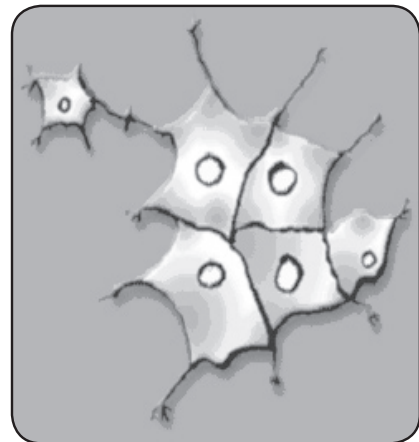
. La buena vida está asociada con tener propiedades o poseer dinero y cada persona tiene el lugar que le corresponde con los medios que posee y con su capacidad de compra. Una sociedad construida desde este enfoque tiende a convertirse en una sociedad dual, caracterizada por una alta concentración de ganancias y consumo en unos pocos y de acceso precario a recursos y a niveles de vida en la gran mayoría, que podemos llamar “igualdad en la pobreza”.



El enfoque democratizador: una sociedad justa y plural

En este pensamiento, la sociedad está integrada por una pluralidad de sujetos⁷ que construyen lazos de igualdad y solidaridad de manera democrática.

La ciudadanía es un vínculo que no solamente convierte a todas las personas en sujetos de derechos para ser tratados legalmente como iguales, participar o intervenir en los asuntos públicos, al cuidado del Estado (derechos civiles y políticos), sino que los habilita para hacer valer la existencia de mecanismos que aseguren una misma igualdad de trato y posición en la sociedad (derechos sociales); y constituirse, organizarse y orientar sus acciones dentro de una diversidad de opciones como actores autónomos y deliberativos en su personalidad y cultura (derechos económicos y culturales).



Sin una ciudadanía social y cultural no es posible una ciudadanía civil y política. La razón del vínculo es relacional o “vivir en sociedad”, con base en una estructura y cultura de poder de reconocimiento del otro y un tejido social inclusivo. Cada persona es un sujeto con capacidad para reflexionar y cuestionar su ubicación en la sociedad, así como para actuar, participar e incidir en todos los asuntos que en ella ocurran, a partir de una ubicación digna, segura y acorde con derechos fundamentales y proyectos de vida. Los objetivos del proyecto son crear una sociedad equitativa, en la que se generan mayores márgenes de igualdad sin desigualdades ni exclusiones; democrática, en la que participen una mayor pluralidad de actores autónomos; y cohesionada, en términos de una solidaridad construida alrededor de una fuerte esfera pública.

⁶ Según Garnier (2003), Adam Smith decía en la Riqueza de las Naciones (1965;14) que “no es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos obtener nuestra comida, sino del cuidado que ellos tienen de su propio interés. No recurrimos a su humanidad, sino a su egoísmo, y jamás le hablaríamos de nuestras necesidades, sino de las ventajas que ellos sacarán”. Pero el mismo Adam Smith establecía que a esto no se reduce una vida buena. La vida humana no se explica solamente por la búsqueda de la eficiencia, por tratar de obtener el mayor provecho de nuestros intercambios con los demás. La vida humana se explica también –y muy especialmente– por la búsqueda de lo que Smith llamaba “la simpatía”: también nos importan los demás, y nos importa importarles a los demás”.

⁷ Los sujetos son la unión de identidades y necesidades que se convierten en proyectos personales y sociales o en campos de lucha, comparados con otros y cambiantes en el tiempo. Se trata de mujeres y hombres; niños, adolescentes, adultos y ancianos; regiones y etnias; grupos sociales y económicos que se convierten en actores sociales.

¿Qué valores? ¿Qué enfoques?

PARA REFLEXIONAR



Reúnete con tus compañeros y señalen a qué enfoque corresponde cada una de las siguientes frases:

- Todos tienen derecho a progresar.
- Que cada quien se las arregle como pueda.
- El que no trabaja no merece tener nada.
- Cada uno es importante.

Completarían el proyecto delineado con alguna de las caracterizaciones de alguno de estos enfoques. ¿Con cuál? ¿Por qué?

Los modelos de política social

¿Qué es, para qué es y para quiénes es...la política social?

"(...) la política social tiene que ver directamente con el sistema de integración social, y esto incluye todos los aspectos de la vida social que están caracterizados por elementos que construyen identidad, legitimidad, comunidad, justicia y equidad"

(Maingon 2003, citando a Boulding 1967)

Del enfoque de sociedad que tengamos dependerá el modelo de política social. Cada enfoque puede asociarse con una determinada **concepción** de política y un papel en los objetivos sociales. También orienta sus **prácticas** o la manera como la política se introduce en las acciones destinadas a lograr dichos objetivos y establece cuáles son las características de los **sujetos** a los que va dirigida. En esta parte, trataremos de **indagar en cada enfoque** ¿qué es la política social?, ¿para qué es la política social? y ¿para quiénes es la política social?

Generalmente se define a la política social como un conjunto de instrumentos a disposición del Estado para orientar sus acciones, pero ésta es producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que intervienen actores sociales y se da un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y económica.

El desarrollo de una política pública se refiere al establecimiento de un conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad a raíz de una serie de cuestiones que se convierten en un problema político, institucional y conceptual, por demanda de algunas fuerzas y grupos sociales (Fleury 2000). Por eso, antes de tratarlas como un instrumento específico del Estado, las políticas públicas son un mecanismo que las sociedades tienen para intervenir sobre sí mismas. La estructura social crea las condiciones para que surjan las políticas públicas y tengan un determinado diseño y perfil, al tiempo que éstas influyen y modifican la estructura social de la cual nacen.

¿De dónde surge la política social?

Durante toda la historia de la humanidad existieron actividades sociales o actos de ayuda fundamentados en la preocupación de organizaciones por la situación de otros (reparto de comida, sistemas de asistencia, protección ante riesgos sociales). Pero estas actividades no tienen el mismo significado ni los mismos alcances que tiene la política social en nuestros tiempos. En su concepto moderno, la política social no puede concebirse sin instituciones, mucho menos sin Estado.

La política social -tal como se conoce hoy- está íntimamente ligada a los procesos de conformación del Estado Moderno en los siglos XVIII (1700-) y XIX (1800-) y se consolida con los Estados de Bienestar en el siglo XX (1900-). En este siglo, la cuestión social surgió asociada con esfuerzos políticos amplios, dirigidos hacia la construcción de las naciones y a la movilización de solidaridades, donde el Estado se comprometía primordialmente con el bienestar de sus ciudadanos (welfare state) antes que con otros objetivos como la guerra y la conquista (warfare state) (Esping-Andersen 2000). La política social se fue así conformando con el desarrollo del sistema capitalista en respuesta a los cambios que éste trajo a la estructura social: una mayor división del trabajo, la mercantilización de la vida, la pérdida de las funciones de seguridad que proporcionaba la familia y las exigencias de nuevos tipos de solidaridad para atender las necesidades sociales de mejor vida y dominio sobre ella.

Comenzó con la caridad privada y con una asistencia rehabilitadora de la pobreza por parte del Estado, entendiéndose ésta como una consecuencia del comportamiento de los mismos pobres y un problema solucionable a través de su conversión en fuerza de trabajo. Pasó luego a constituirse en función central del Estado a través de instituciones que proporcionaban acceso masivo a un sistema de bienestar para enfrentar la inseguridad económica y las demandas por mejores niveles de vida, sea a los trabajadores desde una perspectiva laborista o a todos los ciudadanos desde una perspectiva universal. Su institucionalización la convirtió en un derecho, escrito y practicado, haciendo que en muchas partes del mundo se conciba hoy en día como una dimensión sin la cual es impensable la vida social y económica.

En nuestros días, la política social se entiende cada vez más como una condición para asegurar la existencia de la propia sociedad (Garretón 2000). Contribuye a una mayor igualdad, una mayor calidad de vida y una mayor seguridad. El alcance y la calidad de la política social tiene mucho que ver con las posibilidades de las personas para emanciparse tanto de las limitaciones materiales como de las estructuras de dominación sociales, económicas y culturales.



Conociendo la historia de la Política Social

PARA LEER

Los Orígenes (Siglos XI-XVIII)

Hasta el siglo XVIII existía en Europa un 40% de pobreza y 20% de indigencia. Las calles estaban llenas de campesinos sin tierra, obreros sin oficio, soldados licenciados y mendigos por oficio que se trasladan de ciudad en ciudad, huyendo de la pobreza y las epidemias, buscando su subsistencia (Montagut 2000). **La pobreza y la indigencia son objeto de sentimientos privados de compasión y caridad.** Se condena la mendicidad y los que la practican son tratados como delincuentes. Se toman medidas represivas para controlar la limosna y la indigencia. A partir del Siglo XI, con el florecimiento de las ciudades, el desarrollo del comercio y el crecimiento demográfico, se va pasando de una pobreza que dependía de los favores de las clases superiores a una pobreza liberada que debe resolverse a través del trabajo.



La Revolución Industrial y la Ilustración (Siglos XVIII-XIX)

La cuestión social toma fuerza en el Siglo XVIII con la aparición de las fábricas, el proletariado y las tensiones por los efectos del mercado en la seguridad y estabilidad de las personas y también en la continuidad de la producción. La caridad da paso a la obligación de trabajar entre los capaces. El trabajo es obligatorio para todas las personas sanas. El Estado presta una asistencia sistemática a problemas de incapacidad, enfermedad, abandono, y actúa con una política de reclusión y rehabilitación con hospitales, casas de trabajo, talleres y hospicios, destinados a castigar, corregir y canalizar a los pobres hacia actividades productivas. **La pobreza pasa a ser una preocupación del Estado y se convierte en un problema de satisfacción de necesidades humanas para las que hay soluciones políticas y técnicas.** En 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre proclama que la asistencia pública es un deber sagrado, procurando medios de subsistencia a los menos afortunados,

bien por vía del trabajo o asegurando el derecho a vivir sin trabajo. El mundo de la pobreza deja de ser homogéneo. Se diferencia entre los pobres “mercedores” que no pueden trabajar (viejos, inválidos, huérfanos, etc.) y el resto de los pobres, que deben atender sus necesidades por medio del trabajo (Bustelo 1997). Entre 1871 y 1889 se aprueban reformas sociales en Alemania bajo las ideas del Canciller Otto Von Bismark que plantea el Seguro Social para los Trabajadores (seguro de enfermedad, de accidentes de trabajo y de pensiones de jubilación), con carácter contributivo (obreros y empleadores). Se extiende a toda Europa la idea de que el Estado debe intervenir en el campo social.

El Pacto Keynesiano y la Teoría Social de Beveridge (Primera mitad del Siglo XX)

La gran depresión económica de los años 30, que llevó a muchos al desempleo en Estados Unidos, las experiencias de los gobiernos fascistas de Italia y Alemania, la revolución en la URSS y la Segunda Guerra Mundial hicieron buscar alternativas de política que ofreciera a los ciudadanos derechos económicos y sociales sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho. Basado en la Teoría Económica de John Maynard Keynes y la Teoría Social de Sir William Beveridge se propone un nuevo marco de seguridad social sin base contributiva que influyó en la mayor parte de Europa. **Se crea un “piso igual” de beneficios para todos, concebidos como un derecho ciudadano.** El mercado cede espacio al Estado y a los nuevos valores: la solidaridad colectiva (frente al puro éxito individual) y una democracia más inclusiva. A esto se llamó el “pacto keynesiano” que significó una nueva relación con el mercado, el desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo, la distribución más equitativa de las cargas y el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de servicios más igualitarios (Montagut 2000).

Los Estados de Bienestar y la Doctrina de los Derechos Humanos (Segunda mitad del Siglo XX)

Después de la guerra, los Estados de Bienestar se consolidan. El sistema que nació en la primera mitad del siglo adquiere bases institucionales más sólidas, un mayor alcance político y jurídico y una dinámica propia. Se vive una etapa de prosperidad sin precedentes con la industrialización y el aumento constante del gasto social. Los Estados de Bienestar posibilitan que se consuma todo aquello que se produce dentro de un proyecto de sociedad industrializada en la que existen grandes unidades productivas y grupos homogéneos de trabajadores. Allí se acumula poder a través de la riqueza, los trabajadores se organizan y el Estado desarrolla un aparato estatal para administrar el conflicto industrial y redistributivo. A las ideas de Beveridge, se anexas otras como las de Richard Titmuss (1958-1974) quien **aboga por la función redistributiva del Estado para lograr una mayor igualdad social.** Crecen las expectativas de la gente, que los partidos recogen como causa política para transformarlas en derechos fundamentales. La política social incluye una política fiscal progresiva (una responsabilidad social compartida a la cual contribuyen más los que tienen más), una política de empleo e ingresos y una política universal de servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc...) En 1948 se suscribe la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se proclama el enfoque integral de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; los cuales deben ser universales, inalienables, anteriores y superiores a toda forma de organización política, inherentes a las personas porque nacen con ellos, iguales entre todos y para todos, y naturales, ya que forman parte de la esencia humana. En el Siglo XX los derechos sociales son auténticas leyes de desarrollo (Mascareño 2003).

La Crisis del Estado de Bienestar

Los años 80 y 90 son escenario de una fuerte crisis económica mundial, en la cual los Estados de Bienestar comienzan a dar signos de debilitamiento. La crisis trae un desempleo masivo, aumento de la inflación, cambios en las formas de producción y de consumo y una segregación social cada vez mayor. El modelo es cuestionado porque ya no atiende a las necesidades del capital ni a las necesidades de la gente. Aparecen entonces esquemas que abogan por volver a una política social neoliberal o conservadora. **Se culpa fundamentalmente al Estado de la crisis, pero algunos autores señalan que ésta proviene del mismo sistema capitalista y de los cambios en la estructura social, donde se quiebra el pacto entre capital y trabajo.** Ya no se habla de desarrollo sino de crecimiento, en desmedro del deterioro de los derechos y garantías laborales. Se plantea la

reducción del Estado y el traslado de sus funciones sociales al sector privado. Frente a estas posturas y al agravamiento de los problemas sociales debido a sus efectos, reemerge la cuestión social como un campo autónomo de lo económico, en medio de exigencias por una mayor democratización, la defensa y el fortalecimiento del Estado en su función redistributiva y la corresponsabilidad de la sociedad en la tarea de lograr una mayor igualdad social y cultural.

Como podemos ver, la política social ha tenido distintos significados y contenidos a lo largo de la historia. Una vez realizada la lectura, hagamos un grupo para intentar identificar cuáles son las principales diferencias que a través de la historia encontramos en la política social. Luego, cada grupo explique a los demás:

- ¿Qué diferencias encontraron?
- ¿A qué se deben estas diferencias?
- ¿Cuáles de los contenidos encontrados se parecen a la política social que hemos conocido en nuestro contexto?

¿Qué es la política social?

Por largo tiempo, la cuestión social se ha definido como algo que deja sin resolver o es un mal inevitable generado por la cuestión económica. Esta forma de dar especificidad a la cuestión social se debe a una concepción donde lo económico tiene un rango superior y rige sobre los objetivos sociales y políticos. Cuando hacemos esta separación no sólo estamos diciendo que lo social se ocupa de problemas distintos a los que son propios de lo económico, sino que ambas cuestiones pueden manejarse en forma independiente y que una tiene mayor relevancia que la otra. Significa que es posible hacer una buena política económica y una pésima política social; y que éstas se excluyen mutuamente.

El desbordamiento y agudización de los problemas sociales han hecho brotar con fuerza la cuestión social y con ella también el debate ético y político acerca del papel de las políticas públicas. Esta vuelta a lo ético ha logrado poner la cuestión social, no solamente a la par de lo económico, sino a ambas dentro de una visión integral que las concibe como políticas interdependientes en función de un conjunto de objetivos comunes más amplios relacionados con la vida de la gente y el desarrollo de la sociedad.

La política social no es independiente ni opuesta a la política económica. De hecho, son más las características que las unen que aquellas que las separan, aunque efectivamente tengan sentidos diferentes. Estas diferencias no logran verse de manera clara cuando utilizamos las categorías de lo social y lo económico, porque ambas tienen incidencia en estos dos ámbitos: ambas son sociales porque nacen en un contexto social y tienen impacto en la sociedad, y ambas son económicas porque se generan dentro de un esquema de producción y distribución de recursos y tienen un impacto en la economía. ¿Qué las hace diferentes entonces?

Dependerá del enfoque de sociedad que adopte el proyecto político dominante, el lugar de la política social y de la política económica en las estrategias y metas de desarrollo. Si la política social es una acción residual o correctiva de las distorsiones del proceso económico, a través de una justicia distributiva, o si actúa de manera integrada a la política económica teniendo ambas como norte la equidad y la justicia social (Guimaraes 1990).

Las confluencias de la política económica y la política social en torno a los proyectos políticos de sociedad nos dice más acerca de la especificidad de cada una, que hablar de sus diferencias sin ninguna base de sustentación ética y política. Para hallar estas confluencias, es determinante la forma en la que se distribuyen y organizan las responsabilidades del Estado y la Sociedad (la familia y el mercado), en la satisfacción de las necesidades sociales.

¿Para qué es la política social?

No toda política pública, porque se llame social, tiene resultados favorables en la reducción de las desigualdades sociales y en la exclusión política. Dicho en un sentido positivo, no toda política social está orientada en propiciar una mayor calidad de vida, una mayor igualdad de oportunidades y una mayor participación social. Es aquí donde podemos expresar mejor el debate acerca de los modelos de política social y los proyectos de sociedad que estos modelos promueven y ayudan a construir. Este es un plano de discusión que se refiere a los fines últimos de la política social y a las consecuencias que en la práctica han tenido. Miramos en este plano los valores que se quieren cambiar y los instrumentos que sirven para legitimar y materializar los resultados.

La política social es una fuente de legitimación del proyecto político de sociedad y un mecanismo para llevar a la práctica las ideas dominantes y los consensos sociales que sirvieron de base a la construcción del proyecto.

¿Para quiénes son las políticas sociales?

En cada modelo de política social existen sujetos envueltos. Definimos "sujeto" a las identidades de las personas o grupos para las cuales está destinada la política social. Pero también incluye la identidad de aquellos que son perjudicados o excluidos del modelo. La identidad es un elemento intrínseco al desarrollo de la persona. Le permite constituirse en un ser específico y a la vez formar parte de distintos colectivos donde participa como un igual (una familia, una comunidad, un país).

La ciudadanía es una identidad que adquirimos al nacer y nos vincula automáticamente con las leyes que existen en el país donde ocurrió. Pero también, ser mujer u hombre, niño@ o adult@, indígena o criollo, son identidades que nos permiten decir quiénes y cómo somos.

En cada diseño de política se piensa en para quiénes está dirigida. Estas identidades pueden ser amplias o restringidas, es decir, puede incluirnos o excluirnos, valorizarnos o desvalorizarnos, reforzar o eliminar alguna desventaja o desigualdad que esté asociada con la identidad; dependiendo de cuál sea la forma en la que definimos y ejercemos el derecho a ser destinatarios de ella.

La caracterización de los modelos de política social

¿conservador, keynesiano, neo-liberal o universal-equitativo?

El modelo meritocrático del enfoque conservador

¿Qué es?: La política social está asociada a una política económica de estímulo y protección al empleo. En este caso, la política social es *un mecanismo contributivo de previsión contra riesgos a corto y largo plazo* (enfermedad, invalidez, desempleo o vejez), que permite a los trabajadores y a las familias anticiparse y protegerse de situaciones que pueden afectar su capacidad de trabajo, condición socioeconómica y niveles de vida alcanzados a lo largo de la trayectoria laboral y posterior a ésta.

Desde el punto de vista económico este mecanismo redistribuye los costos de riesgo entre los trabajadores, las empresas y el Estado. Desde el punto de vista social, garantiza la igualdad de acceso a un cierto nivel de vida y de capacidades para enfrentar problemas o desventajas personales, sociales y ambientales entre los trabajadores. El mercado no ofrece estas garantías, así que es necesario contar con un sistema de apoyo alternativo promovido desde el Estado.

¿Para qué es?: El fin de la política social es la movilidad social dentro de una sociedad estratificada, donde prevalecen los valores del esfuerzo y el mérito, y se preservan los privilegios de clase. Con este fin, el Estado desarrolla políticas sociales diferenciadas: a) de inversión en políticas masivas de capital humano, como educación y saneamiento ambiental, que fortalecen las capacidades de las personas para ingresar al mercado de trabajo y ascender en su estructura; b) de aseguramiento contributivo para los trabajadores ante contingencias que escapen a su control: desempleo, incapacidad, vejez, enfermedad; c) de protección y/o asistencia para poblaciones sin capacidad de contribuir, porque pertenecen a familias donde falta el apoyo económico o existen ciertas fragilidades que ponen en riesgo o vulnerabilidad a las personas, tales como la ausencia de adultos con capacidad para trabajar –fundamentalmente hombres- o la orfandad de los más jóvenes.

¿Para quiénes son?: La política social en este enfoque es un derecho que se gana por el esfuerzo personal a través de la participación en el mercado de trabajo y de los resultados laborales. Del trabajador y de su movilidad social dependerá también el bienestar y las oportunidades que tengan los miembros del grupo familiar, que dentro de este enfoque responde a una conformación tradicional constituida por un trabajador hombre jefe de hogar, mujeres y niños dependientes.

De esta manera, la familia es una red de bienestar en la que entran otras categorías poblacionales que no son trabajadores. Es por eso que se le ha identificado con una forma de ciudadanía regulada o condicionada, porque el derecho social se concede a quienes tienen un vínculo laboral, y por derivación, al grupo familiar al cual pertenece el trabajador. Dentro del sistema, también se producen una serie de solidaridades entre trabajadores activos y jubilados; entre ocupados y desempleados y entre jóvenes y ancianos. Fuera del sistema, el Estado entra como un mecanismo asistencial complementario cuando la estructura familiar no funciona; es decir, cuando en la familia no hay trabajadores o no los hubo. A medida en que envejece la población, la familia cambia su estructura tradicional y se debilitan los lazos laborales, las consecuencias de este modelo de política es una mayor exclusión y una concentración de privilegios en grupos de trabajadores reducidos.

El modelo institucional del enfoque keynesiano

¿Qué es?: La política social es el principal *mecanismo de estabilización y/o aumento sostenido de los niveles de crecimiento económico* y de acceso a éste, en fuerte alianza con una política económica de estímulo a la producción y a la acumulación de capital.

El mercado es un espacio de inestabilidades que depende de los intereses de los agentes económicos y de variables fluctuantes sobre las que se tiene poco control. El crecimiento económico requiere, en cambio, de la estabilidad y de niveles similares de producción y consumo, que al conectarse logran una interdependencia favorable de estimulación mutua. El mecanismo que permite la estabilización es el Estado, desde donde se canalizan recursos para incentivar ambos lados de la ecuación. El Estado se convierte en una fuente segura de provisión de bienes y servicios a la población y regulador de la vida económica y social. Con la expansión del gasto público, la alimentación, el empleo, la salud, la educación y la vivienda se vuelven valores intrínsecos a la cultura moderna. Se les considera bienes públicos o colectivos, es decir, son de todos, no deben estar sujetos a las fluctuaciones del mercado ni al empleo, tampoco deben conducirse según los intereses de los grupos o sectores sociales involucrados en ellas, no son accesorios ni optativos y para asegurarlos se encuentran bajo el cuidado de las reglas y el financiamiento público.

¿Para qué es?: Los fines a los que se orienta la política social son la promoción del bienestar, estimulado por el crecimiento económico. La política social se convierte así en un mecanismo más permanente, amplio y seguro de acceso al bienestar que ayuda a liberar a las personas de la inseguridad y las desigualdades que existen en los mundos del mercado y de la familia. El Estado interviene en el aumento del empleo general, mediante el empleo y las inversiones públicas; y en el incremento de los niveles de consumo, independientemente de los ingresos,

a través de una renta mínima, subsidios a la producción y regulación de precios, dotación masiva de servicios y transferencias a las familias. Garantiza así el acceso a todas las personas en el sistema de producción y distribución económica. Estas medidas se convierten, al pasar el tiempo, en valores e instituciones básicas del bienestar que se incorporan a los entramados y a la dinámica de la vida social y económica.

¿Para quiénes son?: La política social es un derecho universal. Todas las personas tienen derecho a la satisfacción de necesidades sociales por el hecho de ser ciudadanos. El acceso al sistema se basa en las necesidades, no en el mérito ni en los ingresos. Se trata de una ciudadanía, donde el bienestar de una persona es independiente de su contribución al proceso económico. Las instituciones proporcionan bienes y servicios sociales a toda la población fuera del mercado.

Aunque el bienestar no es una facultad exclusiva del Estado, puesto que en la satisfacción de las necesidades también participan las personas, las familias y el mercado; el sistema económico y los cambios de la dinámica social tienen efectos múltiples en la vida de las personas, en la cobertura de las necesidades básicas, en el acceso a oportunidades y en la superación de problemas (infortunios, desastres, drogas, enfermedades catastróficas) que trastornan el curso de la vida; los cuales deben ser contrarrestados por un sistema de solidaridades y protección colectiva, imposible de ser provisto por el grupo familiar o de manera individual.

El modelo residual del enfoque (neo)liberal

¿Qué es?: La política social es una *restricción o un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital*. Representa lo que dejaría de ganarse en la economía vista como una actividad puramente mercantil. Por lo tanto, la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. Lo que busca la segunda es restringido por la primera. Una política social no se justifica sino en ciertas circunstancias extremas. El Estado debe dejar de intervenir o intervenir lo menos posible en la vida social y económica. Esto no significa necesariamente reducir el tamaño del Estado, sino retirarlo de su función social para que se dedique a mantener el orden interno, prestar apoyo financiero a la expansión del mercado, así como regular las relaciones sociales y económicas que faciliten los procesos de acumulación.

¿Para qué es?: El fin de la política social es *garantizar un "mínimo" de prestaciones a los que no tienen*, para que las personas completen su protección por la vía del mercado, generando así una igualdad en la pobreza. Esta política consiste preferiblemente en ayudas monetarias o materiales a la menor cantidad posible de personas (focalización o ayuda directa) y con una duración limitada (compensación o ayuda transitoria) para que no se generen derechos sobre los bienes y servicios que puede producir el Estado. De ser necesaria una oferta de bienes y servicios, el modelo propone otras opciones al financiamiento del Estado, que también estimulan al mercado: reducir la oferta a paquetes selectivos, que tengan un costo para los usuarios o que esta actividad pase a manos de organizaciones filantrópicas o de caridad privadas, subvencionadas por el mismo Estado.

¿Para quiénes es?: La satisfacción de las necesidades sociales se compra; es decir, los derechos sociales son incompatibles con los derechos a la libertad de escoger lo que estamos dispuestos a pagar por ellas. Es decir, que les quite un valor monetario. El mercado - respaldado por la política económica- constituye la política social de los ganadores del sistema o de aquellos que mejor pueden desenvolverse en él, y la política social es una asistencia compensatoria -no necesariamente dispensadas por el Estado- para los perdedores.

De hecho, ya que la política social del Estado no tiene una retribución económica directa por parte de las personas que son beneficiadas, se les califica negativamente como un regalo o una dádiva que mal acostumbra a las personas a recibir cosas sin que se las hayan ganado por sus propios medios. En una sociedad de individuos libres y competitivos donde se polarizan las desigualdades sociales, una de las funciones centrales de la política social son el alivio de los efectos negativos del mercado y ejercer control social para contener los conflictos. Este control puede ir desde culpabilizar a los pobres, hasta el ejercicio de medidas de castigo por infringir la norma según la cual, toda persona respetable debe tener ingresos propios. A este modelo de política social se ha llamado de pre-ciudadanía o de ciudadanía invertida, puesto que las personas son objeto de asistencia del Estado como consecuencia de su fracaso económico.

El modelo universal-equitativo del enfoque democratizador

¿Qué es?: La política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, donde participan tanto el Estado como la sociedad. El crecimiento económico debe elevar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades de la sociedad para asegurar que este bien sea de todos. No puede reducirse a la mera reproducción del capital ni a la acumulación de poder por parte de los actores que se benefician de este sistema. Es un modelo ético y democratizador del universalismo, que no rompe con sus postulados de igualdad de derechos, pero sí cambia su centro de atención, de la promoción del crecimiento económico como principal mecanismo de bienestar y de integración social, a la universalidad de derechos con equidad. Es en el tipo de ciudadanía y en la equidad donde deben hacerse los mayores esfuerzos para promover una mayor justicia y pluralidad en la sociedad.

¿Para qué es?: Partiendo de los avances logrados por los sistemas de bienestar en la universalización de los derechos sociales, la política social en este modelo tiene como fin contribuir a una mayor igualdad social, cultural y política. Para cumplir con este objetivo, la política social está orientada a garantizar la universalidad de derechos con equidad en la distribución del poder económico, social y cultural; profundizar la democracia, como espacio de redistribución del poder político; y apoyar la construcción de un tejido social y de una esfera pública que sean incluyentes o que nos pertenezca a todos. Estos mecanismos son indispensables para regular y revertir los procesos de desigualdad y exclusión que crecen cada día más.

Dentro del modelo, el Estado deja de ser el único centro de provisión del bienestar, sin que ello signifique abandonar sus funciones de cuidado y garantía del bien colectivo. La sociedad se involucra, en términos de una mayor densidad y articulación de actores, con capacidad política para intervenir en su contenido.

¿Para quiénes es?: La política social es un derecho no sólo de acceso a medios para satisfacer aspectos materiales de las necesidades sociales, sino de habilitación para ganar espacios políticos que permitan su ejercicio. En este modelo, las personas son ciudadanos activos y no únicamente personas asistidas. La satisfacción de las necesidades sociales es una responsabilidad colectiva pero supone la creación de capacidades políticas de cada persona para participar en la sociedad como un sujeto social y cultural con iguales poderes.

En el modelo keynesiano, la ciudadanía es pasiva, el individuo es externo al Estado y actúa como receptor de servicios. La ciudadanía social, en cambio, se entiende como pertenencia a una comunidad y a una colectividad política. Es una ciudadanía activa, en la que todas las personas tienen el derecho a tener un lugar en la sociedad y la responsabilidad de participar en todo cuanto ocurra en ella.

¿De qué política social estamos hablando?

PARA ANALIZAR....

Reúnete con tus compañeros en pequeños grupos y escojan de la lista señalada abajo una política o programa. Luego ubíquenlo en alguno de los modelos de política social trabajados, que se resumen en el recuadro anexo, y expliquen por qué.



- Un programa de hogares de cuidado diario.
- Las pensiones del Seguro Social Obligatorio.
- Un fondo de recuperación de costos de salud.
- Una política de seguridad alimentaria.
- Una política de acceso gratuito a medicamentos y vacunas.
- Una política de derechos y calidad de vida para los ancianos.



Unidad 2

LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

¿Cómo se ha entendido la cuestión social en Venezuela?

En Venezuela, hemos experimentado distintos modelos de política social en momentos históricos donde se vivieron proyectos políticos y sociales diferentes: el proyecto de industrialización y el proyecto del ajuste.

Aunque separados en el tiempo, estos modelos tienen ciertos aspectos similares y parecen dar continuidad a una misma línea de pensamiento que persiste en el tiempo: “la política social es un paliativo de los efectos de la política económica”.

El bienestar, la igualdad de oportunidades y la seguridad jurídica y social de las personas, se ven en estos modelos como restricciones u obstáculos para los objetivos económicos, generando una política “económica” para quienes tienen poder de compra y una política “social” de carácter residual y accesoria para quienes tienen que ser asistidos por su fracaso económico.

Ésta es una herencia muy fuerte en nuestro país y la tarea es construir y dar fuerza a una solución alternativa de política social de base democrática y cohesionadora en torno a otros valores y principios que dignifiquen a las personas y pongan el acento en la reducción de las desigualdades y en la eliminación de la exclusión. Estos principios son: los derechos, la equidad y la participación.



LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

“En América Latina, la centralidad de la discusión sobre las políticas públicas entre Estado o Mercado, ambos entendidos como artículos de fe y esquemas hegemónicos, quedaron deslegitimados por la propia realidad y colocaron a los países en una especie de péndulo que se movió del desencanto con lo estatal al desencanto con lo privado”
(Vilas 1995, Bustelo 1995, Lechner 1997)

Decíamos en la unidad anterior que la cuestión social tiene un sentido ético y político, además de teórico y técnico, donde están involucrados valores sobre los vínculos, las identidades, los principios y los mecanismos según los cuales debería estar organizada una sociedad y a partir de los cuales, se satisfacen las necesidades sociales. Los modelos de política social responden a estos valores y permiten transformarlos en concepciones, prácticas y tratos que se hacen parte de la vida cotidiana de las personas.

A partir de los elementos que sirvieron de base para delimitar los distintos enfoques de sociedad y modelos de política social en la unidad anterior, intentaremos responder aquí:

- ¿Cuáles han sido los modelos de política social en Venezuela?
- ¿A qué enfoques de sociedad corresponden estos modelos?

Intenta con tus compañeros reflexionar en torno a las preguntas anteriores, a fin de construir hipótesis que especifiquen los modelos de política social y los enfoques de sociedad a los que están referidos, ubicándolos en distintos períodos de tiempo.

Compartamos nuestras conclusiones con el grupo.

La política social en nuestro contexto

¿Cómo son las relaciones entre el Estado y la Sociedad?

“...ni la política social ni el desarrollo han logrado las características del Estado del Bienestar, ni alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados; al contrario, la inequidad, la exclusión y la segmentación han sido las características del desarrollo en la región” (CEPAL 2000)

En los países de América Latina, **la política social** no ha llegado a institucionalizarse en la vida social y económica, tal como sucedió en algunos países europeos, a pesar de haber existido y existir esfuerzos orientados en esta dirección. Es decir, **no ha logrado constituirse en derecho**. Aunque la evidencia contraria en otros países es abrumadora, todavía se oye decir que *más política social representa un freno para el desarrollo*, y de haber alguna, debe tratarse como un mal necesario que evite conflictos sociales mayores.

Según esta visión, los derechos sociales no pueden ser garantizados, ni nadie puede exigir su cumplimiento, porque pertenecen al campo de la ética y no al campo del derecho. Es decir, la política social se asocia con una ética de la dádiva, del favor o de la benevolencia de los que más tienen con los más necesitados, antes que con un poder legítimo de las personas, inherente a su condición de seres humanos, que las habilita para exigir el reconocimiento y ejercicio de una responsabilidad colectiva e individual con la reducción de los déficits de atención, inequidades y exclusión social.

*Para institucionalizarse, un derecho debe convertirse en una orden, en una obligación, reconocida y garantizada desde el Estado en el ordenamiento jurídico y en las políticas públicas, entendiendo que el derecho no pertenece al Estado sino a las personas. **Los derechos sociales son derechos humanos de jerarquía superior al Estado.** No son programas, sino pautas obligatorias para la acción y decisión de todos los órganos del poder público (Combellas 2000).*

No obstante, la trayectoria y la experiencia de otros países a nivel mundial es otra. Las sociedades se han hecho más fuertes, más estables y más desarrolladas a medida en que han dado suficiente importancia a la política social, dejando saldos positivos en la institucionalización y el ejercicio de los derechos sociales. Este proceso ha hecho que la cuestión social haya ido incorporando dentro de la esfera de las políticas públicas los siguientes aspectos de la vida social y económica.

- La **satisfacción de necesidades** que son parte de la existencia humana y que requieren de modos de acción colectiva para poder ser satisfechas o convertidas en capacidades realizadas de una forma verdaderamente humana o de una manera digna. El conjunto de estas necesidades y también los mecanismos a través de los cuales es posible que se satisfagan, forman parte del bien colectivo, es decir, es algo que nos pertenece a todos.
- La superación de inequidades que obstaculizan o impiden a las personas contar con una **base de seguridad y una real igualdad de oportunidades** para alcanzar una buena vida, según la diversidad de patrones sociales y culturales que definen el contenido de esta buena vida.
- La construcción de **cohesión social o sentido de pertenencia** entre las personas y los grupos sociales, haciendo de la ciudadanía y de las políticas públicas elementos de integración social que obliguen a prevalecer en la sociedad los principios de igualdad, justicia, equidad, solidaridad y participación.
- La movilización de esfuerzos en torno a un proyecto de sociedad del más amplio consenso dirigido a **transformaciones globales** y a nuevos **modelos de desarrollo** centrados en la dignidad de las personas y en una más alta calidad de vida.

Siendo producto de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, gran parte de las dificultades para que la política social se institucionalice en América Latina se debe a las debilidades que todavía persisten tanto en el Estado como en la Sociedad. Tenemos una institucionalidad inacabada e incapaz de generar cambios sociales, procesos de integración social, garantía en la aplicación de las normas, igualdad de oportunidades y respuestas adecuadas a las necesidades sociales. A esto puede llamarse una “modernización estatal limitada asociada con un fuerte tradicionalismo societal” (Calderón 2000). De hecho, el abandono progresivo de políticas sociales de características universalistas, aunque no acabadas, para ser sustituidas por políticas de corte (neo)liberal han dejado sin ninguna base de seguridad de medios de vida a la mayoría de las poblaciones de América Latina, configurando así sociedades fracturadas y duales en las que existen brechas muy grandes entre una minoría enriquecida y una mayoría cada vez más pobre.

*En un Estado que no cumple con sus obligaciones sociales y en una sociedad cada vez más escindida internamente, el ejercicio de la ciudadanía o “el derecho a tener derechos” se va erosionando y se pierden capacidades sociales para alcanzar una mayor **gobernabilidad**, entendiéndose por ésta **procesos y resultados en los cuales la sociedad gana mayores grados de autonomía para gobernarse a sí misma**.*

Estas debilidades pueden resumirse de la siguiente forma, tomando las ideas de Fleury (2000):

- **El patrimonialismo:** en las relaciones Estado-Sociedad la esfera pública no se diferencia de la esfera privada. Esto se manifiesta en prácticas clasistas, clientelares y de corrupción donde los bienes del Estado son usufructuados por grupos con poder y ciertos sectores sociales. Lo público se limita al ámbito del gobierno y a uno de sus entes organizativos, el poder ejecutivo (el Presidente, los Ministros, los Directores). Los grupos y sectores reivindican participar en esta forma de relación con el Estado más reivindicar derechos frente al Estado. A esto se ha llamado una “ciudadanía estatal” (Delgado 2000).

Por eso es frecuente confundir al Estado con lo que hace el Gobierno. Lo público se entiende como el espacio de las relaciones que se tejen alrededor de las figuras y los actores que actúan en nombre del Estado. Partidos políticos, sindicatos y empresarios actúan como agencias del gobierno, perdiendo sus funciones de reivindicación de intereses y demandas políticas de la sociedad. En vez de ser una esfera de recursos y decisiones que pertenece a todos, lo público es algo ajeno y orientado por los intereses de los grupos o sectores privilegiados.

- **El autoritarismo:** en las relaciones Estado-Sociedad existen prácticas autoritarias en las cuales las decisiones y los conflictos se resuelven fuera del marco democrático. Estas prácticas debilitan la institucionalidad existente e impiden que ésta pueda ser completada en organizaciones y procedimientos respetados por todos e internalizada en la cultura política, debido a que persisten valores y conductas en los que la justicia no se aplica igual para todos ni los sistemas políticos representan los intereses de todos. El autoritarismo tiene varias versiones: el tecnócrata (supremacía del interés privado e individual), el estatista (supremacía del Estado y de las clases dirigentes) y el populista (supremacía de un líder o caudillo).

El fundamento del autoritarismo es que la sociedad no sabe cómo vivir en democracia ni encauzar sus fines a través de reglas democráticas, por tanto, se requiere de una figura fuerte al mando de la sociedad (presidente, caudillo, dirigentes, técnicos) investida de ciertas cualidades para decidir y conducir en nombre de todos los destinos de la sociedad. El autoritarismo acentúa en la cultura política rasgos de distancia social, jerarquía, autoridad absoluta, arbitrariedad y discrecionalidad.

- **La exclusión:** en las relaciones Estado-Sociedad la ciudadanía no se sustenta en una igualdad básica. El Estado puede funcionar sin ciudadanos. Los derechos se resuelven bajo la discrecionalidad del Estado y no fuera de éste como reivindicaciones de los ciudadanos.

En América Latina, el Estado se conformó de afuera hacia adentro por la necesidad de capital extranjero y la concesión de espacios territoriales para ser explotados con mano de obra barata. En éste se instalaron estructuras corporativas y redes clientelares que en vez de mejorar la capacidad de producción y ocupación se dedicaron a la acumulación y redistribución de la renta. Los sectores sociales privilegiados se incorporaron de manera heterogénea y frágil a las instituciones, mientras que vastos sectores fueron excluidos.

La exclusión no es sólo un problema de acceso, sino un proceso de progresiva desaparición simbólica de la comunidad política. Significa la “ruptura de la pertenencia” y “la expulsión de los excluidos” del mapa de representaciones sociales y culturales, quitándoles el derecho a participar; y en su expresión más extrema, también su condición humana.

¿Qué pasa en Venezuela?

PARA DEBATIR

En Venezuela, vivimos un debate interno sobre cómo podemos superar los déficits de necesidades, inequidad y exclusión, que expresan procesos de fractura y dualización de la sociedad. Estos no son problemas exclusivos de Venezuela. Muchos países de América Latina se encuentran en la misma situación y en la misma búsqueda de soluciones.



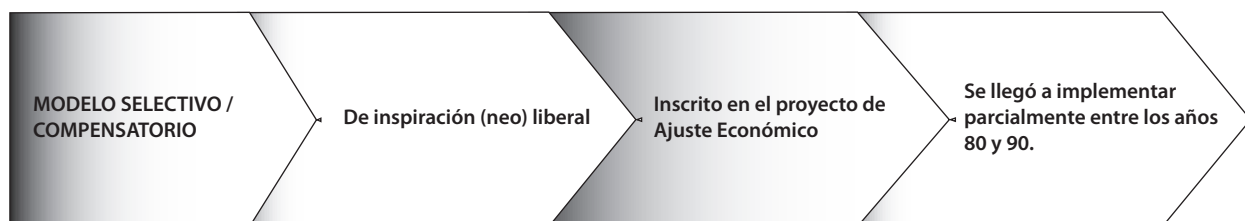
Discute con tus compañeros por qué nosotros no hemos logrado la fuerza necesaria para superar estos problemas, teniendo un alto potencial de riqueza natural, la democracia más antigua de América Latina; cierta capacidad para identificar los problemas, además de existir una experiencia acumulada en países de nuestro entorno cercano.

A continuación haremos un recorrido histórico por los modelos de política social en Venezuela, en el cual veremos cómo se fueron configurando dos maneras de entender la cuestión social:

Primero desde el Estado



Después por el mercado



Estos dos modelos han predominado en Venezuela y heredamos de ellos planes, programas y organismos que todavía tienen peso en la política social, pero dejaron una secuela de graves problemas sociales sin resolver y una institucionalidad incapaz de enfrentarlos.

En el presente, se han abierto nuevas perspectivas que abordaremos a través del modelo de derechos y equidad, el cual se perfila como parte de un proyecto de ciudadanía, equidad y democratización de la sociedad venezolana. Este modelo representa una construcción alternativa a los dos anteriores y se encuentra hoy en el centro de los cambios políticos y sociales en los que ha estado envuelto el país desde finales de los años 90.

El modelo universal-asistencialista del proyecto de industrialización

“Con el auge de la explotación del petróleo...se asentó en nuestro país un gran proyecto nacional: la modernización...Este proyecto no implicaba otra cosa que la creación de una sociedad moderna e industrializada que remplazara a la sociedad atrasada y rural existente”
(González 1998;15)

Entre las décadas de los años 40 y los 70 se instala en Venezuela una concepción de política social en la que los trabajadores asalariados y sus familias conformaban el centro del modelo. El rumbo de la política social habría sido más positivo si no se hubiera esquivado la gran desigualdad social y económica existente; y si la construcción del proyecto político hubiera creado marcos cada vez más amplios de inclusión política y social donde los derechos sirvieran de soporte a la naciente ciudadanía democrática, incluyendo un efectivo poder de decisión en asuntos tan cruciales tales como el modelo económico y los destinos de la renta petrolera. Durante estos años surgen con fuerza las ideas según las cuales el país debía encauzarse por una senda de desarrollo a través de su modernización económica y social. El propósito era convertir una sociedad percibida como atrasada, rural y de subsistencia económica, en una sociedad moderna, urbana y económicamente industrializada.

Las vías que debían tomarse para lograr este propósito eran, por un lado, crear industrias nacionales, aumentar la producción y el consumo interno, generar excedentes, absorber tecnologías y desarrollar las comunicaciones internas; y por otro, masificar un estilo de vida urbano fomentado por la educación, la sanidad pública y el trabajo asalariado y especializado. Este proyecto no era exclusivo de Venezuela, también se daba simultáneamente en varios países de América Latina siguiendo tendencias internacionales. La idea inicial dentro del debate, tal como se observa en algunos de los modelos de bienestar europeos después de la segunda guerra mundial, era fortalecer las capacidades del mercado interno y al mismo tiempo garantizar cierta estabilidad social y política para generar las bases de un crecimiento económico mayor y sostenido en un horizonte de mediano y largo plazo.

Del aspecto **económico**, es el Estado uno de los principales pilares del proyecto de industrialización. En Venezuela, la propiedad estatal del suelo y del subsuelo permite al Estado percibir y administrar la mayoría de las divisas que entran al país por concepto de extracción, procesamiento y exportación de petróleo⁸. Por lo tanto, el Estado tenía un papel central en la implantación del modelo de desarrollo a través del gasto público y de un amplio marco de regulaciones sobre la vida económica y social. Con su intervención se podía desarrollar la industria, proteger la producción y expandir el consumo a través de la generación de empleo privado y público, establecer un nivel obligatorio de sueldos y salarios, implantar un sistema de seguridad social con asistencia médica y pensiones por jubilación para los trabajadores asalariados y proveer a casi todo el territorio nacional de escuelas, centros de salud ambulatorios y hospitales.

La fórmula en la que el Estado estimulaba la expansión y protegía el mercado interno, a la vez que invertía en sistemas de protección para la población, permitió un crecimiento económico estable durante varias décadas. Pero, en los años 70 se evidencia el fracaso del proceso de industrialización y lo frágil de la estabilidad económica lograda en décadas anteriores. Las razones -según García 1993 y Del Rosario 2003- son un conjunto de distorsiones que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- **El aumento de las importaciones:** Las importaciones aumentan en vez de disminuir en materias primas, alimentos e insumos familiares. En vez de sustituir bienes importados, cambió el tipo de bienes provenientes del exterior, aumentando su valor y volumen.
- **La dependencia petrolera:** El sector petrolero continuó produciendo las divisas para hacer funcionar la economía, pese a que se buscaba romper con la dependencia petrolera. El sistema de exportación petrolera actuaba de manera independiente al proceso de industrialización.
- **La reducción del mercado interno:** El mercado interno se reduce en vez de agrandarse, debido a la concentración distributiva del ingreso en los estratos medios y altos de la población, las prácticas monopólicas y oligopólicas de la industria, así como el proteccionismo del Estado.

⁸ En 1965 el petróleo representaba el 97% de las exportaciones del país y en 1991 este porcentaje había bajado apenas al 91% (Cartaya 1997 citando a Banco Mundial 1991).

- **El incremento del desempleo:** El desempleo estructural se incrementa debido a la incorporación de un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas.
- **La baja capacidad de absorción de recursos:** La capacidad instalada de la industria no permite absorber el volumen de recursos invertidos y se generan problemas operativos por falta de personal especializado.
- **El encarecimiento de la vida:** El consumo se hace cada vez más caro, debido a que no existe capacidad para cubrir la demanda interna, aun cuando se experimenta cierta estabilidad en los precios de los alimentos por los subsidios del Estado al sector agrícola.

*Como resultado, se produce el **derrumbe del modelo económico rentístico**, que **no sólo significa depender de ingresos provenientes del petróleo**, cosa que caracteriza también a otros países y es una enorme ventaja en comparación con la mayoría de las naciones del mundo, **sino que la economía funcione con base en la acumulación pura y simple del capital y de la producción, que luego se reparte a través de un sistema de conciliación de intereses**. Este sistema colapsó desde el punto de vista económico, por los límites del mercado interno y la imposibilidad de competir en los mercados externos (Baptista 1997); y desde el punto de vista social y político, por su carácter limitado y excluyente.*

Del lado **social**, el proyecto modernizador trajo consigo la creación de una masa de trabajadores asalariados, la expansión de la clase media y la conformación de ciudades convertidas en principales centros de actividad económica. Las constituciones de 1947 y 1961 establecieron obligaciones al Estado para resolver los problemas colectivos y atender las demandas de la población, lo cual evidencia la importancia de la construcción de un Estado Social de Derecho, donde algunos derechos sociales del constitucionalismo venezolano no tenían precedentes en América Latina (Delgado 2000 citando a Carrera Damas 1994). Pero su implementación fue ajustada a los pactos explícitos e implícitos entre las fuerzas sociales y políticas del momento y por tanto, fue postergada, dejando que la ciudadanía social recién nacida en los primeros años de la década de los cuarenta no pudiera madurar ni crecer completamente con el desarrollo de la democracia.

En una situación de abundancia económica, los recursos del Estado se dirigen desde el poder central hacia la creación de instituciones y de sistemas para dar protección social a la fuerza de trabajo asalariada y a la clase media urbana, masificar la educación a fin de aumentar el capital humano y productivo; y prestar asistencia a quienes no podrían ser absorbidos por el sistema debido a sus rezagos económicos, sociales y culturales. Los indicadores muestran una verdadera “mudanza” o un cambio drástico favorable en los patrones de condiciones de vida: la pobreza baja a la mitad, se reduce el desempleo abierto y el subempleo, disminuye sensiblemente la mortalidad infantil, aumentan las matrículas educativas en todos los niveles y también el número de viviendas con suministro de agua potable y sistema de cloacas. De esta política se heredó una considerable infraestructura y cobertura de servicios educativos, sanitarios y de saneamiento. Pero la forma en que operó fue excluyente, fragmentada y desconectada de las desigualdades sociales, económicas y culturales. Esto se muestra en los siguientes aspectos:

- **El universalismo segmentado:** En su denominación, la política social es universal porque se consagran derechos al trabajo, la educación, la salud y la seguridad social, pero el ejercicio de estos derechos –con excepción de la educación– no es realmente para todos. Por ello se ha llamado un universalismo segmentado (Gómez y Alarcón 2003), donde se presume que todos irán progresivamente entrando al sistema y escalando en su estatus socioeconómico mediante un trabajo asalariado y una mayor educación. El Estado entra primordialmente en la promoción del empleo (empleo público e inversión en obras pública) y en la masificación de la educación, a fin de modernizar el sistema educativo, impartir educación a todas las clases sociales, capacitar los recursos humanos para la nueva estrategia de desarrollo económico y modernizar el sistema y métodos de enseñanza (Mandato 1998). En una segunda instancia, el Estado presta cierta asistencia cuando el trabajo y la educación no funcionan.

- **Los pactos:** Los derechos se ajustan a las posibilidades de cumplimiento derivadas de los pactos realizados entre las élites dirigentes y los factores de poder. De una concepción de derechos sociales (trabajo, salud, seguridad social), consagrados en la Constitución de 1947 como habilitaciones de los ciudadanos para organizarse y luchar por ellos, lo cual los convirtió en obligaciones del Estado que debía a fin de establecer y cumplir con garantías económicas y sociales que permitieran su ejercicio; se pasó por la vía de la conciliación de intereses en la Constitución de 1961, a una concepción de derechos donde el Estado es una instancia que interviene en forma subsidiaria o asistencial. Esta asistencia no se concebía, sin embargo, en forma selectiva sino masiva, a través de la política educativa y de una política de subsidios y de amplias regulaciones sobre el empleo, los salarios y los precios.
- **Un sistema fragmentado y estratificado:** El sistema de conciliaciones generó una gama de mecanismos desarticulados y fragmentados en los que:
 - A la **educación** se le dio un carácter universalista.
 - Al **trabajo** una visión de garantías mínimas para tener una vida digna y decorosa.
 - La **seguridad social** adoptó el modelo de un sistema contributivo empresa-trabajador con apoyo del Estado pero no dependiente de las finanzas de éste, que contribuyó a un sistema estratificado entre trabajadores urbanos y rurales, privados y públicos, formales e informales, contribuyentes y no contribuyentes.
 - La **salud** funcionó de una manera asistencial y curativa, donde coexistían un sector privado y un sector gubernamental separados y en expansión, sin autoridad que fuera capaz de ejercer una rectoría pública sobre el sector a pesar de la estructura centralista y vertical del Estado⁹.
- **Las inequidades distributivas:** La protección social es un beneficio ligado al logro laboral. Por tanto, ésta se concentra en los trabajadores asalariados del sector privado, mientras que el resto se encuentra escasa y desigualmente provisto de atención, generando así una situación de inequidad distributiva (García 1993) que dejó por fuera, por ejemplo, en algunas prestaciones a los empleados públicos y de toda atención a los trabajadores no asalariados, los campesinos y a los indígenas. El impacto del gasto público en la generación de empleo y en transferencias a la población logra compensar la regresividad de la distribución del ingreso, más no modificarla (Del Rosario 2003). Dado que este gasto es financiado por la renta petrolera, no existe la necesidad de cargas impositivas internas significativas (Cartaya 1997). El gasto social se incrementó con la intención de mejorar el empleo, las remuneraciones y los insumos del sector social, pero este incremento no fue sostenido. De hecho, "La evolución de las remuneraciones mostró hasta 1967 un comportamiento más favorable que el gasto social real per cápita, revelando la prioridad que le fue otorgada en el marco de la estrategia social" (García 1993).
- **Un modo de vida urbano y de clase media:** La inequidad tiene otra vertiente. Los servicios sociales se concentran en las grandes ciudades, aumentando las migraciones internas del campo a la ciudad, en desmedro de las actividades agrícolas. En la Caracas de los años 50, ya se observa la cohabitación de una opulenta minoría, una masa depauperada en barrios tradicionales y zonas de ranchos y una clase media influida por la cultura del petróleo que busca acomodarse en un apartamento de propiedad horizontal (Mandato 1998). Una parte de las iniciativas de la política social durante este período, aunque de importancia menor en cuanto a financiamiento, fueron los proyectos de rehabilitación y consolidación de los barrios pobres en las grandes ciudades.
- **Los consensos dentro del Estado:** Los consensos y la cohesión de la sociedad se hacen en torno a la figura del Estado, ya que es desde éste que se produce y distribuye la principal fuente de riqueza nacional: la renta petrolera. De las posibilidades fiscales dependieron entonces: la transformación de la economía, el surgimiento del empresariado, la expansión de la clase obrera; el ascenso de los sectores medios estudiantiles y profesionales; la formación de una burocracia pública; y en su consolidación, también la legitimidad y el fortalecimiento de los partidos políticos (Copre 1996). La política social no tiene importancia, se supone que mediante el crecimiento económico se lograría suficientes empleos para insertar a toda la población y erradicar la pobreza. La intervención del Estado no intentó generar condiciones de trabajo y productividad, sino por el contrario generó dependencia del Estado (González 1998).

⁹ La debilidad del sistema público de salud se corrobora cuando a partir de 1974 comienza a tener fuerza la idea de un financiamiento segmentado en: el pago directo de los servicios dependientes del Estado según las capacidades de los pacientes, las contribuciones de los trabajadores a la atención médica del seguro y un subsidio estatal para la población indigente (García 1993).

La Constitución de 1961 establecía que, en *Educación* (Art.78): **“Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes”**; en *Seguridad Social* (Art.94): **“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo (...), así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”**; y en *Salud* (Art. 76): **“Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos”**.

Del aspecto **político**, los partidos conformaban el mecanismo fundamental de intermediación entre el Estado y la Sociedad. Ellos eran los canales de agregación y articulación de los intereses sociales (Kornblith). De manera explícita, en 1958 se firma el llamado Pacto de Punto Fijo entre los principales partidos políticos, las fuerzas armadas, las cúpulas de las organizaciones empresariales y sindicales, y la iglesia; a fin de instaurar un régimen democrático representativo y centralista. Los acuerdos envueltos en el pacto eran: “defender la constitucionalidad, un gobierno de unidad nacional y un programa mínimo común” (López, Gómez y Maingon 1989). En los años siguientes también se gestó el Pacto Obrero-Patronal, en que el Estado se comprometía a garantizar estabilidad laboral por medio de la generación de empleo, la seguridad social y la defensa de los salarios (García 1993).

El esquema permitió ciertamente un clima de estabilidad por más de dos décadas. “El sistema político instaurado integró social y políticamente a todo el país, al menos durante las dos décadas siguientes, convirtió al Estado en un distribuidor de la renta petrolera, un mediador entre los actores sociales y políticos reconocidos (los partidos emergentes), además organizó un proceso estable de expresión y satisfacción de demandas socio-políticas a través de esos partidos” (López, Gómez y Maingon 1989). Pero, la crisis económica de los años setenta puso al descubierto las fuertes contradicciones entre la cultura patrimonialista y autoritaria de los grupos dirigentes, una institucionalidad pública viciada de relaciones clientelares y condicionada por intereses corporativos y las crecientes necesidades sociales insatisfechas de la población venezolana. Las características de este sistema se resumen de la siguiente manera:

- **La conciliación de intereses:** La estabilidad del sistema político se fundó sobre un esquema de conciliación de intereses entre los partidos políticos hegemónicos y grupos de poder, organizados alrededor de la renta petrolera. Es un Estado corporativo donde los grupos condicionan la estabilidad política al resguardo de sus intereses y los partidos se convierten en el mecanismo de recepción, procesamiento y control de las demandas sociales. Funciona a través de un sistema de poder presidencialista y centralista, la alternancia en el poder entre los dos partidos mayoritarios y de responsabilidades compartidas en todos los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, nacional y local de gobierno (García 1993), relaciones clientelares donde se obtienen beneficios a cambio de lealtades partidistas y a través del poder de “veto” de las élites sobre las políticas públicas, p.e., la iglesia en la educación religiosa, las fuerzas armadas en los asuntos militares y los sectores económicos en el funcionamiento del mercado. Se trata de una democracia “tutelada” en la cual el sistema limita los mecanismos de participación y representación democrática (Cartaya 1997).
- **El reparto:** El Estado no es el centro del ejercicio del poder sino el lugar donde se reparte la renta. En conexión con éste existen instancias paraestatales donde se toman las decisiones. “Ni en las cortes se deciden los juicios, ni en el parlamento las leyes, ni en los organismos planificadores las inversiones” (Cope 1996). Esto representa una gran permeabilidad y mediatización del Estado en su papel en la defensa de los intereses colectivos. Estas instancias operan en las estructuras superiores del Estado, para conseguir

determinados apoyos y solidaridades, pero también lo hacen por debajo, entre clanes burocráticos interpartidistas o no partidistas (lealtades familiares, amistosas, regionales, locales o comerciales). Es una manera de democratizar el clientelismo político, haciendo que rebasa las fronteras, a veces rígidas, de los partidos (Copre 1996).

- **El centralismo y la ineficacia:** La carencia de un sistema judicial firme y la ausencia de funciones claramente definidas del Estado, se acompaña de centralismo, lo cual hace posible una relación más directa entre los núcleos de poder y el acceso a los recursos públicos. El centralismo, aunque poco democrático, no es eficiente, coherente ni funcional. Sirve a la concentración de autoridad y de atribuciones con un alto grado de ineficacia, dispersión, distorsión de competencias y anarquías (Copre 1996), y acentúa las disparidades regionales en el acceso a las decisiones (García 1993). De esta manera, se va conformando una burocracia estatal expansiva, fragmentada y asentada sobre islas de poder, que no se traduce en mayor bienestar para las personas.
- **El clientelismo:** La sociedad civil es también absorbida por la dinámica estatal y clientelar, por tanto, no existen contrapesos al Estado. El Estado no ha recibido las presiones sociales indispensables para su institucionalización, puesto que las estructuras informales del clientelismo las ha hecho parcialmente innecesarias. Al margen de los pactos y de los beneficios quedaron amplios sectores de la población que progresivamente fueron movilizándose del campo a las grandes ciudades o las zonas de explotación petrolera, construyendo enormes bolsones de pobreza y una economía subterránea. El clientelismo y el asistencialismo se convierten en piezas centrales de sustentación de los partidos y de la ciudadanía. Las debilidades de constitución del Estado impidieron una base estable de derechos y por consiguiente una más fuerte ciudadanía (Maingon y Gómez 1997).

“En términos reales, la concepción de la ciudadanía social en Venezuela pareciera ajustarse al contexto socio-político que ha rodeado las coyunturas sociales (...) y han sido los actores de cada una de esas coyunturas, quienes han decidido el objeto a tutelarse, a quién correspondería la responsabilidad de esa tutela y quiénes serían los sujetos protegidos o ciudadanos amparados por el concepto de ciudadanía social” (Delgado 2003; 70)

En resumen, ¿qué acciones e instrumentos caracterizaron la aplicación de este modelo de política social? Estas acciones fueron:

- **La masificación de la educación pública**, que generó avances significativos en la institucionalización del derecho educativo. La educación representó un dispositivo de redistribución y ascenso social, por tanto, su universalidad y gratuidad fueron elementos sustantivos de acceso al sistema.

- **El crecimiento y protección del empleo público**, que permitió ampliar considerablemente la cantidad de trabajadores asalariados en los sectores de manufactura, servicios, construcción, comercio y finanzas.

- **El mejoramiento de las condiciones generales de trabajo**, con repercusiones favorables en el aumento de las remuneraciones y en la distribución de los ingresos a favor de los sectores medios de la población y de la estabilidad entre capital y trabajo, aunque ligeramente inclinado hacia el capital (García 1993, citando a Baptista 1991).

- **La creación, expansión y segmentación del Seguro Social Obligatorio**, con bajas coberturas de aseguramiento en asistencia médica, debido a su concentración en los centros industriales del país; y una mayor extensión en pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes, aunque éstas fueron siempre insuficientes para pagar los costos de bienes y servicios básicos.

- **El saneamiento básico del medio rural**, consistente en el suministro de agua y cloacas y la construcción de viviendas, que redujo la mortalidad general e infantil. Esta acción se intensifica en los años 50 y 60 con los programas anti-endémicos (paludismo¹⁰, bilharzia, anquilostomiasis, lepra, tuberculosis) y atención materno-infantil. No obstante, la gastroenteritis se transforma en la nueva forma de muerte, debido a los amplios déficits todavía reinantes en vivienda y condiciones de vivienda en el medio urbano.

- **La atención de salud curativa y subsidiaria o asistencial**, donde el Seguro Social cubre la atención médica de los trabajadores asalariados; el Sector Privado expande su red de hospitales y clínicas para las capas medias y altas, y el Estado expande la suya con hospitales generales y centros de salud urbanos y rurales, de cobertura limitada y ubicados en las zonas más rezagadas del país¹¹.

- **El ordenamiento, rehabilitación y consolidación de barrios** o asentamientos no regulados en las principales ciudades del país, lugar de habitación de los sectores de mayor pobreza y marginalidad, conformados a partir del acelerado proceso de urbanización, inequidades y exclusión social.

- **La política de subsidios** a servicios conectados a la vivienda y el transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono), y a una gran variedad de productos de consumo masivo, sobre todo alimentos (González 1998).

- **La asistencia social** a través de organismos encargados de sectores específicos de la población, como la infancia abandonada, la indigencia en la vejez, así como de ciertas áreas como la nutrición, además de pequeños subsidios que llegaban a través de las escuelas.

La herencia de la política social universal-asistencialista

PARA DEBATIR

Reúnete en pequeños grupos y analiza:



- ¿Qué forma de vínculo social fue privilegiado en el modelo universal-asistencialista?
- ¿Cuáles fueron los principales fines de este modelo de política social?
- ¿A quiénes incluyó y a quiénes excluyó?
- Selecciona tres de las acciones o instrumentos donde se hayan producido posibles exclusiones e identifica los derechos que fueron vulnerados, si fuese el caso.

Llevemos nuestras conclusiones a una discusión en plenaria.

¹⁰ En 1956 se logra la erradicación del paludismo o malaria en el país.

¹¹ “El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social inició el desarrollo de los “Módulos de Servicio”, a través de los cuales se dispensaba atención primaria en materia de salud en las áreas marginales urbanas. Este programa cumplió con la doble función de atender a bajo costo para el Estado, una demanda numerosa (...) y cumplía además con la función de control social en un área conflictiva de las ciudades, al generar una ilusión de satisfacción de sus necesidades. Otro aspecto resaltante fue el aumento de los programas de control de natalidad, que a partir de 1974, formaron parte del programa oficial del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, su objetivo fue disminuir el crecimiento poblacional urbano y de esa manera, por vía indirecta, la demanda de servicios. Se asistió a un paulatino abandono de las obligaciones del Estado con relación a la salud para, en consonancia con las tendencias (neo)liberales, derivarla hacia el sector privado y las familias (Delgado citando a Castellanos 1982).

El modelo selectivo-compensatorio del enfoque (neo)liberal

“Como resultado de una de las crisis más severas que ha confrontado América Latina, en los años 80 se adopta en varios países de la región un nuevo patrón de desarrollo sustentado en la vigencia del mercado, la apertura y la competencia.

En éste se facilita el rol del sector privado, de la sociedad civil y se plantea el cuestionamiento y la revisión del papel del Estado. Sin embargo, estos cambios se producen en un ambiente fuertemente marcado por la inequidad social, la exclusión de grandes masas de los beneficios del crecimiento y de la participación democrática”

(Izaguirre 1997)

Con el lema “la mejor política social es la política económica” se inaugura en Venezuela durante los años 80 y 90 un cambio radical en la concepción de política social. La llamada “nueva política social” cuya pretensión era sustituir la “política tradicional” de las décadas pasadas, tenía como único centro de atención a los más pobres, es decir, a los que no contaban con ingresos suficientes para cubrir un consumo mínimo, dejando al resto de la población a cargo del mercado, es decir, a cargo de sí mismos (García 1993). Basada en un enfoque (neo)liberal, la propuesta que toma fuerza en este período a fin de lograr una transformación global, era pasar de una sociedad regulada y protegida por el Estado a una sociedad orientada por relaciones de mercado, abierta y competitiva. La propuesta se concreta en programas de “ajuste” para estabilizar la economía y dinamizarla internamente de acuerdo con parámetros económicos internacionales.

Dentro de este enfoque, la política social de principios universalistas, incluyendo la política de regulación del mercado de trabajo y los subsidios generales a la población, se asocia con los males del Estado que debían ser erradicados (burocracia ineficiente, clientelismo, intervenciones indiscriminadas). La pobreza, es el único problema que debía ser intervenido para compensar los efectos recesivos del ajuste y bajar las tensiones sociales, y es tratado fundamentalmente como un problema económico, fruto de políticas erradas que no fueron capaces de dirigir a la sociedad hacia un mayor crecimiento económico, baja inflación, inversiones y aumento de la productividad de la mano de obra reduciendo sus costos. Bajo estas líneas de pensamiento, el modelo de política que se adopta es un conjunto o “paquete” de programas de lucha contra la pobreza. Tal esquema de programas eran parte de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y fueron inducidos en el país a través del apoyo prestado por agencias multilaterales de financiamiento y asistencia técnica, al igual que en otros países de América Latina.

Del aspecto **económico**, en el año 1979 Venezuela entra en el proyecto de ajuste que consistía en la estabilización o el logro de equilibrios macroeconómicos y la apertura de la economía hacia los mercados externos. Ello implicaba tomar medidas drásticas dentro de la economía venezolana. Por un lado, la reducción de las funciones reguladoras y planificadoras del Estado, mediante la eliminación de los subsidios indirectos, la flexibilización del mercado de trabajo, el apoyo financiero a las exportaciones, la reducción del gasto público y la privatización de las empresas estatales y servicios sociales. Por otro lado, era necesario aumentar la participación del sector privado en las actividades productivas, que en el caso venezolano significaba ampliar las actividades de producción no petroleras. En definitiva, la intención era liberar recursos estatales para dinamizar y diversificar la economía en un contexto de fuertes distorsiones del sistema productivo, provenientes del proyecto de industrialización, y de restricciones fiscales, inflación y desbalance de las cuentas externas a raíz de haber comprometido recursos contando con una bonanza petrolera que pronto decayó.

La política económica con un enfoque (neo)liberal adquiere en Venezuela un espacio preponderante en la conducción del Estado y se perfila como la salida inevitable o la única solución posible para resolver la mayoría de los males del país. Aplicarla traería sacrificios transitorios que a la larga serían compensados con mejores niveles de ingreso, por efecto del aumento de la inversión y la entrada de capital externo. A corto plazo era esperable efectos sociales negativos pero a largo plazo los pobres estarán mucho mejor con el programa de ajuste que sin él (Cartaya y D’Elia 1991). Es por eso, que la política debe hacer uso de una fuerte campaña de legitimación dado que los resultados no se ven sino a futuro, “la satisfacción de las necesidades sociales no aparece como objetivo prioritario ni campo específico sino como una promesa al futuro, resultado simple o secundario de las medidas económicas” (Laurell 1995; 177).

Pero, contrario a lo que se postulaba, la política económica no logró los resultados esperados y en cambio incrementó la caída del salario real, acentuó la distribución regresiva del ingreso e hizo depender la economía de las fluctuaciones del mercado internacional. El retiro del Estado y la des-regulación del mercado de trabajo aumentaron el desempleo, la informalidad y la pobreza, sin que los programas de ajustes pudieran compensar estos problemas y generar las bases para un crecimiento sostenido (Del Rosario 2003). Estos aspectos pueden resumirse de la siguiente manera:

- **La desigualdad de la riqueza:** Una política económica expansiva de industrialización se produce durante los primeros años de la década de los 70, cuyo objetivo era la construcción de una Venezuela “económicamente independiente”, basando la estrategia en una situación excepcional de “bonanza” por el aumento de los precios del petróleo y en los beneficios que traería para el país la nacionalización del petróleo, después de medio siglo de concesiones petroleras. Sin embargo, la estrategia aumentó el endeudamiento externo (financiado con las reservas internacionales y programas de reestructuración de la deuda), paralizó la economía, incrementó las importaciones y acentuó la distribución desigual de los ingresos y la riqueza a favor del capital.
- **La caída del crecimiento interno, el empleo y las inversiones:** A raíz de la grave crisis de endeudamiento, en los años 80 se vivieron desequilibrios permanentes que fueron atendidos a través de **ajustes de corto plazo** de acuerdo con las fluctuaciones del mercado petrolero para evitar la inflación. La intención de cumplir con los compromisos externos sacrificaron el crecimiento interno, el empleo y las inversiones (Del Rosario). La devaluación de 1983 o “viernes negro” es la terminación de los intentos por mantener los equilibrios, iniciándose desde entonces un período de estancamiento, inflación, devaluaciones, desempleo y la implantación masiva de controles sobre toda la economía (Silva Michelena 1999).
- **La ayuda multilateral:** En 1989 se aplica un programa de ajuste estructural de implementación rápida, que desencadenó una reacción violenta por parte de la población, conocida como “El Caracazo”. Un contexto de desempleo, pobreza e inflación, sumado al descrédito de las instituciones democráticas, contrastó con una política que eliminaba en forma radical la presencia del Estado en la economía. Para bajar los conflictos sociales y compensar en cierta medida los efectos del ajuste, se gestiona un préstamo con agencias multilaterales en 1990 para poner en marcha un conjunto de programas sociales dirigidos al combate de la pobreza, pero la escasa ejecución de éstos y su insuficiencia frente a los problemas sociales debilitaron su implementación, que se vió interrumpida con los dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre del año 1992 y la destitución del Presidente de la República en 1993. Nuevamente, en 1994 arranca una segunda fase de ajuste, orientada hacia un crecimiento económico sostenido y la reducción de la inflación. A diferencia del mecanismo de ajuste anterior, el nuevo programa se aplicó de manera gradual y se concentró en el sector de la economía petrolera, lo cual permitió un clima de menor tensión social.

En el aspecto **social**, el enfoque (neo)liberal intensifica el carácter secundario y accesorio de la política social al ser utilizada para reducir el déficit de los recursos fiscales sin evaluar sus consecuencias sobre el bienestar de la población (García 1993). La política social se transforma en un conjunto de programas y medidas dirigidos a compensar transitoriamente los efectos del ajuste y a sustituir las viejas prácticas clientelares de la institucionalidad social, adoptando modalidades de gestión que permitieran la reducción del gasto social, la autonomía financiera de los recursos a fin de lograr una especie de “impermeabilidad” a las presiones externas y un alto nivel de confianza en procedimientos y resultados, la tecnificación de la labor pública a fin de incrementar la eficiencia, habida cuenta de que el presupuesto del Estado había disminuido drásticamente, de tal manera que ya no era posible mantener el mismo nivel de gasto público (UCAB 1996). Sin embargo, en este enfoque no se diseñan los programas para aumentar la eficiencia, se exige eficiencia porque se reduce el gasto social (Vilas 1995).

La política se caracterizó por acciones aisladas que contribuyeron a separar la política económica de la social, colocando a ésta como una mera estrategia coyuntural, incapaz de resolver los problemas estructurales que se expresaban en un amplio déficit de satisfacción de necesidades sociales y enormes brechas de desigualdad en las distribución del ingreso y de la riqueza. Además no logró compensar la caída sostenida de los ingresos ni la desaparición de puestos de trabajo productivos y bien remunerados. Por el contrario, el reduccionismo de la política social agudizó mucho más la situación con la eliminación de los subsidios indirectos y la desregulación del mercado de trabajo. Bajo esta visión, la política social no jugaba ningún papel importante en la estrategia de desarrollo económico. Esto puede verse en los siguientes aspectos:

- **El alivio a la pobreza por efecto de las medidas de ajuste:** Entre 1988 y 1991 aparecen los “programas de enfrentamiento a la pobreza” que consistieron en una estrategia financiera de corto plazo para aliviar el impacto del ajuste sobre los ingresos familiares. La idea era reemplazar los subsidios indirectos e indiscriminados en alimentos y servicios, por subsidios directos y focalizados en los grupos más pobres y vulnerables (niños y mujeres). La estrategia no tuvo gran importancia financiera o de cobertura, aunado a su gran retraso y escasa ejecución que impidió que los programas actuaran en forma sincronizada con las medidas de ajuste.

El presupuesto de los programas contra la pobreza representó el 0,68% del PIB en 1989 y el 1,17% en 1998. Éste alcanzó su punto máximo en 1992, con un 1,39% del PIB, año en el cual comenzaron a ejecutarse (Carvalho 1999). Asimismo, muy pocos programas lograron un impacto masivo en la población objetivo, sólo los canalizados a través de la red escolar (González 1999) que logró masificarse en década pasadas, y dejó sin atención a la población con problemas de acceso a estas redes (niños no escolarizados o desertor@s del sistema educativo y sus familias; poblaciones alejadas de las ciudades, sin centros de salud o con centros de medicina simplificada). En 1995, se estimaba que los organismos ejecutores de proyectos con financiamiento multilateral habían utilizado apenas el 29% de los recursos programados. En 1996, el Banco Mundial hizo calificaba de riesgosos a la casi totalidad de los proyectos financiados en el país, afirmando que si el promedio óptimo de ejecución de desembolsos era de 20% por año, en Venezuela se había ejecutado sólo entre el 3% y 4% anual desde 1991. Las consecuencias más graves eran, además de las comisiones de compromiso por fondos no ejecutados, el desaprovechar oportunidades y beneficios para reactivar la economía y atender demandas sociales (CORDIPLAN 1995 y 1996).

- **El combate a la pobreza como la “nueva” política:** En cambio, estos programas sí tuvieron una gran influencia en la reorientación general del gasto social y en la concepción y diseño de la política. La idea de la focalización no sólo se restringía a un conjunto de programas para responder a las manifestaciones coyunturales de la pobreza, sino que pretendía ir más allá, reduciendo la responsabilidad del Estado en los servicios sociales y disminuyendo la participación del gasto social en el presupuesto nacional. Es una idea que se opone a la universalidad, entendiendo ésta como el responsable del asistencialismo, la inequidad y la ineficiencia de la burocracia estatal. La focalización significaba entonces que la acción del Estado debía estar dirigida exclusivamente a la atención de los más pobres, mientras que los problemas estructurales y la capacidad del resto de la población para competir en el mercado se resolverían con un crecimiento económico sostenido y una buena formación del capital humano. Es decir, se apelaba al mercado como mecanismo de bienestar social.
- **El desfinanciamiento y la “desestatización” de los servicios sociales:** En efecto, la estrategia ignoró la baja cobertura, la segmentación y el deterioro de la calidad de los servicios sociales y contribuyó a un silencioso pero progresivo proceso de desfinanciamiento y desestatización de los servicios. Se pretendía cambiar el financiamiento estatal ligado a la oferta por uno que se ajustara a la demanda de los sectores más necesitados, lo que en realidad generó efectos más inequitativos en la distribución de los recursos y en la atención puesto que hizo depender el recurso de las capacidades regionales y comunitarias para elaborar proyectos. Los programas compensatorios se convirtieron en el eje de todos los esfuerzos, sustituyendo así la perspectiva universalista por una lógica de mínima atención a los necesitados o carentes de recursos (los pobres) y del pago de servicios con sus propios medios para el resto de la población (los “no pobres”), independientemente de si los recursos eran o no suficientes. Como resultado, se acentuaron las debilidades institucionales y financieras de lo público y aumentó el gasto privado, que afectó indiscriminadamente tanto a los sectores de menores ingresos como a la clase media.

- **El abaratamiento de los salarios y la desregulación del mercado de trabajo:** En el marco de una política económica excluyente de lo social, el combate a la pobreza descartaba medidas de control sobre el empleo y los ingresos. La política exigía, por el contrario, abaratar la mano de obra. De esta manera, se adopta una postura de “no intervención” del Estado en el mercado de trabajo, que conllevó a que los desempleados fueran uno de los sectores menos atendidos, al tiempo que se precarizaron los puestos de trabajo del empleo formal (baja productividad, alta movilidad e inestabilidad, bajos salarios y escasa presencia de organizaciones sindicales o gremiales) y aumentaron considerablemente los empleos informales. “(...) el Programa Nacional de Beca Salario no llegó a cubrir el 3% de los jóvenes desempleados y el Programa de Apoyo a la Economía Popular no fue capaz de crear empleos para más del 3% de la población en cada año” (González 1998).
- **La entrada de nuevos actores en la política social:** En la segunda etapa del ajuste (1994-1998), se intenta introducir nuevas orientaciones de la política para atenuar la precarización del empleo y cambiar la orientación “dádívosa” de los programas compensatorios. Por el lado del financiamiento multilateral aparecen los proyectos de infraestructura en las áreas de saneamiento básico, salud y educación, a fin de generar empleos transitorios y cubrir algunas necesidades básicas de comunidades pobres y excluidas de las redes existentes. Por el lado de las estrategias nacionales se plantea la “modernización” de los sectores sociales que consistía en la transferencia de competencias sociales a las gobernaciones y alcaldías, a través del proceso de descentralización; la recuperación de costos, mediante formas de cobro de los servicios, y la incorporación de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado como coejecutores de los proyectos. Asimismo, aparecen los desempleados, los jóvenes y los ancianos con mayor fuerza entre las poblaciones a ser atendidas. Pero, los mismos problemas de “destiempo” y baja ejecutabilidad de los programas compensatorios, el estancamiento del proceso de descentralización, así como las debilidades institucionales y financieras de los coejecutores (Gobiernos locales, ONG’s y Sector Privado) hicieron perder credibilidad a los proyectos y los llevaron a su agotamiento sin alcanzar las metas previstas.

Los Programas contra la Pobreza

PARA DEBATIR



“Entre cuentas y cuentos” (Mateo 1995)

En una evaluación del Programa Beca Alimentaria realizada con beneficiarios del programa, los grupos urbanos lo consideraban “...un engaño que pretendía demostrar la preocupación del gobierno por el pueblo, pero que no compensa los efectos económicos de las otras medidas gubernamentales; una limosna humillante, una burla, un acuerdo con los empresarios para que continúen aumentando sus ganancias”.

Los grupos rurales consideraban el programa como una ayuda, pero con la finalidad de procurar el voto. También hubo críticas porque acostumbra a la persona a recibir sin el esfuerzo de luchar por sí mismos...

En el área urbana las pocas personas que decían que el programa era bueno también proponían que se cambiara por otro... Estas proposiciones eran: utilizar el dinero invertido para **mejorar los servicios sociales tradicionales** y en **comedores escolares, bajar el costo de los alimentos** esenciales, **organizar cooperativas** de consumo, crear **programas de becas** de estudio, considerar la **situación familiar, aumentar los salarios**, desarrollar una política de **atención integral hacia la infancia**.

¿Cuál considerarías es la postura más cercana a tu opinión? ¿Por qué?

En el aspecto **político**, la década de los años 70 marca la entrada de una política social “clientelar”, donde el gasto social tiende a reducirse y a desestabilizarse para dar prioridad a los sectores productivos, en contraposición con la política social “permanente” de las décadas anteriores, ligada al proceso de modernización del Estado (Mandato 1998). Con la crisis económica de los años 80 se da una relación de alianzas donde resurgen orientaciones conservadoras, eficientistas y tecnócratas, apoyadas en tendencias internacionales difundidas a través de la cooperación multilateral. Pero, a su vez la crisis económica dejó al descubierto una crisis más profunda de legitimidad política, expresada en el descrédito de los partidos políticos y en el declive de un sistema de democracia tutelada, de lo cual ya venía alertando la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) desde mediados de los años 80.

Por lo tanto, las medidas tomadas **no contaban ni con apoyo político ni con apoyo social**. Un evento que trata de dar respuesta a esta crisis política se da en 1989 cuando la población elige por primera vez a Gobernadores y Alcaldes, iniciando así un proceso de descentralización política y administrativa del Estado que logró generar cierta contención a los problemas sociales y estabilidad frente a las medidas de ajuste. Esto se manifiesta de la siguiente manera:

- **El declive de los actores tradicionales:** El enfoque (neo)liberal de las políticas públicas establecía como condiciones reducir los espacios de actuación del Estado, liberarlo de obligaciones con la población y elevar la eficiencia de la administración de los recursos. Poner en práctica esta política no hubiera sido posible o habría tenido mayores opositores en los trabajadores, las clases medias y los sectores populares, de existir una base más amplia de participación democrática y una mayor resistencia organizada por parte de estos sectores respecto al debate sobre los destinos del país. Dar el paso de intercambiar la gestión estatal por la privatización o el universalismo por la focalización expresa la reformulación de las relaciones de poder entre actores sociales, como consecuencia del debilitamiento de los que fueron los anteriores beneficiarios de las políticas públicas (Vilas 1995). Es decir, es una manifestación de la pérdida de poder político y de la capacidad de negociación de los actores tradicionales: partidos políticos y sindicatos.
- **El colapso de las formas de administración de los recursos:** Las políticas públicas venían arrastrando los problemas de un sistema político que había creado un aparato estatal burocratizado y clientelar. Los recursos de la bonanza petrolera de los años 70 habían sido absorbidos por la expansión de la burocracia gubernamental sin repercusiones significativas en el bienestar de la población. En este sentido, el apoyo financiero multilateral de los años 90 se vió también como una forma de auxilio a lo que hasta ese momento parecía una labor imposible, dedicar recursos a programas que llegaran directamente a la población y a proyectos de reforma del Estado que permitieran desbloquear la rigidez y poca transparencia del gasto y de los procedimientos administrativos. La caída brusca de los recursos fiscales, junto a la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la informalidad de la fuerza de trabajo, contribuyeron a la fractura del tipo de Estado que se estructuró después de 1958 y al colapso de las formas de administración de los recursos públicos, en especial la gestión de los recursos destinados a mantener los servicios en las áreas de salud, educación y seguridad social (Márquez y Lima 2000).
- **Un modo de gobierno no deliberativo:** Estos dos tipos de debilidades, la crisis de legitimidad política y la crisis de redistribución fiscal, sirvieron de justificación a la alternativa (neo)liberal por casi dos décadas. En su primera fase obtuvo mayores cuestionamientos y resistencias por parte de los partidos políticos y los sectores medios y populares, pero en la segunda fase tuvo mayores posibilidades de subsistir debido a la reducción al máximo de la deliberación de los nuevos actores sociales del proceso de descentralización política, dándoles el menor poder posible (Alvarez 1997 en CIES 1997).

“Los ajustes económicos en Venezuela parecían condenados al fracaso por barreras políticas muy importantes. Este marco general hacía estimar que era difícil, si no inviable, la implantación de políticas radicales de ajuste económico. Lo que llama la atención es que se ha logrado hacer cambios en lo económico sin afectar la estructura de poder. Conservando la forma tradicional de hacer política en Venezuela. La labor de Caldera ha sido la de reducir al máximo la beligerancia de los nuevos actores, debido a que son muy difíciles de controlar dándoles el menor poder posible. La transferencia de competencias se ha detenido, pues en la medida que más competencias tienen, más poder para reclamar poseen” (Alvarez 1997 en CIES 1997).

En resumen, las principales acciones e instrumentos que caracterizaron la aplicación de este modelo de política social al cual hemos llamado selectivo-compensatorio, fueron:

- **La política de no intervención en el empleo**, mediante la cual se buscaba dismantlar el esquema de regulaciones del Estado sobre el mercado de trabajo y bajar la inflación como factor corrosivo de los salarios. Esta política consistía en el abaratamiento de los costos laborales en el sector privado, que llevaron por ejemplo a la eliminación de las prestaciones sociales y a una estrategia de abstención en el desarrollo de planes de empleo financiados con inversión pública. Asimismo, comenzaron con cierta fuerza las medidas de reestructuración de los organismos del Estado y de incentivos al retiro voluntario del personal, a fin de disminuir la nómina de empleados públicos.
- **La focalización del gasto social**, que consiste en reducir el déficit fiscal ajustando el gasto de los sectores sociales a fin de aumentar la eficiencia de los recursos estatales, cuestionando el principio del universalismo, para orientar los recursos hacia la atención exclusiva de los grupos de bajos ingresos y de alto riesgo social: los hogares en pobreza extrema (con ingresos inferiores a una Canasta Básica Alimentaria Normativa), los niños hasta los 6 años y las mujeres embarazadas pobres, eliminando todo beneficio para los “no pobres” como por ejemplo los subsidios indirectos (García 1993). En la segunda etapa se incorporó a los desempleados y los pensionados, y se continuó con la estrategia de focalización hacia los pobres conyunturales, perfeccionando la compensación social con metodologías que permitieran establecer prioridades de cobertura y programas.
- **La privatización de empresas estatales y de servicios sociales**, con la intención de estimular una participación mayor del sector privado en las actividades del Estado, se privatizaron varias empresas sin prever mecanismos que permitieran resguardar el carácter público de los bienes que se pasaron a manos privadas, por ejemplo, la Compañía Nacional de Aviación “VIASA”; se plantearon esquemas de transferencia total o parcial de los servicios sociales al sector privado o alternativas autogestionarias que lograran romper con el monopolio estatal en la provisión de servicios sociales; además de modalidades de cobro de los servicios a fin de contribuir a su sostenimiento, incluyendo la participación comunitaria como mecanismo de recuperación de costos (García 1993).
- **La incorporación de nuevos ejecutores e instancias financieras de la política social**, en particular los gobiernos estatales y la sociedad civil, siguiendo el nuevo marco de descentralización. La caída de los recursos del Estado exigía alternativas de cofinanciamiento y por ello se incentivó la participación de nuevos ejecutores que, con la misión de focalizar, hicieran llegar los recursos a las comunidades más pobres y excluidas, y pudieran generar innovaciones de gestión para hacer más eficiente y eficaz la ejecución de éstos en oposición a los lentos y rígidos procedimientos del Estado. A esta estrategia se sumó la creación de nuevas unidades para la administración, intermediación y ejecución financiera de los fondos destinados a la política social. Estas unidades debían convertirse en una “maquinaria eficaz”, ubicadas al más alto nivel de decisión, con cierta autonomía, representación de las distintos sectores y con una gerencia y un personal altamente calificado.

- **La crisis permanente de la seguridad social**, la educación y la salud, lo que era antes una promesa de acceso y coberturas universales a mecanismos de seguridad y protección social se convirtió en un mecanismo excluyente que fue mermando el espacio de lo público y fue dejando sin oportunidades sociales y económicas a la gran mayoría de la población. En general, los sistemas de seguridad social, la salud y la educación bajaron notablemente sus coberturas así como su calidad de atención, sobre todo los dos primeros que ya presentaban problemas de acceso e inequidad en el esquema de universalismo segmentado que adoptaron. De allí en adelante, las reformas que buscaron rescatarlos desde una perspectiva pública han sido infructuosas, condenándolos a una situación de crisis permanente y a la población a resolver sus problemas de seguridad social, educación y salud por sí mismos.



PARA DEBATIR

El fin de la excepcionalidad venezolana



Las décadas de los ochenta y los noventa ponen fin a la “excepcionalidad” venezolana, “junto con la declinación económica, la inflación, los vaivenes monetarios que crean la obsesión por el dólar, el colapso institucional, la decadencia política y el resurgimiento de la política personalista, el crecimiento del crimen, la violencia civil, conspiraciones y golpes militares, esta latinoamericanización de Venezuela ha reemplazado el orgullo y las esperanzas de futuro por la desesperación, la ira sin propósito, y por un sentimiento de traición” (Levine 1996; pp.1-2).

¿Qué impresiones nos causa esta afirmación? Llevemos estas impresiones a una discusión con el grupo.





Unidad 3

EL MODELO UNIVERSAL-EQUITATIVO DE POLÍTICA SOCIAL

Un modelo alternativo

Hoy, en América Latina y Venezuela se debaten nuevos modelos de política social cuyos elementos centrales son la ciudadanía, la equidad y la democratización. Esto supone, elevar la cuestión social a derecho humano no sólo en su formulación normativa sino en su práctica real y a un asunto central de los acuerdos sociales. También es necesario ampliar su contenido hacia todos aquellos aspectos que garanticen una ciudadanía reconocida y ejercida por todos y una distribución equitativa de los costos y los beneficios; así como transformar el modo de gestión de la cuestión social a partir de una obligación ética con las necesidades sociales, vistas en su expresión positiva como mejores condiciones de calidad de vida.

El modelo que trabajamos aquí se basa en tres principios: la universalidad, la equidad y la democratización. En el pasado, hemos visto intentos por aplicar estos criterios, pero acá se redefinen, se convierten en centro de los fines de una política social y tienen otro sentido que busca una toma de posición ética y una acción firme para remover y superar todos aquellos obstáculos que impiden aspirar y lograr la mejor calidad de vida de todos.



LA UNIVERSALIDAD CON EQUIDAD

*“La Universalidad debe aplicarse unida a la Equidad, porque juntas representan la máxima expresión de justicia”
(De Negri 2001)*

Frente a los graves problemas de inequidad, exclusión y desigualdad, muchos países de América Latina han emprendido esfuerzos dirigidos hacia proyectos políticos que reivindiquen la ciudadanía, la equidad y la democratización. En esta unidad trataremos de delinear a grandes rasgos un proyecto con estas características en Venezuela, tomando como punto de partida la reciente Constitución de 1999, y lo que ello supone en términos de un modelo de política social, al que llamaremos de universalidad con equidad y cuyo principio estratégico es la promoción de la calidad de vida.

La Constitución de 1999:

En el contexto actual venezolano, la introducción de nuevas perspectivas de política social deberían encontrar asidero en la Constitución Nacional de 1999, reconocida como un marco constitucional de enorme avance en lo que se refiere a la concepción del Estado social y a las garantías en materia de derechos humanos. En esta Constitución, la República se constituye en un **Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia**, cuyo propósito es construir una sociedad democrática, participativa y protagónica dentro de un Estado federal y descentralizado. Los principios que definen la actuación de este Estado son:

- *La construcción de una ciudadanía de contenido social:* es la universalidad de los derechos sociales y el reconocimiento de los sujetos de estos derechos, sin ningún tipo de discriminación. Lo social ya no es solamente proveer de bienes y servicios, sino campo de derechos legítimos, universalmente reconocidos y garantizados que corresponden con necesidades humanas fundamentales cuya realización plena es indispensable para la participación en la vida social y el desarrollo de autonomía como personas y ciudadanos/as.

- *La búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social:* es equidad para una efectiva universalidad de derechos y una justa distribución de la riqueza, como igualdad de oportunidades en el acceso y en las condiciones de calidad de vida alcanzadas por todos/as. La equidad propone superar las inequidades de condiciones de calidad de vida desde los enfoques de clases sociales y territorios, género y etnicidad.

- *El rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia:* Democracia basada en “la participación de todos/as en función del interés de todos/as”, haciendo que personas, familias, grupos sociales y comunidades se conviertan en actores sociales de su propio desarrollo. Lo público es ahora espacio e instrumento de poder conjunto de Estado y Sociedad, dejando de ser exclusivo de ámbitos de gobierno o de sus puestos de decisión; y la función pública tiene por misión hacer uso de los medios del Estado para garantizar que todos/as lleguen a alcanzar una plena calidad de vida, con base en derechos y objetivos de justicia social.

Bajo estos principios de la Constitución de 1999, podemos decir ¿qué es la política social?, ¿para qué es?, y ¿a quiénes va dirigida?

El modelo de universalidad con equidad dentro de un proyecto democratizador

“...hay consenso en pensar que la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Esto es, un cierto nivel de igualdad, de bienestar social entre sus miembros puesto de manifiesto en la calidad de vida, como así también la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustentabilidad a la ciudadanía”
(Garretón 2000; 103, citado por Levín 2001; 401).

Después de tres décadas de un universalismo inacabado que no pudo vencer el sesgo asistencialista de la política social bajo las orientaciones del proyecto industrializador y luego de pasar por dos décadas de focalización que socavaron las bases institucionales del universalismo en el marco del proyecto (neo)liberal, la mayoría de la población quedó sin acceso a un ingreso y a un trabajo digno, a la salud, a la educación y, en términos generales, a una vida sin perspectivas de bienestar, seguridad y oportunidades, acentuando así los déficits de insatisfacción de necesidades sociales, la desigualdad y la exclusión. El resultado terminó siendo una gran **devastación social** que se ha venido expresando en altos índices de violencia, sentimientos de inseguridad y de poca esperanza en el futuro. Las soluciones a esta devastación pasan por entender que el desarrollo, la prosperidad y la democracia están íntimamente ligadas a la **calidad de vida** de todos y que avanzar con pasos firmes en esta dirección es sinónimo de civilidad.

Ello implica hacer los esfuerzos necesarios para pasar de una sociedad de fuertes rasgos patrimonialistas, dividida internamente a causa de amplias desigualdades y exclusiones y con una participación democrática restringida, a una sociedad en la que exista una sólida inclinación hacia el **resguardo de los intereses colectivos**, más **igualitaria y justa** desde el punto de vista social y cultural, y regida por una **democracia activa y pluralista**. Asimismo implica enfrentar una nueva realidad nacional y mundial mucho más exigente que en el pasado. En esta realidad, la política ha ido perdiendo capacidad para solucionar los problemas de los ciudadanos a causa de una mayor preeminencia del mercado en los asuntos públicos, a un orden internacional que afecta la autonomía de los Estados nacionales y a una mayor complejización social (PNUD 2004).

¿Qué hacer?

Dentro de un proyecto de sociedad con este perfil se debaten hoy en día nuevos modelos de política social en América Latina cuyos elementos centrales son la **ciudadanía**, la **equidad** y la **democratización**. Estos tres elementos están presentes en el marco constitucional venezolano y forman parte de las demandas que muchos actores exigen para enrumbar al país hacia nuevos destinos. Introducir estos elementos en la arquitectura de un modelo de política social supone cumplir con los siguientes requisitos:

Elevar la cuestión social a **derecho humano** no sólo en su formulación normativa sino en su práctica real y convertirla en asunto central de los **acuerdos sociales**. La cuestión social tiene valor en sí misma y no es un mero instrumento para lograr cuestiones económicas. Esta debe ser autónoma y a su vez orientar la materia económica. Es indispensable trascender el esquema que divide a la política económica de la política social, como espacios separados para sujetos distintos: la primera para los sectores económicos “modernos” y “competitivos” y la segunda para los sectores “atrasados” y “necesitados”. Ambas son componentes de la política pública y de ambas depende el desarrollo de una sociedad, si entendemos que el principal sentido del desarrollo es generar una mayor y sostenida calidad de vida de todos.

Ampliar el contenido de la cuestión social hacia todos aquellos aspectos que garanticen una **ciudadanía** reconocida y ejercida por todos y una distribución equitativa de los costos y los beneficios. Los déficits de atención a las necesidades sociales y las inequidades conforman la matriz de la política social y los problemas que componen esta matriz no se superan con políticas que dejen por fuera los derechos ciudadanos y las desigualdades sociales. La política social abarca aspectos que contribuyen a la integración social como el ejercicio de los derechos sociales y una más amplia participación social en los asuntos políticos que garanticen una real viabilidad democrática; y comprende también aspectos que aseguren un **impacto progresivo de la acumulación y la distribución de la riqueza**, teniendo los ingresos públicos un gran potencial redistribuidor a través de la política impositiva, la política de empleo e ingresos y los sistemas de acceso universal a servicios sociales.

Transformar el modo de gestión de la cuestión social a partir de una **obligación ética con las necesidades sociales**, donde éstas se conviertan en valores afirmados en su expresión positiva como condiciones de calidad de vida que podemos ir alcanzando. Esta obligación implica también que las necesidades sean ejes de la concertación y articulación de los esfuerzos, los recursos, las capacidades y las respuestas. La intergubernamentalidad, la descentralización y la configuración de redes son mecanismos para lograrlo y evitar la fragmentación y los parcelamientos de la gestión. Asimismo, es preciso fortalecer los espacios públicos para que los ciudadanos/as ejerzan su derecho a tomar decisiones.

La universalidad: el derecho de todos a tener derechos

«...el universalismo ético es...ya una realidad, más aún, necesario y posible hoy. Lo que sucede es que un nuevo universalismo no puede ya formularse siguiendo el modelo ilustrado, sino que...ha de buscar configurarse como no etnocéntrico, no parcial y no impositivo....un universalismo dialógico e igualitario, que reconozca a cada cual como sujeto de derechos en función de su dignidad y de su calidad de interlocutor válido, es decir, como persona...» (Salvat Bologña 2003)

La universalidad puede entenderse de muchas maneras, pero generalmente significa unir, incluir o integrar en un conjunto o comunidad a todas las personas que comparten un mismo atributo o condición. Ésta es una norma donde **todas** las personas tienen “derecho a tener los mismos derechos” en la sociedad y en la cultura donde viven, por el simple hecho de tener en común la condición de seres humanos. Ello quiere decir que la universalidad es necesaria cuando no se reconoce a todas las personas como sujetos de derecho, es decir, la ciudadanía es una cualidad exclusiva o privilegio de algunos sectores de la población, por norma escrita o por la vía práctica.

Si bien los derechos humanos no inciden de manera directa en las estructuras de producción de las desigualdades, su aplicación conduce al establecimiento de alianzas que cruzan todas las estructuras sociales y económicas, al cuestionamiento permanente de estas desigualdades y a la demanda de formulación de acciones que contribuyan a su reducción (Guendel 2003).

De hecho, la calificación de “pobre”, “vulnerable”, “débil” o “minusválido”, a veces busca desposeer de derecho y, por tanto, de ciudadanía y condición humana a quienes se identifican con tales atributos negativos, usualmente aplicados a los niños, las mujeres, los ancianos, los de clase popular, los indígenas y los campesinos. Así, las condiciones de pobreza, vulnerabilidad o fragilidad que pueden caracterizar la situación de una persona o de un grupo, se transfieren a las mismas personas o grupos que atraviesan tal situación, depositando en ellas la responsabilidad de haberla producido por lo que no tienen o por lo que carecen. A qué derecho, solidaridad o responsabilidad social puede apelar una persona o un grupo al que se le culpa de su propio fracaso o a quien no tiene nada más que hacer que aceptar su mala suerte o su destino.

Sin universalidad, no existe nada que nos obligue de manera explícita a reconocernos como iguales, dejando a las personas prisioneras de las jerarquías y categorías sociales y culturales discriminatorias, excluyentes y denigrantes de la condición humana. La universalidad es sinónimo de “ciudadanizar” o expandir la igualdad de derechos en distintos ámbitos de la vida a todas las personas, apuntando hacia el reconocimiento de una humanidad común y a la realización de una vida digna en todos estos ámbitos, sin importar las condiciones culturales, religiosas, biológicas, sociales o económicas de las personas o de los grupos a los que se pertenece. Además, sin un marco normativo universal no es posible contar con un punto de apoyo crítico tanto para cuestionar valores y prácticas indeseables o nocivas para la vida como para exigir alternativas «emancipadoras» en cualquier contexto social y cultural (Nussbaum 2000).

“...abandonar el universalismo implica estigmatizar a diferentes grupos de la población separándolos del resto de la sociedad y del ejercicio de la ciudadanía. En definitiva se estarían profundizando las diferencias, las desigualdades, iniciando así el camino hacia una sociedad dual” (Levín 2001;400-401).

¿Qué son los derechos?

En general, los derechos son valores indiscutibles o no negociables que se construyen o se conquistan socialmente, convirtiendo necesidades en aspiraciones y éstas en obligaciones cuando se traducen en normas y leyes (Contreras 2003). La ciudadanía es el vínculo que permite reconocer y garantizar estos derechos entre las personas y el Estado. Este vínculo da origen al estatus de ciudadano. La configuración de la ciudadanía depende mucho de cómo esté constituida la sociedad, así que “La forma en que definamos ciudadanía depende del tipo de sociedad donde queramos vivir” (Delgado 2000, citando a Mouffe 1995). Por tanto, no existe una evolución lineal de la ciudadanía, sino diferentes formas de definirla de acuerdo con las reivindicaciones logradas en cada sociedad en los campos político, cultural, social y económico.

Se llaman “sociales” a los derechos con los que una sociedad tiene obligación para que todos sus miembros tengan acceso a medios de vida o a una “procura existencial” y para que todos ocupen una posición social con un cierto grado de permanencia que les permita participar en la vida social. Al reconocimiento y garantía efectiva de estos derechos se denomina “ciudadanía social”. Los derechos sociales nacieron de objetivos políticos con un alto contenido moral dirigidos a transformar la igualdad legal en una igualdad real. Estos derechos conforman un campo abierto y cambiante en el que éstos han ido transformándose y adoptando nuevos contenidos de acuerdo con los adelantos de cada sociedad en el bienestar de sus miembros y en la “expansión de la vida”. De estos cambios, han aparecido distintas definiciones que hoy en día se consideran complementarias.

Los derechos-prestación

Los derechos sociales son una obligación del Estado con el bienestar de todas las personas a través de la **provisión universal y permanente de bienes y servicios, y de ingresos**, a fin de disminuir los niveles de desigualdad en una sociedad organizada y estable donde la inserción de las personas se encuentra basada en la relación de trabajo. Esta definición se origina en las reivindicaciones laborales que logró el movimiento obrero a lo largo de la historia y en el pacto distributivo entre capital/trabajo de los Estados de Bienestar. La obligación jurídica se concreta en la acción que realiza el Estado como principal instancia garante o responsable de hacerlos cumplir, a través de sus funciones regulatorias y prestadoras. Distintos autores señalan que esta característica ubica a los derechos sociales en una categoría programática. Es decir, para que ellos se cumplan deben existir un conjunto de disponibilidades administrativas y materiales que no son exigibles de manera inmediata. Sin embargo, se trata más bien de una discusión política que de limitaciones jurídicas reales (Delgado 2000). Los derechos sociales sí pueden ser demandables ante el Estado y de hecho pueden llegar a convertirse en derechos de aplicación inmediata si se acepta jurídicamente que ellos ponen en juego la vida de las personas, como lo es violentar el derecho a una buena alimentación, a una buena salud o a un entorno saludable. La discusión central es cuál es la responsabilidad ética del Estado y de la Sociedad con el desarrollo de las capacidades humanas y el bienestar de la gente.

Derechos a la Calidad de Vida en la Constitución de 1999

Derecho a la vivienda y a un hábitat seguro: Es el derecho a una adecuada, segura, cómoda e higiénica vivienda, con servicios básicos y un hábitat de buenas relaciones familiares, vecinales y comunitarias. Se garantiza a las familias de escasos recursos acceso y crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación de los ciudadanos y del Estado (Art. 82.) Asimismo, es el derecho al disfrute individual y colectivo de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Para ello, el Estado y la Sociedad deben garantizar un ambiente libre de contaminación, en donde aire, agua, suelos, costas, clima, capa de ozono, especies vivas, sean especialmente protegidos (Art. 127).

Derecho a la salud: Es obligación del Estado garantizar el derecho a la salud como parte del derecho a la vida, teniendo la sociedad el deber de participar activamente en su promoción y defensa (Art. 83). Se garantiza a través de un Sistema Público Nacional de Salud de carácter gratuito, universal, integral, equitativo y solidario; organizado en forma intergubernamental, descentralizada y participativa e integrado al sistema de seguridad social (Art. 84); y mediante políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios; la prevención de enfermedades, la formación, la producción nacional de insumos y la regulación de la prestación de servicios públicos y privados.

Derecho a la seguridad social: Comprende los derechos a la protección en salud y en las contingencias de maternidad y paternidad; enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad y necesidades especiales; riesgos laborales, pérdida de empleo y el desempleo; vejez; viudedad y orfandad; vivienda; y cargas derivadas de la vida familiar, a través de un Sistema Público de carácter no lucrativo, universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. Establece expresamente la protección de tod@s con independencia de la capacidad contributiva y la incorporación de las amas de casa y l@s trabajador@s de la cultura.

Derecho a la seguridad alimentaria: La seguridad alimentaria es establecida como área estratégica de las políticas del Estado, con la obligación de asegurar a toda la población la disponibilidad suficiente y estable de alimentos para tod@s l@s habitantes, así como el acceso oportuno y permanente de éstos por parte de los consumidores (Art. 305).

Derecho al trabajo: Es el derecho a condiciones estables, salario suficiente (equiparado al salario mínimo vital), jornada regulada, ambiente adecuado y seguridad (Arts del 87 al 97), con derecho a prestaciones sociales, garantizando los derechos laborales a los trabajadores no dependientes (Art. 87), libertad sindical y prohibición de todo tipo de discriminación y explotación económica.

Derecho a la educación: La educación es considerada un servicio público garantizado en forma democrática, gratuita y obligatoria desde el maternal hasta el nivel medio diversificado; de calidad, integral, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades. El Estado garantiza la creación y sostenimiento de las instituciones y servicios para asegurar el acceso, permanencia y culminación del sistema educativo, con particularidad en personas con necesidades especiales y discapacitadas, los privados de libertad y todas aquellas personas que carezcan de condiciones básicas para lograrlo.

Derecho al deporte y la recreación: Es un derecho de todos en beneficio de la calidad de vida individual y colectiva. La educación física y el deporte cumplen un papel fundamental en la formación integral de la niñez y la adolescencia. El Estado asume el deporte y la recreación como políticas de educación y salud pública y garantiza los recursos para su promoción. Su enseñanza es obligatoria en todos los niveles de la educación pública y privada hasta el ciclo diversificado (Art. 111).

Los derechos-integración

Frente a desigualdades sociales más **amplias, heterogéneas y complejas**, como producto del debilitamiento de la regulación y protección laboral, de las capacidades normativas y redistributivas del Estado y de la familia en sus roles de solidaridad básica y socialización, los derechos sociales constituyen una forma de **relación social** que otorga facultades de **pertenencia** a una comunidad y de **participación** en ella. Esta definición se refiere a demandas de inserción en un entorno social y económico que es excluyente, es decir, separa a personas y grupos de las redes sociales y de intervenir en los asuntos relativos a la esfera pública. Las desigualdades son consecuencia de **la descomposición y desintegración del vínculo social**, en la cual no sólo intervienen aspectos económicos sino aspectos relacionados con el tejido social y la cultura. La integración es tanto material como simbólica. La integración material se produce a través del acceso a bienes y servicios o derechos-prestación. La integración simbólica es el derecho a participar y compartir los valores que se gestan en la sociedad (Levín 2002). Cuando la integración se violenta se produce fragilidad o aislamiento relacional, es decir, se expulsa a personas y grupos de la vida social y política. El ejercicio de estos derechos implica una ciudadanía activa en la que las personas se constituyen en sujetos sociales que toman parte en las decisiones. Es distinta a la ciudadanía pasiva de los derechos-prestación, donde los ciudadanos son objetos de atención o reciben cosas. En esta dimensión, los derechos sociales “habilitan” a las personas para ejercerlos y para decidir sobre la sociedad. Supone que el derecho es un contrato, porque confiere deberes con la sociedad además de derechos.

Derecho a la Participación y a la Integración Social en la Constitución de 1999

La participación se relaciona con la construcción de ciudadanía y el respeto al ejercicio de derechos y deberes dentro de una sociedad democrática, plural, justa, solidaria y de convivencia pacífica (Arts. 2 y 3), a los fines de bienestar social para todos(as) con justicia social. Las personas tienen el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria. (Art. 132). En los derechos civiles, se consagran el derecho a la asociación. En los derechos políticos, el derecho al voto, a la rendición de cuentas públicas, a la asociación política, a la manifestación y a la participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos(as). En los asuntos públicos, es obligación del Estado y de la sociedad facilitar las condiciones para el protagonismo del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública (Arts. 166 y 182), de manera individual y colectiva.

Los derechos-identidad

En los últimos tiempos aparece con fuerza una visión colectiva de los derechos sociales en el que los reclamos de integración implican el reconocimiento y configuración plural del poder en la sociedad de acuerdo con las identidades socio-culturales y políticas existentes. Ya no es suficiente defender a las personas de las desigualdades a través de un poder externo a la sociedad mediante el Estado o de las instancias formales de la democracia. Aquí la exigencia es democratizar las estructuras de la misma sociedad y en los distintos ámbitos en los cuales se ejerce (la pareja, la familia, la escuela, el trabajo). Esto supone romper con un modelo de identidad dominante y exclusivo que desconoce o inferioriza a los diferentes, aun cuando no sean minoría, y con una idea homogénea, estable y de explicación unitaria de las desigualdades. Habría igualdad real, tanto en los derechos-prestación como en los derechos-integración, cuando ésta se internalice en la sociedad y las personas reconozcan y sean reconocidas por los demás en sus identidades, necesidades y proyectos de vida propios (mujeres y hombres, grupos étnicos, grupos sociales, grupos etarios, personas con discapacidad, etc.). Por eso, la exigencia de **identificar los sujetos de los derechos sociales**, de tal manera que puedan atenderse necesidades y desigualdades específicas; y poner el acento en la diversidad, el pluralismo y la autonomía de las personas para constituirse en sujetos y actor de derechos a través del **fortalecimiento de su identidad, organización y participación política**.

«El enfoque de los **derechos humanos** (...) es una perspectiva reciente en las políticas sociales que sistematiza los alcances positivos de los **esfuerzos redistributivistas** y exigencias que van más allá de la simple **satisfacción de bienes y servicios** y tocan desigualdades sociales particulares que se vinculan con fenómenos asociados a la construcción de la **identidad**» (Guendel, 2003; 1).

Derechos de Sujetos Sociales en la Constitución de 1999

Derecho de los niños, niñas y adolescentes: Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados (...).(Art. 76) Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen.

Derechos de los jóvenes y las jóvenes: Los jóvenes y las jóvenes tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria de la familia y la sociedad crearán oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y en particular la capacitación y el acceso al primer empleo... (Art. 79)

Derecho de ancianos y ancianas: El Estado garantizará a los ancianos y las ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantiza atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida(Art. 80).

Derecho de personas con discapacidad: Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de la familia y la sociedad, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promueve su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones (Art. 81).

Derecho de trabajadoras y trabajadores: El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social...(Art. 88) Se garantiza el pago de igual salario por igual trabajo.(Art. 91)

Derecho de los pueblos indígenas: El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles... (Art. 119)

Estas formas de entender los derechos sociales demarcan un nuevo tipo de universalismo ético que protege a las personas de tratos discriminatorios, excluyentes y opresivos, superando el concepto de universalidad de carácter científico, político o histórico que se construyó durante los procesos de modernización del siglo pasado y mediante el cual se logró cierta estabilidad económica e integración social, pero de manera parcial y excluyente en los países de América Latina.

“ (...) la universalización es una propuesta para la desigualdad pero no así para la exclusión (...). Los sistemas de Welfare State fueron creados como una estrategia para solucionar los problemas de desigualdad entre los trabajadores organizados y los sectores capitalistas (es un conflicto capital-trabajo). Consiste en la búsqueda de igualdad, pero ese tipo de sistema no llega a la gente que socio-cultural y políticamente esta fuera de la red estatal (...). (Fleury 1999; 80).

Este universalismo ético postula un núcleo irreductible de derechos humanos que son valederos en cualquier sociedad y en cualquier cultura, los cuales deben ser objeto de protección y garantías constitucionales y legales. En esta perspectiva, los derechos sociales forman parte de este marco de derechos humanos, garantizando a través de ellos el acceso universal a condiciones que permitan satisfacer necesidades sociales, la equidad en la configuración y distribución de oportunidades y la participación social en los asuntos públicos. En este universalismo cada persona tiene una particular configuración de desventajas que afectan sus posibilidades para surgir y participar plenamente en la vida social. El poder para cambiar estas desventajas no se encuentra fuera de las personas ni de la sociedad. Se construye en la propia acción de las personas como actores sociales en su ubicación socioeconómica y en su experiencia cultural. El universalismo ético busca una justicia de resistencia, de cuestionamiento y de acción política en los espacios de vida, proyectos y luchas concretas de las personas en forma individual y colectiva. Ello implica que:

- Los derechos sean parte de la cultura y de las prácticas sociales.
- Se valoren las diferencias y las identidades socio-culturales y políticas existentes.
- La ciudadanía se ejerza de manera activa cuestionando las estructuras y jerarquías de poder y resistir a toda forma de dominación sea social, económica, legal o institucional.

La ciudadanía, en el marco de una democracia de derecho y de justicia social, tiene como esencia la universalidad de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, toda persona tiene derecho a realizar sus necesidades y aspiraciones de salud, educación, alimentación, ambiente, trabajo, vivienda, protección social, entre otros, incluyendo el derecho a no ser de ninguna forma discriminad@ o excludid@ del ejercicio de estos derechos. Así, toda negación, limitación o vacío origina “déficits sociales” o ámbitos de necesidades sociales no satisfechas que es obligación de las políticas públicas atender.

*Los **déficits sociales** pueden definirse como **insuficiencias o vacíos de respuesta a los derechos sociales**, que pueden expresarse en leyes, políticas, recursos y servicios.*

Modelos de Ciudadanía Social

PARA DEBATIR

“La Política Social Esquiva” (Eduardo Bustelo 1999)



Ciudadanía	Asistida	Emancipada
Igualdad	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es "natural". Políticas gubernamentales distributivamente neutras.	La igualdad es importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan al proceso de acumulación.
Derechos	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no "demandables".	Programa ético básico. Unidad de los derechos humanos políticos, económicos y sociales.

Reúnete en grupo y lee con tus compañeros la información anterior que aborda el tema de la ciudadanía social. Luego abran una ronda de discusión alrededor de las siguientes preguntas:

- ¿Por qué habría emancipación cuando hay mayor igualdad distributiva y un programa ético de derechos humanos?
- ¿Por qué, en una sociedad donde las desigualdades no son atendidas y los derechos sociales no son demandables, la ciudadanía tiene características de asistida?
- ¿En cuál de las dos formas podría ubicarse la situación de l@s venezolan@s?



La equidad: igualdad en las diferencias

"...somos iguales entre nosotros sólo porque somos diferentes los unos de los otros"
(Touraine 2000)

La universalidad puede ser injusta si no se reconocen las diferencias, es decir, si no se valora que "todos necesitamos cosas distintas en tiempos diferentes, y unos necesitan más que otros" (De Negri 2001). Es por esta razón que la universalidad debe ir acompañada de la equidad, para que de forma combinada sea posible alcanzar la máxima expresión de justicia. La equidad es un principio asociado a valoraciones éticas, morales y políticas sobre la idea de lo que es «injusto». En función de este imperativo, la equidad orienta una acción consciente y deliberada dirigida a impactar en los determinantes sociales, culturales, políticos, económicos e institucionales que producen tratos, condiciones y/o posiciones «innecesarias», «evitables», así como «inaceptables» en la vida de las personas, como producto de distintas formas de desigualdad social. Por consiguiente, deben ser resueltas o superadas por la intervención de la misma sociedad mediante los distintos recursos que ella maneja (legales, políticos e institucionales) (D'Elia y Maingon 2003).

La equidad, "...es aquello considerado socialmente injusto, envolviendo cuestiones éticas, morales y políticas, refiriendo a diferencias indeseables y, por tanto, factibles de intervención por medio de políticas de diversos sectores" (Almeida 1999).

Es la equidad una de las bases de configuración de la sociedad y de la solidaridad entre sus miembros. Es por tanto la razón que explica por qué si a todos se nos reconocen los derechos es necesario establecer mecanismos que aseguren su ejercicio efectivo. La universalidad por sí sola es parcial, aunque se supone que allí entramos **todos**, porque tiende a establecer un sujeto universal de referencia en el que se depositan las características del sujeto social dominante, por eso la necesidad de un universalismo de carácter ético; y deja por fuera el hecho de que las desigualdades en nuestros contexto actual no son homogéneas.

«...las **desigualdades no son homogéneas**, no afectan de la misma manera a la población, ni a todas las categorías ocupacionales. E incluso en una misma categoría sociocupacional **la vulnerabilidad es desigualmente repartida**» (Castel 1996).

La equidad es la búsqueda de “igualdad en las diferencias”, luchando contra todo aquello que haga de estas diferencias expresiones de desigualdad. Las personas tienen diferencias en sus condiciones de partida, circunstancias y capacidades, lo que afecta sus horizontes de vida, independientemente del talento o del esfuerzo realizado. Así que, si generamos la misma respuesta para tod@s, algunos obtendrán cosas que no necesitan, y otros, cosas que no les serán suficientes. Sin embargo, no basta con reconocer que unos tienen más acceso que otros. Para ser realmente equitativos es necesario cerrar las inequidades en los estatus de salud, educación, alimentación, etc., así como las inequidades en las condiciones socioeconómicas y en la distribución de la riqueza (De Negri 2001). Pero también, las personas son distintas y de muchas maneras diferentes (A. Sen, 1992), lo que es propio de la diversidad y complejidad de lo humano y de la dinámica del desenvolvimiento de la vida. Las características que hacen distintas a las personas pueden ser de orden hereditario o no sujetas a control (sexo, edad y otras características de carácter físico, mental o biológico); de orden social-cultural cuando inscriben a las personas en una determinada manera de ser y hacer su vida (género, etapas de la vida y roles, ocupación, clase social, etnia, entre otras); de orden contextual cuando hablamos de condiciones demográficas, sociales, económicas y ambientales.

Esto implica que la equidad se apoya en dos criterios entrelazados: la **igualdad** y la **diversidad**. Desde la óptica de la igualdad, la equidad significa que todas las personas tienen igual oportunidad para alcanzar un algo fundamental que es propio de los seres humanos, y desde la óptica de la diversidad, que esas oportunidades expresan todas las opciones posibles para la realización personal de cada uno como sujetos con identidad y condiciones propias de existencia (D’Elia y Maingon 2003). La diversidad sin igualdad representa negar la equidad, puesto que para ser equitativos debemos partir de un marco común en el cual todos estamos representados como iguales. La igualdad sin diversidad, implica una equidad limitada, puesto que no puede tomar en cuenta que las personas son excluidas o inferiorizadas en la sociedad a causa de quiénes son o quieren ser; y en consecuencia, necesitan ser reconocidas en sus características propias para que puedan ser consideradas verdaderamente como iguales; ni tampoco puede considerar condiciones de existencia diferenciadas, en las que cada persona presenta una particular gama de desventajas (por ejemplo, mujer, negra y anciana).

En el criterio de la igualdad se valoran esferas comunes de la vida humana, de tal modo que en este eje nos preguntamos ¿en qué debemos ser iguales? A partir de ello, la equidad en este criterio se entiende de dos formas:

- **La equidad en la igualdad horizontal**, donde se da un trato igual a iguales básicamente en relación a la garantía de derechos humanos en distintos ámbitos de la vida.
- **La equidad en la igualdad vertical**, donde se da un trato desigual a desiguales, ejercido a través de mecanismos que permitan dar más a quien necesita más, de acuerdo con la magnitud e intensidad de las desigualdades.

En el criterio de la diversidad se valora a los sujetos que representan una particular configuración cultural y social de un país o de una comunidad, y en éste nos preguntamos ¿quiénes son los que se consideran iguales? A partir de la respuesta, la equidad en este criterio se entiende también de dos formas:

La equidad en la diversidad de oportunidades, donde cada sujeto debe tener oportunidades ajustadas a sus necesidades específicas a lo largo de la vida y de manera diferenciada según cada circunstancia para convertirlas en condiciones reales o logros de buena vida.

La equidad en la diversidad de opciones, donde cada sujeto social tenga realmente control o poder sobre sus opciones de vida y que éstas sean reconocidas, disfrutadas y ejercidas plenamente por la sociedad.

El hecho empírico de que todos seamos distintos hace posible comprender la complejidad y la exigencia de ampliar las ópticas con las que evaluamos y enfrentamos los problemas de inequidad. La igualdad en un aspecto de la vida no significa haber superado todas las dificultades para alcanzar una vida mejor. De esta manera, la diversidad humana exige la interconexión de múltiples igualdades en variados aspectos para generar un conjunto de oportunidades y capacidades reales que permitan alcanzar lo que las personas tienen razones para valorar. La configuración de estas igualdades exige una variedad de instrumentos de equidad que permita corregirlas o superarlas. Estas formas de operación de la equidad son:

La **No discriminación**: dada la existencia de jerarquías sociales que hacen más humanos a unos que a otros, la equidad se opone a cualquier diferencia expresada en distinción, exclusión o preferencia que produzca el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de capacidades y derechos humanos fundamentales, en las esferas política, social, económica y cultural o en cualquiera de las esferas de la vida pública. En este sentido, nadie puede encontrarse desplazado o no respondido en lo que se refiere a estas capacidades o derechos que son inherentes a la persona humana, ni por la fuerza ni por la admisión de una razón de carácter objetiva (p.e. los ingresos) o subjetiva (p.e. el género). Para cumplir con la facultad de ejercer estas capacidades y derechos se requieren garantías, por lo tanto, todo mecanismo que sirva a ello también es considerado una capacidad o un derecho que debe ser garantizado.

La **Proporcionalidad**, dado que las personas no tienen las mismas condiciones de partida ni sus trayectorias de vida transcurren en iguales circunstancias, la equidad se aplica bajo el criterio de una proporcionalidad suficiente para cubrir o cerrar desigualdades injustas, tanto a nivel de procesos como de resultados. El criterio de la proporcionalidad es distinto a la definición de imparcialidad. La proporcionalidad lleva implícito un criterio de orden según el cual no puede darse lo mismo a unos y a otros, por lo tanto, se justifica un trato desigual o diferenciado en lo que respecta a costos y beneficios de acuerdo con necesidades, a objeto de llevar a las personas a un punto de partida común o a una verdadera igualdad de oportunidades, que tome en cuenta las condiciones previas y las situaciones de mayor necesidad, y, al mismo tiempo, que puedan lograrse resultados equitativos o que efectivamente se alcance la condición esperada.

El **Reconocimiento y la Habilitación de Sujetos**, dado que somos diferentes de muchas formas y estas diferencias cambian en espacio y tiempo, la equidad se opone a todo trato, decisión o condición en la que no existan opciones distintas para satisfacer aspiraciones y necesidades específicas y valoradas. Es decir, la equidad interviene en situaciones donde las diferencias legítimas de género, etnia, cultura, raza, profesión o labor se traducen en inferioridad o negación personal, social o cultural. Debido a estas circunstancias las personas no pueden expresarse como sujetos autónomos ni tampoco configurar sus propias necesidades en forma separada a las de otros. En este caso, el trato no discriminatorio que trata a todos por igual o el trato desigual que permite llevar hasta un punto de igualdad a todos son limitados porque no incluyen la diversidad de sujetos y su desigual poder para tomar decisiones y realizar proyectos de vida propios. Esta equidad enriquece las anteriores y permite abordar la complejidad de las injusticias humanas.

Las inequidades se traducen en distancias o en condiciones que nos separan unos de otros en trato, posicionamiento y perfiles de calidad de vida. A estas distancias y separaciones podemos llamar "brechas de equidad". Para enfrentarlas debemos aproximarnos a su dimensionamiento y caracterización. Aquí es indispensable distinguir las brechas de equidad en el acceso a políticas, servicios y recursos; y las brechas en la satisfacción de necesidades sociales. Esta distinción se debe a que, por ejemplo, la equidad en el acceso a servicios de salud es una condición importante, pero no suficiente para reducir las desigualdades de enfermar o morir (Almeida 1999). Desde una visión más global, esto significa que, "la asignación de recursos y programas de Estado no cambia esencialmente el desequilibrio que existe en la base del proceso de distribución de la riqueza" (De Negri, 2001).

Las brechas de equidad son expresión de los diferenciales o asimetrías entre los que han tenido acceso y mayor dominio sobre sus condiciones de vida y los que están en condiciones peores de fragilidad social y económica. Estas significan la demanda acumulada de necesidades sociales insatisfechas y de malas condiciones de vida que la sociedad no ha logrado cambiar, dando lugar a entender que las respuestas no han sido equitativas (De Negri 2001).

Dado que las injusticias tienen distintas maneras de incidir y manifestarse en la vida de las personas, además de reforzarse mutuamente, operando en su base estructuras de poder con distinto arraigo social, cultural, político o económico, es preciso entender cómo éstas se tejen y cruzan a través de distintas categorías que involucran no solamente indicadores sino enfoques explicativos de las desigualdades sociales y de naturaleza política en la medida en que representan movimientos reivindicativos a través de la historia.

Estos enfoques pueden analizarse de acuerdo con cuatro dimensiones: a) por sus implicaciones en la vida de cada persona; b) por sus implicaciones a nivel de estructuras económicas y sociales; c) por sus implicaciones culturales y simbólicas; y d) por su historia y dinámica. Estos enfoques son: el de clases o grupos sociales, el de género y el de etnias.

- **Las Clases o Grupos Sociales:** las clases sociales explican el peso de las determinaciones económicas y su relación con la distribución de oportunidades y de poder. A las definiciones clásicas, asociada con el control o dominio que tienen los diferentes sectores de una sociedad sobre los medios de producción y reproducción económica y social; la posición en el mercado de trabajo, que involucra categorías ocupacionales, actividad económica, calificación e ingresos, entre otros; así como la identidad de clase, construida a partir de valores, ideología, estereotipos y grupos de referencia con las cuales se identifican las personas y grupos, se han agregado otras dimensiones que aumentan su valor explicativo sobre las desigualdades en la realidad social actual. Es por eso que se adopta el término de “grupos sociales”, tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas en los espacios concretos de vida o entornos socio-espaciales, donde tienen mayor expresión las formas de producción y reproducción social.
- **El Género:** El género femenino y masculino es una construcción social e histórica, basada en diferencias biológicas, que da contenido simbólico al ser mujer u hombre, afectando identidades, expectativas y oportunidades de calidad de vida, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos que deben encarar y las múltiples maneras en que lo hacen. Constituye una forma primaria de relaciones de poder y su análisis va más allá de las relaciones entre hombres y mujeres. El género se refiere a las desigualdades que se pautan entre los roles o papeles sociales de hombres y mujeres en la sociedad. (Huggins 2002). “Cualquiera que sea la cultura, la etnia o la edad, a los hombres y mujeres se les asignan papeles y responsabilidades diferentes. Esta asignación (...) moldea el desarrollo de diferentes habilidades y capacidades y dirige su aplicación a espacios vitales y esferas de actividad distintos” (Hartigan 2000).
- **Las Etnias:** La etnicidad es una construcción de conciencia colectiva, intimamente relacionada con aspectos físicos, culturales y sociales que grupos humanos identifican como propios y que pautan relaciones intergrupales dentro de un orden social (Torres 2001). Una etnia es un grupo humano diferenciado que habita en espacio geográfico, posee características culturales propias y una historia común. Se consideran grupos étnicos, por ejemplo, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las comunidades de inmigrantes e inclusive los llaneros venezolanos (Gtz 2002). Este enfoque permite identificar grupos con identidades diferenciadas en torno a elementos seleccionados o “marcas étnicas” que tienen un contenido simbólico, tales como mitos, ancestros u orígenes comunes, religión, territorio, memorias de un pasado colectivo, vestimenta, lenguaje, o inclusive, rasgos físicos como el color de la piel, tipo de pelo o forma de los ojos. En los países americanos existe una amplia diversidad de pueblos o etnias en número y complejidad cultural, producto de los pueblos originarios, europeos y afros que compartieron procesos productivos y políticos. Entre estos destacan los pueblos indígenas, que son en Venezuela los grupos étnicos más diferenciados cultural y socialmente, siendo así reconocidos constitucionalmente.

Las concepciones de equidad



Después de los temas tratados, reúnete en grupo y trabajemos maneras distintas de enfocar la equidad. Para eso, escojamos una de las políticas o acciones señaladas abajo e identifiquemos en ellas, si existe o no equidad, y de existir, de qué manera opera?

PARA DEBATIR

- Un programa de suministro de alimentos para los pobres.
- Una política de acción afirmativa o de discriminación positiva.
- La colocación de una multa con montos distintos según la capacidad de pago.
- La aplicación igual de una norma o una ley.
- Un movimiento social de mujeres.
- Un programa de acceso gratuito de medicamentos según la edad.



La democratización: democracia con más democracia

*“...el abandono de las políticas de satisfacción de las necesidades sociales sólo es posible eliminando la democracia”
(Offe 1991 citado por Laurell 2000; 47)*

La democracia ha sido el cambio más importante en la reforma política del Estado en América Latina. A ésta se atribuyen los avances más importantes en materia económica y social. No obstante, ha sido un proceso limitado que abarcó la institucionalización de ciertos aspectos formales y dejó otros de vital importancia para la sociedad a la conciliación de intereses entre sectores y grupos de poder. En virtud de la pérdida de estabilidad y legitimidad de este sistema democrático a medias y excluyente, las figuras del Estado y los partidos políticos han sido los principales focos de atención de las reformas políticas para avanzar en la democracia; en el caso del Estado a través de la descentralización y en el caso de los partidos políticos mediante la participación masiva de la sociedad civil.

Esta concepción de democratización esta sustentada en una lucha anti-autoritaria, libertaria y de reivindicación de la ciudadanía. Pero de fondo ha sido marco para la reducción de las funciones normativas y decisorias del Estado y para la despolitización de la sociedad, bajo ideas conservadoras, individualistas e inmediatistas de la acción colectiva. Además, esta concepción de democratización no alcanza a afectar a la misma sociedad. Se reduce a que el Estado y los partidos políticos transfieran poder a otros. La crisis social y la economía de los países de América Latina se alimenta de una desmovilización generalizada de la sociedad, sin proyecto y sin perspectivas de desarrollo a largo plazo, la ausencia de mecanismos políticos e institucionales de confrontación y solución de conflictos y la reaparición de los rasgos autoritarios del Estado para enfrentar la crisis.

La transición democrática conservadora, que no traspasa las fronteras de la democracia política representativa, tiende a dejar sin resolución el problema central de las crisis latinoamericanas que es la crisis social con sus derivaciones de conflictividad política y descomposición del tejido social (Zermeño 1996, citado por Laurell 2000;47).

Entender la democratización bajo una orientación universalista y de equidad, supone involucrar precisamente a la sociedad y a los cambios que se requieren en sus relaciones con el Estado. La democracia es esencial en la reconstrucción de lo público como espacio de tod@s, donde cada ciudadan@ pueda ejercer su voz, intervenir en las decisiones que afectan a toda la sociedad en espacios colectivos y deliberativos; y ejercer presión en torno a los derechos sociales como obligación pública. La democratización de los espacios y medios de poder, a través de los cuales se obtiene control sobre la orientación de las acciones y la distribución de los recursos es requisito para que los derechos sociales no se conviertan en derechos restringidos, de quienes logran convertir sus necesidades en demandas, o en derechos en si mismos, que no se traduzcan en respuestas suficientes y equitativas para alcanzar el bienestar social y económico de tod@s.

La participación es una parte importante del proceso de democratización lo que aumenta las capacidades políticas de la sociedad para articular acciones y metas colectivas. Ello impone darle cauce democrático a las luchas de las personas, grupos y comunidades en función de sus necesidades, convirtiendo estas luchas en metas públicas y las políticas públicas en un patrimonio social. Los requisitos para una mayor participación son:

- Que exista un marco institucionalizado de poderes compartidos entre Estado y Sociedad, es decir, que los actores sean igualmente fuertes y estén ganados a concertar compromisos más allá de intereses inmediatos y particulares.
- El ejercicio de formas de democracia directa donde las políticas y presupuestos se formulen en forma participativa.
- La generación de procesos sociales que tengan como saldo el aumento de la capacidad de organización y de intervención en los espacios de decisión.

Además, la participación de las personas y comunidades es imprescindible para construir sujetos conscientes de derechos, empoderados de sus proyectos de vida y activos defensores de sus derechos.



La democracia y sus resultados

PARA REFLEXIONAR



Informe Anual de Derechos Humanos (PROVEA 2002):

“La democracia hoy en América Latina se asemeja más a una promesa que a una realidad. El advenimiento del sistema democrático en todos los países de la región...no ha traído aparejadas las realizaciones que los ciudadanos y ciudadanas esperaban. Entre ellas,

- La **inclusión** de vastos sectores sociales que padecen la pobreza y con ello discriminación.
- El fortalecimiento de las instituciones responsables de la **justicia y la seguridad** y la congruente **derrota** de la **impunidad**.
- El **fortalecimiento de los partidos y las organizaciones políticas** como instrumentos de intermediación y representación de las demandas e intereses heterogéneas de la sociedad.
- La **cohesión social**, fruto del acuerdo, la concertación, el diálogo y el consenso.

Estas ausencias, entre otras, complotan contra la gobernabilidad de nuestras democracias”

En forma individual, estudia cada uno de estos elementos que se esperan de una democracia.

Discutamos en plenaria: ¿Cuáles son los escenarios de gobernabilidad de Venezuela?, ¿Qué deberíamos hacer para aumentar los niveles de gobernabilidad en Venezuela?



Unidad 4

LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE CALIDAD DE VIDA

La promoción de la calidad de vida representa un cambio de objeto y de estrategia en la política social, que trasciende el bienestar y la pobreza económica como conceptos globales sobre la cuestión social.

De las concepciones donde la satisfacción de las necesidades humanas se relaciona con la procura de bienes materiales para lograr un nivel de vida moderno, producto del acceso masivo de la población al crecimiento económico (aumentar el bienestar) o con un mínimo de ingresos para lograr un límite aceptable de subsistencia, por encima del cual cada quien es responsable de sus circunstancias y de sus éxitos o fracasos en el mercado (atender la pobreza); pasamos a la idea de preservar o desarrollar la autonomía de todas las personas, hombres y mujeres, para llevar una buena vida, ser reconocidos y participar en la vida social (elevar la calidad de vida), mediante la universalización de derechos, la equidad de oportunidades en el acceso y en los resultados, y la democratización de los espacios y procesos de toma de decisión.

La estrategia de promoción de la calidad de vida requiere un cambio de lógica: no partir de criterios económicos y/o administrativos donde las necesidades dependan únicamente de la oferta-demanda de recursos, bienes o servicios, sino partir de derechos, asumiendo desde ellos el imperativo ético de responder a las necesidades de calidad de vida de todas las personas en forma universal y equitativa, donde ellas se encuentran y según sus condiciones concretas de vida, expectativas y preocupaciones. Son instrumentos de este cambio: la formulación de políticas y metas con enfoque de derechos y equidad, la territorialización social, la concertación de agendas y la planificación participativa, la construcción de redes y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.



LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA

“En la teoría y en la práctica es necesario que surja otro sentido alternativo para la sociedad humana, con una fuerza comparable y capaz de encarnarse de manera masiva en imaginarios y estructuras económicas. Este sentido es un desarrollo sostenido de la calidad de vida de sus miembros o la reproducción ampliada de la vida de todos”

(Coraggio 1999).

Comencemos por pensar y reflexionar, para compartir algunos aspectos:

En las pasadas unidades nos acercamos a algunos enfoques de sociedad que han servido de base ética y política a modelos de política social y en un modelo alternativo que hoy en día se aplica en espacios académicos, gubernamentales y ciudadanos de varios países de América Latina, incluyendo Venezuela.

Introduciremos este modelo en una secuencia de elementos conceptuales y operativos para la formulación de una política social, partiendo de un nuevo objeto que se define como la Promoción de la Calidad de Vida. Adoptamos este objeto en forma congruente con la importancia y el sentido que dimos a la cuestión social en la primera unidad y con los principios del modelo de política universal-equitativa que trabajamos en la tercera.

Hemos conocido y discutido distintos enfoques de sociedad y de modelos de política social, queremos ahora definir cuál sería el objeto de la política social y cómo este nuevo objeto se formula y se convierte en instrumento operativo de la política. Así entonces, nos preguntamos:

- **¿Cuál es el objeto de una política social basada en un modelo de universalidad de derechos y equidad?**
- **¿En qué se distingue este objeto de los que ya conocíamos?**

Compartamos nuestras conclusiones y primeras ideas con el grupo.

A partir de esta reflexión entraremos a discutir qué es la Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida y cómo este nuevo concepto de política social reorienta de manera global nuestras formas de concebir y llevar a la práctica la política social.

En esta unidad veremos el significado de la Promoción de la Calidad de Vida, especificando lo que la hace distinto de conceptos que han sido manejados tradicionalmente en otros modelos de política social, y cómo esta estrategia se aplica en la formulación y operación de la política social.

Tres formas de entender el objeto de la política social

En estos tiempos, las situaciones de deterioro social son mucho más brutales, complejas y cambiantes que en el pasado. Estamos ante una “nueva cuestión social” cuyos retos son una pobreza masiva, nuevas desigualdades que se superponen a las tradicionales, una inseguridad generalizada y una exclusión creciente, lo que supone la redefinición, complejización y ampliación de la política social (Coraggio 1999). Hoy crecen las desigualdades tradicionales y aparecen nuevas desigualdades, producto de tres fracturas: de progreso y seguridad por la fractura del régimen de bienestar; de integración y movilidad social por la fractura del sistema laboral; de reconocimiento y pertenencia por la fractura de las identidades sociales. Las estadísticas no dan cuenta de estos nuevos fenómenos y, de hecho, el reformador ve con menos claridad cómo captar las energías sociales y darles forma, y el ciudadano ha perdido sus referencias (Fitoussi y Rosanvallon 1996).

Una parte del problema es que nos resignamos a no comprender lo que está pasando y dejamos de preocuparnos por la pertinencia, validez e impacto de las soluciones en la vida de las personas. Lamentablemente esta “corta vista”, no nos exime de las amenazas y los daños que se causan a las personas y a la sociedad en su conjunto; por el contrario las acrecienta y convierte las soluciones en grandes frustraciones, producto de movilizar energías, esfuerzos y recursos, en aplicaciones que no tienen resultados. Otra parte del problema es el abandono de la política como forma de construir alternativas posibles, modos de agregar y encaminar demandas sociales hacia objetivos comunes. Si hoy necesitamos más política, es verdaderamente porque tenemos que redoblar la atención a fin de construir el vínculo social, o volver a dar legibilidad a la sociedad. La crisis política tiene que ver con que hoy la sociedad se modela y reestructura cada vez más de manera permanente, trabajada por fuerzas de diversificación creciente de las situaciones (Fitoussi y Rosanvallon 1996).

Al encarar una política pública es de vital importancia hacer comprensible las causas y determinantes de las situaciones que provocan daño y malestar a la gente y a la sociedad, así como generar el suficiente debate político acerca de las soluciones que permitirán vencerlas. Esta tarea supone, por una parte, tener mayor dominio explicativo sobre la realidad –desechando las ideas estáticas y normalizadoras de los problemas– y claridad en la denominación de los problemas y los fenómenos que estamos enfrentando.

Por otra parte, la tarea exige retomar la dimensión política de los cambios desde donde es posible promover valores y conceptos, dar forma a objetivos y direccionar las acciones de manera colectiva, construir un vínculo comunicativo para movilizar energías y voluntades, así como producir nuevos instrumentos que den viabilidad a las soluciones planteadas.

Mencionamos antes que, frente a los nuevos retos, la cuestión social debe adquirir principal relevancia en la política pública de forma tal que no se le separe de la cuestión económica y que la oriente. Esta nueva cuestión social se inscribe en un modelo de política pública centrada en los objetivos sociales de universalización de la ciudadanía, de equidad y de democratización; y en el que es necesario una política social más amplia en sus contenidos y alcances, abarcando no sólo el derecho a sistemas de protección social, sino también los derechos de integración y de cohesión social. Con base en este enfoque, trabajaremos en esta primera parte el concepto de calidad de vida como objeto central de la política, viendo sus diferencias con los conceptos de bienestar y de pobreza. Estos dos últimos se refieren a fenómenos que la calidad de vida incluye, pero englobados dentro de una forma distinta de interpretación y de solución ética y política.

La calidad de vida no niega de ninguna manera la existencia de pobreza y el objetivo imperioso de eliminarla; tampoco pretende restarle importancia a las aspiraciones humanas de bienestar que en el contexto venezolano y en el de América Latina, están muy lejos de haberse realizado.

El bienestar

La política social del siglo XX estuvo marcada por esfuerzos encaminados hacia el crecimiento económico. Una amplia intervención del Estado en la vida social y económica tenía como fin lograr ciertos niveles de estabilidad y homogeneidad económica y social que favorecieran tanto el proceso de acumulación económica como mejoras en las condiciones de existencia de toda la población, independientemente de la posición y contribución de cada persona al sistema económico. Puesto que la producción era resultado de la combinación de capital y trabajo, llevados al mismo nivel, se necesitaba tanto capital (inversiones e infraestructura física) como trabajo (empleo e ingresos) para llegar a un punto óptimo de estímulo a la producción. El que trabaja consume y este consumo incentivaba más producción, a la vez que, más producción generaba mayores niveles de empleo.

Los destrozos que generó la segunda guerra mundial y las fluctuaciones de los factores capital-trabajo no permitían estabilizar las economías. Hacía falta entonces un factor adicional que funcionara como factor de estabilización. Este factor fue la intervención del Estado, a través del cual se fijó un cierto nivel de ingresos, de inversiones, de empleo público y de bienes y servicios provistos a la población. Estas formas de intervención se constituyeron en instituciones básicas de bienestar, es decir, en derechos de acceso a un cierto nivel de vida compuesto por empleo y renta, atención médica, educación y seguridad social. Los Estados de Bienestar en Europa fueron *“el resultado de un compromiso entre clases sobre la base del crecimiento económico”* (Montagut 2000; 68). Efectivamente, *“a la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse como (...) un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones”* (Offe 1988;137).

*El bienestar se entiende entonces como una **vida de progreso y seguridad en la que las personas cubren un conjunto de necesidades**, que corresponden al tipo de vida moderno, por medio del consumo de bienes y servicios producidos en forma masiva y suficiente. Lo esencial del concepto de bienestar es la idea de “interdependencia” entre los seres humanos.*

Esto quiere decir, que una nación, un país, una población no puede avanzar si no existe una responsabilidad ampliamente compartida, en la que el Estado evita que las personas caigan en situaciones de pobreza y en el que las personas tienen confianza en el apoyo que recibirán de los demás.

El modelo económico del bienestar era un instrumento, no un sustituto de la realidad, para pensar cómo redistribuir ingresos y poder de decisión entre clases sociales e incidir en los patrones de inversión, empleo y consumos reales. Aplicar cualquier propuesta suponía una evaluación de las consecuencias sociales, y anticipar la negociación política y diversos grados de participación de la sociedad organizada (sindicatos, asociaciones empresariales, etc....)(Coraggio 1999).

Cinco condiciones dieron origen a los Estados de Bienestar en Europa (Montagut 2000):

- **Un consenso o pacto social entre gobierno, trabajadores y empresarios.** *Un modelo económico regulado y estimulado por el gasto público, que permitía generar el pleno empleo de los factores productivos capital-trabajo para asegurar un permanente crecimiento.*

Un sistema universal de protección social a toda la población y no solamente a la clase trabajadora, que comprendía sanidad, educación, vivienda y asistencia, financiados con recursos fiscales y comprendidos como un derecho social y no como caridad pública.

• **Un proceso de reconocimiento de derechos sociales** como parte fundamental de la ciudadanía y paso importante en la democratización de las sociedades.

• **Un sentimiento colectivo de contar con un mundo estable y seguro**, sin sorpresas y sólido para cada uno, que prometía un porvenir de ascenso social sostenido.

Por muchos años, el Estado fue factor decisivo en la estabilidad económica y social de los países occidentales, contribuyendo al aumento de la riqueza y el empleo en proporciones considerables. Del total de bienes producidos o disfrutados por la humanidad a lo largo de su historia, la mitad se generó en el período de consolidación de los Estados de Bienestar (Gómez Buendía 2003). Pero también cambiaron drásticamente los modos de vida en las ciudades, en el trabajo y en la familia. Se pasó de un modo de vida rural a urbano, de la subsistencia económica a la producción organizada, de la familia extendida a la familia nuclear. Los efectos de estos cambios fueron:

En la estructura del mercado de trabajo: la globalización económica, el agotamiento de la industrialización y la inestabilidad de los servicios de protección social, que dieron lugar a la aparición de nuevas desigualdades y exclusiones relacionadas con el desempleo y la precarización de los puestos de trabajo.

- En los sistemas de protección social: al cambiar la estructura del mercado de trabajo, los sistemas de bienestar social comenzaron a mostrar importantes inequidades en las que ciertos sectores sociales (los trabajadores) gozaban de amplia protección y el resto de la población recibía un trato residual a través de esquemas de asistencia social. Son los excluidos del sistema económico y social, una categoría amplia que identifica a los sectores que terminaron cargando con los rezagos de la vida tradicional, el atraso educativo y el económico.
- En las estructuras familiares y demográficas: a consecuencia de los cambios en las pautas de conformación familiar, de extendida a nuclear, aparecieron un mayor número de hogares en situación de mayor vulnerabilidad (madre sola, dependencia de un solo ingreso, aislamiento social). Además, el descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida dieron lugar a un proceso de envejecimiento de la población.

Estos cambios colocaron a los Estados de Bienestar en serias dificultades para adecuarse a las nuevas necesidades de la población. *“El mal funcionamiento de la producción del bienestar proviene del exterior. (...) Si existe alguna crisis del Estado de Bienestar se debe principalmente a que éste último no se ha adaptado a este entorno cambiante”* (Esping-Andersen 2000;13).

Asimismo, una estabilidad dependiente del crecimiento económico y de la expansión del gasto público provocaron la crisis financiera de los Estados de Bienestar, cuando en los años 70 se produce una extensa recesión económica mundial. Si la reforma se ajusta al crecimiento, el conservadurismo e incluso la regresión social triunfarán necesariamente en un contexto de desaceleración de éste (Fitoussi y Rosanvallon 1996).

Los efectos de esta crisis fueron:

- La ruptura del consenso en torno a las instituciones de bienestar social, debido a la falta de adecuación de las respuestas a las nuevas necesidades, los recortes del gasto público y la orientación (neo)liberal de las políticas sociales.
- La dualización o fragmentación social: que significa la amenaza de segmentación, polarización y ruptura social, donde una buena parte de la sociedad queda excluida de una protección social suficiente y aislada de los procesos sociopolíticos.

La pobreza

La crisis de los Estados de Bienestar dio paso a los postulados del (neo)liberalismo y del pensamiento político conservador. Derivado de este pensamiento, aparece de nuevo el concepto económico de la pobreza que representa el objeto más primitivo de la política social. La pobreza tiene un carácter absoluto que identifica a un tipo de personas y a grupos particulares, es teóricamente una condición transitoria de improductividad y bajos ingresos. Plantear la pobreza como el único problema a resolver supone que en la sociedad impera un régimen económico que no toma en cuenta el bienestar de las personas. Lo que importa es que cada quien se haga cargo de sus propias necesidades. La pobreza económica es así un campo regresivo y reductor de la cuestión social.

"...nos encontramos hoy en día como si nos hubieran empujado brutalmente hacia atrás, en una situación comparable a la de principios del siglo XIX, antes de que la 'cuestión social' hubiese sido formulada institucionalmente y encarnada en una lucha colectiva" (Fitoussi y Rosanvallon 1996; 67).

La lógica (neo)liberal y conservadora modificó las bases del Estado de Bienestar bajo la promesa de superar la crisis económica y fiscal. Tomó parte por el factor capital y sacrificó al factor trabajo, liberando la mayor cantidad de recursos existentes para fortalecer al mercado. Esta lógica, junto a la persistente crisis recesiva, justificó el desmantelamiento de las estructuras del Estado de Bienestar y favoreció que el sistema económico se desentendiera de las necesidades de la población. Se producen así un conjunto de desplazamientos en los fines de la política pública (Coraggio 1999; Laurell 1995):

- De satisfacer las necesidades de todos, como producto de la reivindicación de derechos sociales, se pasa al único objetivo de aliviar la pobreza.
- De garantías estatales al ejercicio de los derechos sociales, se pasa a la discrecionalidad de los gobiernos para instrumentar programas sociales.
- De un creciente gasto social público se pasa a una estrategia de desfinanciamiento de los servicios sociales, a través de reducciones continuas de los recursos fiscales.
- De un espacio público capaz de contribuir a la integración social mediante la ampliación y universalización de los servicios sociales, se pasa a "paquetes" de servicios mínimos para los sectores más necesitados y a objetivos de eficiencia fijados por el mercado.
- De una responsabilidad social con la pobreza y con las desigualdades, se pasa a una estrategia legitimadora de adjudicar responsabilidades individuales en la producción de estos fenómenos.

Ésta pregonaba ser una "nueva política" que haría frente a los retos de los nuevos tiempos: el combate y la superación de la pobreza. Pero, en abierta contradicción con este objetivo, el concepto que se adopta de pobreza y de sus causas constituye una reedición de las concepciones más antiguas de la historia de la política social, es decir, se vuelve a la idea de pobreza como una fatalidad irremediable que existió históricamente a raíz de los fracasos de las propias personas. En este concepto, las personas deben hacerse responsables de ellas mismas y abandonar las ayudas públicas porque son generadoras de una dependencia "insana" y aumentan los costos de la mano de obra, lo cual desincentiva el empleo.

Como dice De Negri (200), las definiciones más conocidas de la pobreza son aquellas que dicen que ésta se refiere a patrones aceptables según la realidad histórica de cada país. Concebida así, es una forma de mantener el mundo como está, estableciendo referencias regresivas, aceptando que históricamente hemos sido pobres.

Otra manera de expresar esta contradicción es que el combate a la pobreza se acompaña de medidas económicas que la acentúan y la hacen un fenómeno cada vez más difícil de superar (reducción del papel regulador y el peso económico del Estado, redistribución regresiva de las cargas fiscales, reducción de los costos salariales, desregulación y precarización del empleo, apertura de la producción nacional a la competencia externa, privatización de servicios públicos, fondos de pensión y seguros de salud, eliminación de instituciones que permitan el subsidio al consumo y a la microinversión, etc....(Coraggio 1999). Es decir, eludiendo los efectos desintegradores y polarizantes del mercado que, precisamente, constituyeron la razón para institucionalizar las políticas de bienestar. En su lugar, las respuestas se reducen a programas sociales focalizados que hacen llegar algunas cosas a ciertos segmentos de la población, regresando a prácticas asistencialistas y de caridad privada.

La política social adopta un enfoque selectivo, donde se, "...propone (...) exclusivamente la atención de la pobreza. Las demás acciones orientadas hacia lo social son interpretadas como distorsiones del mercado, que violentan la asignación eficiente de los recursos. La política social es, así, un instrumento de carácter exclusivamente compensatorio y, eventualmente, transitorio... El propósito de este enfoque no es acabar con la pobreza, sino, solamente, atenderla hasta que el dinamismo del mercado la reduzca a un problema producido por desajustes coyunturales entre los mercados" (Guendel 2003ª; 5).

El debilitamiento del Estado y el desmantelamiento de los servicios sociales de carácter público, generaron una dinámica en la que progresivamente se redujeron las transferencias directas a los sectores en pobreza económica y empujaron a que las clases populares y medias aumentaran el gasto privado en servicios suministrados por el mercado (seguros médicos, pago de matrículas y útiles, pago de servicios recreativos, etc...). El objetivo de "superar la pobreza", en un contexto donde no han existido políticas de bienestar o han sido muy débiles, es una trampa en la que la pobreza adquiere un espiral ascendente que va afectando a todos los grupos sociales y a toda la sociedad. En este sentido, el concepto económico de la pobreza encubre los siguientes aspectos:

- No parte de derechos: quienes no pueden satisfacer sus necesidades, no son sujetos de derechos ni pueden ejercerlos. Los derechos son para quienes tienen capacidad de compra y esto convierte a los pobres en imposibilitados para ejercerlos, desposeídos de ciudadanía y desvalorizados en su dignidad.
- Acepta la pobreza: la comprensión del problema es circular o se explica en sí mismo, es decir, hay más pobreza porque crecen los pobres. La causa son los bajos niveles de compra (no de consumo) y la solución es aumentar éstos a un mínimo de subsistencia, que es el límite al que se ajusta la responsabilidad social del Estado y el cual representa una ayuda para "aguantar" los altos niveles de malestar, bajo la promesa de mejoras a futuro. Este mínimo de subsistencia no representa ni siquiera el "derecho a no morir de hambre", dado que sólo incluye la capacidad para adquirir un conjunto de alimentos básicos, sin contabilizar los gastos de preparación y consumo humano de alimentos (combustible, platos, cubiertos, etc.). Aunque se compren, ningún hogar podría comerlos. Tampoco cubre gastos de vestuario y transporte, que pueden llegar a ser hasta más importantes que los mismos alimentos, por el hecho de que no se puede salir desnudo a la calle ni buscar trabajo caminando (Boltvivnik y Damián 2003).

Oculto los mecanismos que la producen: la política no hace nada para reducir la distribución desigual de los ingresos y de la riqueza, lo que deja fuera de la política los principales mecanismos que producen la pobreza y niega el mismo objetivo de superarla.

Aumenta la marginación social y política: las personas son objetos de atención y receptoras de cosas. Los "pobres" representan una categoría social de la población y son tratados como objetos de asistencia, dependientes del Estado, que a diferencia del resto de la población "no pobre", se consideran incapaces para cubrir por sí mismos lo "mínimo" de necesidades sociales "básicas". De esta manera, se refuerza la exclusión, al convertir a las personas en débiles, marginadas y vulnerables.

Justifica reducir las responsabilidades sociales del Estado y de la sociedad misma: el Estado cubre sólo una parte de algunas necesidades, que a su vez se consideran homogéneas entre todos los pobres, sin considerar si las respuestas son adecuadas y suficientes.

Además, los argumentos (neo)liberales eluden por completo los nuevos rasgos del deterioro social. La pobreza es producto de procesos de desempleo, segregación y aislamiento social, profundización y heterogeneidad de las desigualdades, que hacen a ciertos ciudadanos dignos de tener derechos y a otros no. La pobreza afecta mayormente a los sectores que históricamente han sido discriminados y segregados de la sociedad, en el acceso a poder, oportunidades y recursos. No es una pobreza homogénea, producto de coyunturas económicas o de una baja general en los niveles de vida, sino un complejo y devastador fenómeno de características multidimensionales, donde se producen simultáneamente procesos estructurales de dualización, inequidad y violencia que se instalan en el corazón de la sociedad. *"Resulta paradójico que la pobreza, tan inmensa en la región, haya generado tan poco debate público sobre el tema de la igualdad y la justicia social. Las inequidades están inscritas en la trama de las relaciones sociales y éste es el eje de comprensión fundamental"* (Calderón 2002; 98).

En líneas generales, el diagnóstico y las soluciones de las políticas (neo)liberales son erradas y buscan hacer legítimo un proyecto económico que privilegia al capital y no el bienestar de las personas. La aplicación de estas políticas, no solamente deja intacta la pobreza y contribuye a que aumente en proporciones alarmantes, sino que deja a un lado el peligroso desequilibrio en la distribución de la riqueza y de los ingresos, base fundamental de la explicación de la pobreza (De Negri 2002).

La calidad de vida

Después de la segunda guerra mundial surge el concepto de calidad de vida. Su aparición es producto de cuestionamientos a las corrientes económicas del bienestar que daban un peso preponderante a los indicadores económicos para explicar las condiciones sociales, la satisfacción de necesidades y el consumo. Hoy en día, este concepto tiene una enorme potencia para entender los retos de la nueva cuestión social en la política pública, ligados a los cambios profundos en los modos de vida y a la profundización y ampliación de las desigualdades sociales.

Los procesos de desintegración y descomposición social, la pobreza masiva y la marginación socio-política, así como la acelerada destrucción del medio ambiente, son problemas que afectan la vida de la mayoría de las poblaciones del mundo, lo cual desborda las capacidades de explicación que en su momento tuvieron la pobreza y el bienestar como conceptos globales. El concepto de calidad de vida tiene una mayor capacidad integradora de las necesidades humanas y un mayor alcance para formular visiones alternativas a los problemas sociales que hoy se enfrentan.

Han sido muy diversos sus significados, pero en términos generales podemos destacar como sus principales características:

- La finalidad de toda sociedad es mejorar la vida de todas las personas. No se trata de cualquier clase de vida, sino de una que valga la pena vivir. Se basa en el hecho simple de que las personas viven y procuran hacerlo de la mejor forma posible. Dentro de este movimiento permanente de la vida, la clave es centrarse en la capacidad que tienen todas las personas para expandir sus potencialidades y vivir de un modo verdaderamente humano (Nussbaum 2000). Quedarse solamente en lo que han alcanzado, puede estar muy por debajo de estas potencialidades. Esta es la diferencia entre conformarse con no enfermar y luchar por estar permanentemente sano o entre no morir y vivir por más tiempo con la más alta calidad de vida posible.
- El bienestar humano es una aspiración que va mucho más allá de los aspectos materiales. La vida tiene un campo mucho más amplio de dimensiones físicas, psicológicas, existenciales, que se expresa en relación con los otros y con el entorno, así como en una vida sana, autónoma y creativa.
- La vida es un complejo producto social, es decir, contempla todo aquello que limita o niega la posibilidad de la vida de todos, mujeres y hombres, a lo largo del ciclo de vida, lo que puede expresarse en desigualdad, falta de solidaridad, discriminación, violación de derechos, etc.; y obliga a mirar hacia la sociedad para poder actuar sobre estas condiciones (Huggins 2003).
- La acción de las personas y en sus capacidades para transformar el curso de la vida; es el núcleo de este enfoque, lo cual es un concepto central en corrientes de pensamiento que rechazan posturas donde los procesos humanos son absolutamente determinados por factores de carácter biológico, científico o histórico. El poder no puede situarse fuera de la sociedad o de las personas, ni actuar por encima de ellas.

- El espacio de evaluación y respuesta es la vida concreta de las personas no un modelo de vida único y objetivo. La representación y solución a los problemas incluye además de las condiciones objetivas, la forma en la que la vida es percibida y valorada por quienes la viven, entendiendo que la valoración subjetiva es también parte de la experiencia humana. Es decir, incorpora el contexto de la cultura y del sistema de valores, así como las metas, expectativas, normas y preocupaciones de las personas.

El concepto de calidad de vida pertenece a una posición ética que da otro sentido a la vida y un papel de mayor relevancia a la sociedad en el desarrollo. En esta visión, las personas son el fin. Esto significa que todos los aspectos económicos y sociales, materiales, culturales, colectivos e individuales necesarios para el desarrollo de una sociedad deben tener a las personas como fin y no como instrumentos, medios o capital para la producción de cosas. Los recursos y los artefactos que se producen en una sociedad tienen un sentido humano; es decir, sirven para enriquecer o expandir la vida, no para poner la vida al servicio del enriquecimiento material o de algún estado de placer, felicidad o satisfacción relacionado con el "tener" bienes.

Esta visión no debe confundirse con las perspectivas que hacen énfasis en el capital humano. Como lo indica Sen (1996; 600): *"...el énfasis que se ha asignado al capital humano, en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población, ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción de desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del 'capital humano' ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de las capacidades de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como 'instrumentos' del desarrollo económico"*.

Asimismo, la vida es un derecho, pero no se trata simplemente de vivir, sino de tener derecho a la mejor vida posible. Se refiere a tener una buena vida o un mejor vivir. Este tipo de vida se relaciona con la realización de un conjunto de necesidades que son inseparables de los seres humanos, entre las cuales se encuentra el reconocimiento de cada persona como un ser con aspiraciones y proyectos de vida propios. Si éstas son necesidades esenciales para la vida de cualquier ser humano, entonces ellas son derechos a los que nadie puede renunciar y deben constituirse en garantías universales en cualquier sociedad. *"La calidad de vida es un concepto integrador de las necesidades humanas que busca acercarse a las personas en sus contextos de vida concretos, en sus luchas y realizaciones, individuales y colectivas, partiendo de la naturaleza compleja y continua de la existencia de los seres humanos y, de la acción, como una permanente posibilidad de cambio de la realidad, en su afirmación positiva"* (D'Elia 2002).

La noción de necesidades no es la misma que predomina en la teoría económica, donde éstas son infinitas, relativas y cambiantes, debido a que se confunden con bienes o con satisfactores. En la calidad de vida, las necesidades son pocas, finitas y clasificables, siendo las mismas en todas las culturas y en todos los tiempos históricos. Los bienes representan los medios para satisfacerlas y los satisfactores son los modos en que las necesidades se expresan en cada cultura y se actualizan a través de la historia.

De acuerdo a la identificación que han hecho distintos autores como Max-Neef, Nussbaum, estas necesidades pueden resumirse en cinco tipos:

- Necesidades de sobrevivencia (alimentación, salud, abrigo, movilidad y no ser agredidos).
- Necesidades psicológicas de ser (identidad, reconocimiento, seguridad y afecto).
- Necesidades de entendimiento y creación (educación, inventiva, conciencia crítica, libertad de expresión).
- Necesidades de vivir en sociedad (no vivir aislados, trabajo, derechos, participación, afiliación, protección y responsabilidades).
- Necesidades ecológicas (calidad del aire, del agua).

Algunos de los factores asociados a una buena calidad de vida serían: trabajo digno (ser respetado, tomado en cuenta, valorado como persona, tratado con deferencia, consultado en las opiniones); el bienestar psicosocial: entre los que se ubican la recreación sana y la entretención creativa; la participación (democratización de la vida cotidiana), la solidaridad (que tiene un doble efecto, satisface a quien da y a quien recibe), la satisfacción de necesidades básicas incluyendo afecto y cariño, entrega y acogida; un vasto conjunto de conocimientos, habilidades,

hábitos y valores que facilitan la vida diaria; en definitiva, saber qué sentido darle a la vida y sentirse feliz (Bastías 2002). Estas necesidades no tienen un orden a priori. Ellas son todas importantes desde un punto de vista ético-moral y conforman un todo indivisible en el que se refuerzan unas a las otras. Por ejemplo, vivir en un entorno de solidaridad y confianza puede ser más importante que tener ingresos y, de hecho, este entorno puede ser el medio para sobrevivir cuando no se tienen o existen dificultades para obtenerlos.

Por eso, el concepto de calidad de vida relativiza las definiciones de pobreza y riqueza, porque ser rico visto desde un punto de vista material, no necesariamente indica tener una buena calidad de vida. No importa cuanto dinero se tenga, las privaciones o limitaciones en cualquiera de estas necesidades implica tratos, posiciones y condiciones en las que la vida no es satisfactoria.

A propósito de esta relativización, Mahbub Ul Haq (1999), pionero en la formulación del paradigma del desarrollo humano decía: “una sociedad no tiene que ser rica para lograr la democracia. Una familia no tiene que ser rica para respetar los derechos de cada uno de sus miembros. Un país no necesita ser rico para tratar a hombres y mujeres en igualdad”. Es decir, la dignidad, los valores, la solidaridad y la justicia, no se compran ni se venden.

Por otra parte, la vida es un continuo desde que somos concebidos hasta la vejez, lo que nos hace pasar por una serie de etapas y procesos que tienen influencia unos en otros. Una vida satisfactoria en la vejez depende de las experiencias y condiciones vividas en etapas anteriores. La trayectoria de una persona o su historia biográfica es importante para entender su vida. En términos globales esto significa evaluar la calidad de vida entre generaciones (historia familiar), por etapas (infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez), o por grupos etarios (niños, adolescentes y jóvenes, adultos y ancianos), así como para comprender los cambios demográficos en la natalidad, la mortalidad y la esperanza de vida.

Dado que se busca mejorar la vida de las personas es preciso que cualquier acción tenga una escala adecuada a los contextos donde se expresan y tienen estas necesidades una realidad concreta. Pero la manera de evaluar la satisfacción de las necesidades que contabilizar o evaluar los bienes y servicios existentes. La forma de hacerlo es considerar todos los factores en juego (subjetivos y psicosociales, físicos y ambientales, organizativos y culturales, materiales y políticos); e implica hacerlo con las mismas personas. Es decir, se trata de una visión en la que participan la evaluación, la acción y la decisión de las personas, porque el objetivo es que ellas tengan un mayor dominio sobre sus vidas.

Desde el mismo momento en que partimos de derechos, estamos hablando de trabajar con el universo de todas las personas y no de segmentos de población. También, desde el mismo momento en que asumimos la equidad, estamos diciendo que nos importan las distintas formas en las que los problemas se expresan en cada persona y en cada grupo. Si agregamos las características de indivisibilidad, continuidad y pluridimensionalidad de las necesidades de calidad de vida, debemos plantearnos romper con visiones fragmentadas y simplistas de la representación de las necesidades y aproximarnos cada vez más a su naturaleza compleja, tal como lo es la propia vida. En resumen, ¿qué es lo que hace diferente a los conceptos de pobreza, bienestar y calidad de vida? Esto lo vemos en el siguiente cuadro:

Pobreza	Bienestar	Calidad de Vida
<ul style="list-style-type: none"> - Es un concepto unidimensional, descriptivo, circular y estático. - Se refiere a un estado de carencia o privaciones de tipo económico, explicado por la incapacidad de compra (no de consumo). - La pregunta clave es: ¿quién y cuánto se posee de ingresos? - La pobreza se percibe como un problema de justicia individual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es un concepto multidimensional, histórico y político. - Se refiere a la garantía de derechos universales que permiten una vida de progreso, seguridad y acceso a un cierto nivel de vida, a través del crecimiento económico y un reparto más igualitario de la riqueza, convertida en bienes y servicios masivos. - La pregunta clave es: ¿cuál es el nivel de vida alcanzado por todos y cuál es la posición de cada grupo en ese nivel? - El bienestar se percibe como un derecho que es producto de acuerdos y de una responsabilidad social compartida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es un concepto pluridimensional, dinámico, objetivo-subjetivo y ético-político. - Se refiere a una buena vida, que implica derechos, expansión de potencialidades humanas y autonomía para realizar un modo de vida según aspiraciones propias. - La pregunta clave es: ¿qué tipo de vida llevan las personas y cuál es su posición, oportunidad y capacidad para realizar una vida valiosa? - La calidad de vida se percibe como un derecho, producto de garantías sociales, consensos plurales y la acción política de los ciudadanos.

Preguntas, retos y desafíos



Reúnete en grupos y junto a tus compañeros asumen la pobreza como problema. Existen tres argumentos básicos que cuestionan la calidad de vida como objeto de la política social, para favorecer la pobreza como único objeto. Estos argumentos son:

- La falta de recursos: el país no tiene suficientes recursos para atender todas las necesidades de todas las personas.
- Las necesidades mínimas: debemos atender primero ciertas necesidades más urgentes y masivas, para luego resolver otras que tienen mayor alcance.
- El impedimento de la cultura: no estamos preparados para objetivos donde los derechos, la equidad y la democracia sean elementos sustantivos. La pobreza es un problema cultural en la que vivimos mal, esperamos que nos den o no aprovechamos las oportunidades que nos ofrecen.

Desde el punto de vista de la calidad de vida, ¿tienen base estos argumentos?

¿Qué aportes propone la calidad de vida para rebatir estos argumentos?

PARA REFLEXIÓN

El imperativo ético de responder a las necesidades sociales

Bajo un modelo de política social universal-equitativa, responder a las necesidades sociales se convierte en un imperativo ético, procurando que todas las personas puedan realizar una buena vida. Este imperativo nace del derecho que tenemos todos a una vida caracterizada por su calidad, no sólo por sus niveles de bienestar.

Las necesidades son todos aquellos ámbitos o dimensiones inherentes a la existencia humana que cada persona tiene derecho a realizar de un modo digno y adecuado a sus aspiraciones y proyectos de vida.

Realizar estas necesidades aumenta la capacidad para actuar sobre la propia vida, porque abarca otras dimensiones en las que la posición, el trato, la participación y el control sobre oportunidades y opciones adquieren un peso fundamental; y porque también implica no conformarnos con lo que hemos logrado hasta ahora, sino mirar hacia lo que potencialmente podemos ir logrando tomando la vida en su afirmación positiva. La potencialidad nos indica que existen muchas cosas a las que podemos aspirar y nos coloca en dirección a realizarlas.

Sin embargo, lo primero que debemos enfatizar es que la definición de necesidades, tal como lo adelantamos en la concepción de calidad de vida, difiere radicalmente del modo en que frecuentemente la usamos. Lo que usualmente llamamos necesidades son estados de insatisfacción que se derivan de modos de respuesta inadecuados, inoportunos o inequitativos.

Las necesidades sociales no son “privaciones” o “carencias”, no son necesidades “mínimas” o de “subsistencia”, tampoco se expresan en las “ofertas” de servicios o en las “demandas” canalizadas por éstos. Estos son planteamientos reduccionistas de la realidad, producto de teorías y prácticas fragmentadas.

No confundir necesidades con carencias

En efecto, en nuestras concepciones y prácticas impera una lógica en la que las necesidades son interpretadas como carencias o privaciones, es decir, las confundimos con estados de insatisfacción. Pero, la insatisfacción no proviene de la propia necesidad sino del modo en que respondemos a ellas. Una cosa es, por ejemplo, la necesidad de abrigo, y otra es que las personas tengan carencias o privaciones de abrigo. Es decir, las necesidades son condiciones inseparables de la existencia –como ya dijimos–, mientras que la satisfacción o insatisfacción son atributos o elementos para evaluar cuál es el estado de la necesidad. Ambos, satisfacción o insatisfacción tienen cabida en la valoración del grado de disfrute de las necesidades, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo.

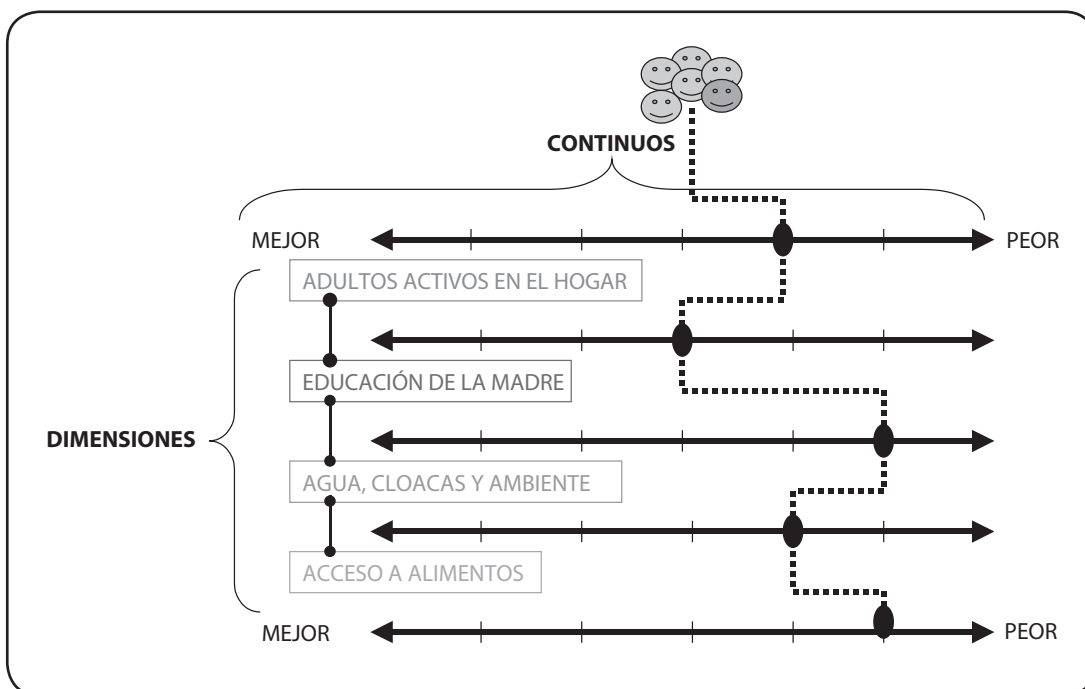
Enfatizamos mucho en esto porque la confusión es producto de la manera en qué tradicionalmente ha funcionado la política social. Cuando caemos en esta confusión, perdemos la referencia de la necesidad o el “para qué” de lo que hacemos y nos concentramos fundamentalmente en resolver lo que se nos presenta como una dificultad o una negación. Los problemas sociales, en general, tienden a conformarse de tragedias. Efectivamente, llamamos problemas sociales a verdaderos dramas que afectan temas sensibles del ser humano humano, hablamos de muertes, de enfermedad, de abandono y sufrimiento psicológico y social, de pérdidas, etc... Por tanto, es muy común que la insatisfacción sea la vía a través de la cual nos conectemos y reaccionemos ante estos problemas, mucho más mientras más agudos sean. Por eso, demasiadas veces la cara de la insatisfacción –y no de la satisfacción– pone los límites de lo que vemos y podemos lograr.

Por ejemplo, responder a la necesidad de realizar una actividad productiva pueden entenderse como salir o es-

quivar el desempleo. De esta forma, aceptamos que el desempleo exista como un mal inevitable, así que no todos podrán evitarlo y, además, quienes logren hacerlo podrían pasar a tener un trabajo precario e inestable y no necesariamente un trabajo digno y seguro. Para lograr esto último, hay muchas más cosas que hacer y hacerlo de manera sistemática y sostenida, imaginando o proyectando el problema en su estado de satisfacción o resuelto, es decir, respondiendo verdaderamente a la necesidad y no a mantener respuestas defectuosas que no trascienden el campo de la insatisfacción. Las necesidades se encuentran en el plano de las características de la existencia humana y el balance satisfacción-insatisfacción en el plano de lo que hacemos por ellas.

Entender las necesidades como carencias o privaciones nos coloca siempre detrás del problema, es decir, se requiere que éste aparezca para que la política actúe. Nuestra acción tiene cabida cuando el daño ya está hecho. En esto, la concepción de bienestar tiene una ventaja respecto al concepto de pobreza. El bienestar supone que las personas tienen necesidades y no responder a ellas es lo que provoca el estado de insatisfacción. Supondría, por ejemplo, que la salud de la población está por encima de la atención a la enfermedad. En otro ejemplo, no se espera que una mujer embarazada tenga complicaciones para que pueda ser atendida. En la pobreza, por el contrario, atendemos a ciertos grupos que por diversas razones no pueden evitar los problemas generados por el propio sistema, los que se hacen crónicos y terminan por marcar la vida de las personas afectadas, a tal punto que la sociedad ve en ellas situaciones irreversibles y las personas aceptan como resultados del destino o de fuerzas que no se pueden controlar. En las concepciones residuales de la política social, ello llega a su punto máximo cuando la seguridad social, la educación, la salud se conciben fuera de la política.

Esta lógica nos lleva a comprender que la realidad no se divide entre personas con necesidades totalmente satisfechas y personas con necesidades totalmente insatisfechas. El balance satisfacción-insatisfacción es una cuestión de grados o zonas que se cruzan. Cada persona tiene diferentes grados de satisfacción-insatisfacción de sus necesidades. Esto es más evidente si entendemos que la satisfacción material no es lo único que vale en las necesidades. Pero además, no sólo nos interesa saber cuándo una necesidad se califica como insatisfecha y cuáles son sus grados de insatisfacción. Nos interesa también el lado de la satisfacción, porque ¿de qué otra manera sabemos hacia qué dirección apuntar los esfuerzos? La idea entonces es conocer tanto las causas de la insatisfacción como aquellos factores que dan como resultado la satisfacción y dirigir los esfuerzos a que una persona o grupo se mueva de un escenario a otro, considerando su posición en cada dimensión de las necesidades. En el siguiente gráfico tenemos un ejemplo de un continuo de satisfacción (mejor)-insatisfacción (peor) para analizar las dimensiones implicadas en la sobrevivencia infantil.



No confundir necesidades con mínimos

¿Es posible que todas las necesidades de todas las personas sean satisfechas? Claro que es posible. Ello implica romper con enfoques y criterios que mercantilizan las necesidades o que las asocian con los recursos que tenemos. La idea de los mínimos es que el Estado no puede sustituir la capacidad de compra de las personas para satisfacer sus necesidades, por lo tanto, la intervención de éste debe reducirse hasta un nivel en el que no interfiera con la dinámica de los mercados. También puede entenderse como una reacción económica conservadora en la que las necesidades no pueden convertirse en un obstáculo para el crecimiento y la acumulación económica.

Las necesidades sociales no son mercancías. No tienen un valor o un costo negociable en el mercado. Obviamente la satisfacción de necesidades tiene un costo y deben existir criterios de eficiencia que permitan establecer una relación en la que los beneficios alcancen la mayor satisfacción en el menor tiempo y esfuerzo posible. Pero, el valor de una necesidad no puede ajustarse a un valor puesto por el mercado. Es decir, asociar su calidad con los costos o con los rendimientos económicos que genera. Ello hará que las necesidades menos costosas o con más rendimiento serán las más satisfechas.

Las consecuencias de esta lógica son devastadoras sobre la vida humana: los mejores beneficios y menores costos para quienes tienen una mayor calidad de vida, los peores beneficios y mayores costos para quienes tienen una menor calidad de vida. Estas jerarquías del mercado, donde hay necesidades más rentables que otras o sectores de la población mejor atendidos que otros por su capacidad de pago, no funciona ni es aceptable en el campo de las necesidades. En este sentido, las necesidades sociales pertenecen al campo de lo público. Ellas son ámbitos comunes de todos, cuyos costos deben ser socialmente repartidos y regulados por el Estado.

La satisfacción tiene un costo cuando ello implica bienes y servicios, pero ello no aplica a todas las necesidades. ¿Qué bien material corresponde o qué costo tiene la solidaridad en la vida de una persona? Las necesidades abarcan, como lo dijimos antes, una pluralidad de dimensiones en las que lo material no explica la calidad de vida. Al respecto, Sierra Fonseca (2001;6) expresa lo siguiente: *"...se ha tratado de determinar y satisfacer las necesidades humanas a partir de la economía (que sólo considera lo cuantificable en términos monetarios), relegando al olvido o a un plano definitivamente inferior tanto a las esferas éticas, culturales y de poder, como a los aspectos inmateriales, espirituales y hasta místicos, de los cuales la humanidad sencillamente se niega a prescindir"*.

La justificación frecuente para plantear la idea de los mínimos es la presunción a priori de una escasez de recursos. ¿Son en realidad escasos?, ¿escasos con respecto a qué y a quiénes? La razón es que las necesidades, dentro del enfoque económico son sinónimo de las preferencias individuales por el disfrute de una necesidad. Por lo tanto, no hay volumen de recursos que pueda pagar el campo infinito de estas preferencias. Pero, las necesidades no son la satisfacción de preferencias, sino ámbitos esenciales para la vida de las cuales no es posible prescindir. En este sentido, Granier (2003; 6) se pregunta: *"¿Qué queremos decir realmente con que los bienes o los recursos son escasos? ¿Escasos con respecto a qué? ¿Escasos para quién?, cuando decimos que determinado bien o recurso es escaso, lo que estamos diciendo es que para disfrutar de él debemos estar dispuestos a pagar el costo que dicho disfrute implica, es decir, debemos estar dispuestos a sacrificar el disfrute de otros bienes o recursos que habríamos tener en su lugar.... La escasez, por lo tanto, no es un concepto absoluto sino relativo, y encuentra su sustento en una cualidad específica de los bienes que llamamos económicos: el carácter rival y excluyente de un disfrute"*. De hecho, en el Informe Mundial de Desarrollo Humano del PNUD (2003), referido a las Metas del Milenio, se expresa que por mucho tiempo se hizo la pregunta equivocada: en vez de preguntar: -¿Cuántos recursos tenemos y hasta dónde podemos llegar con ellos?-. La pregunta debe ser: - ¿Qué recursos requerimos para alcanzar los objetivos? (PNUD 2003).

Suponiendo que hablamos de necesidades en las que la capacidad para generar recursos tiene algún papel, deben darse dos condiciones para que la escasez no sea el criterio predominante de satisfacción. Estas condiciones son:

- Que los recursos generados tengan como fin la satisfacción de las necesidades humanas.
- Que la inversión de estos recursos sea para satisfacer las necesidades de todos.
- Que sepamos cuán escaso es el recurso respecto a los déficit y a las brechas de satisfacción.

En las concepciones de bienestar también aparecen otras definiciones donde las necesidades adoptan la forma de bienes y servicios o se asimilan a los modos en las que éstas pueden satisfacerse. Cuando esto se instala en nuestras prácticas, terminamos viendo sólo fragmentos o aspectos parciales de las necesidades sociales. Por ejemplo, decimos que las necesidades están cubiertas porque las políticas producen un determinado volumen de bienes y servicios que corresponde a la magnitud de la población (por ejemplo, existe un número suficiente de escuelas para el tamaño de la población escolar), o decimos que las necesidades están atendidas porque se cubrió una demanda de atención (toda la población educativa cuenta con útiles escolares).

Efectivamente, la existencia de infraestructura y de acceso al consumo es un requerimiento para satisfacer algunas necesidades, y de hecho no contar con ello representa un déficit de cobertura o de atención. Pero, volvamos a la idea de que la necesidad es una condición humana, no se refiere a la cantidad de cosas que tenemos o consumimos. Una cosa es la necesidad de abrigo y otra es satisfacer esta necesidad por medio de una vivienda. Una cosa es la necesidad de salud y otra es contar con servicios de atención a la salud. De esta manera, frecuentemente confundimos las necesidades con lo que ofrecemos o con lo que nos llega como demanda a través de esas ofertas. Pero, ¿qué pasa con la necesidad?, ¿sabemos realmente cuánto estamos haciendo para satisfacerla o para reducir sus niveles de insatisfacción? La respuesta es sí, pero muy parcialmente. ¿Por qué?

No lo sabemos, porque no conocemos realmente los estados de insatisfacción o los déficit de satisfacción. Nuestros déficit están calculados sobre la base de lo que estamos haciendo o creemos que es nuestra capacidad para hacer, no calculados sobre la base de la propia necesidad o con lo que falta por hacer para satisfacerla. De hecho, casi siempre en nuestros cálculos fallan los denominadores. Por ejemplo, si nuestra acción está dirigida a reducir el número de personas con cáncer, ¿cuántas personas en total son las propensas a adquirir esta enfermedad? Dirigimos nuestras acciones a la atención de quienes ya han adquirido la enfermedad y más allá, cuando los recursos alcanzan, hacemos campañas para la detección temprana del problema en las personas que llegan a los servicios.

Tener bienes o servicios no se convierte automáticamente en la realización de una necesidad de manera satisfactoria, debido a que éstos pueden no ser adecuados a los requerimientos que tienen las personas. Una escuela puede tener enormes deficiencias de calidad educativa, que no se mide en el número de niños matriculados sino en los niveles de educación alcanzados, pero sobre todo se ve en la adecuación de esa educación a los requerimientos de aprendizaje de cada niño. No cualquier educación es adecuada a los requerimientos de los pueblos indígenas, una educación para niños no es la misma que para adultos. Más aún, una escuela no es la única forma de satisfacer la necesidad de entender el mundo, de crear o de transformarlo. Para que esta necesidad sea satisfecha se requiere mucho más que una escuela y de hecho eso puede verse cuando trabajamos con las fragilidades del ambiente educativo familiar.

Por otra parte, no todas las personas tienen acceso a estos bienes y servicios y la forma de organizar este acceso tiene un peso determinante en la satisfacción de la necesidad. Normalmente la oferta crea su propia demanda y construye formas de contenerla o de filtrarla. No se ubica en todas partes, sino en espacios que siguen un conjunto de criterios. Los centros de salud, las escuelas, las oficinas de atención tienen horarios, establecen prioridades, crean procedimientos, etc..., que hacen valer más lo que dice la autoridad reconocida que la opinión o los problemas que viven las personas. La organización no tienen nada de malo, pero evidentemente hay un problema cuando ésta se superpone a las necesidades de las personas o cuando ésta genera barreras como para que las necesidades nunca lleguen realmente a ser satisfechas.

La organización dice cuáles necesidades son importantes, e igualmente cómo, cuándo y dónde éstas pueden expresarse. Tienden a enmarcar las necesidades dentro de un conjunto de reglas, normas y procedimientos, decididas la mayoría de las veces en forma unilateral, que van perdiendo centralidad en las personas (Guendel 2003a). Es

por ello que tenemos una inmensa cantidad de necesidades no satisfechas invisibilizadas, que nunca se expresan porque no están en la oferta y porque los ciudadanos no las perciben como necesidades a las que tienen derecho. Así entonces, el Estado termina garantizando derechos a ciertos grupos poblacionales que logran convertir sus necesidades en demandas.

En definitiva, cuando hablamos de necesidades desde una perspectiva de calidad de vida, es preciso tomar muy en cuenta que: *“Las ofertas no son sinónimo de dar respuesta, ni las demandas son lo mismo que necesidades. El tratamiento de los problemas desde la oferta (lo que hacemos) lleva a traducir las necesidades como demandas (lo que nos llega, determinado por lo que hacemos). En cambio, las necesidades exigen la valoración crítica de las ofertas, presionando a que se generen respuestas en lo que no hacemos o falta por hacer”* (De Negri 2002;24).

Para entender lo qué significa el imperativo ético de responder a las necesidades sociales es importante:

- a) saber a qué llamamos necesidades sociales.
- b) llegar a un acuerdo de cómo representar estas necesidades (cuáles son y quiénes las definen).
- c) evaluar la distancia que hay entre estas necesidades y lo que estamos haciendo en lo conceptual, en lo metodológico, en lo económico, en lo estructural, en los servicios, en los recursos humanos y también en aspectos como la legislación.

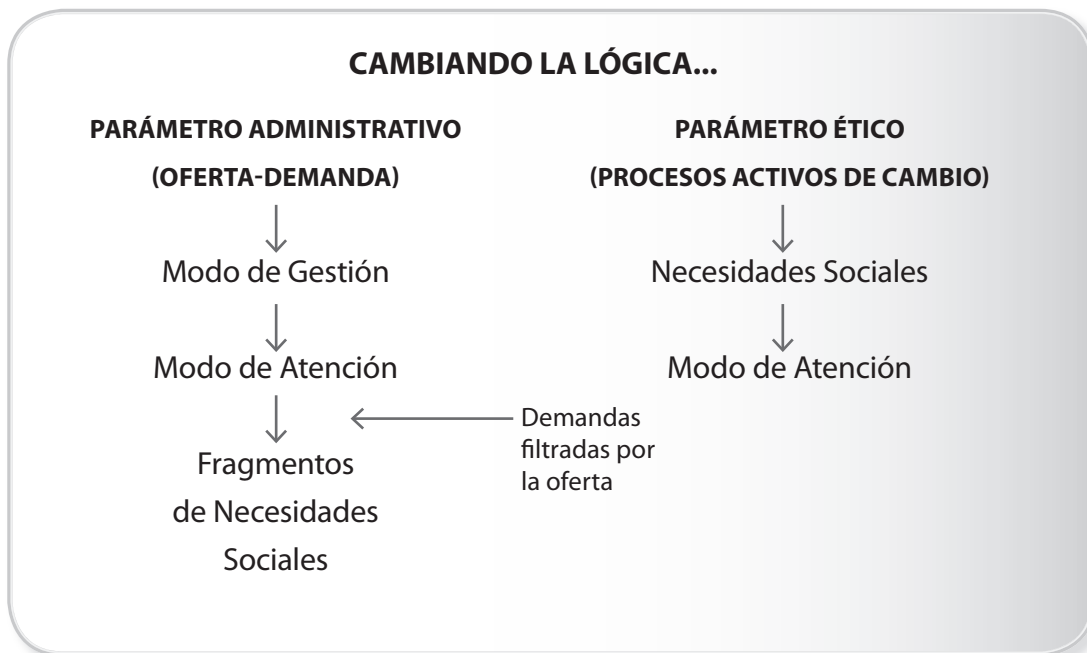
Cambiando la lógica

Desde el momento en que afirmamos que responder a las necesidades sociales es un imperativo ético en una política social universal y equitativa, la orientación de nuestros objetivos, las organización de los procesos y la definición de las acciones estarán dirigidos a cerrar los déficit de satisfacción y las brechas de equidad en estas necesidades. Definimos necesidades sociales como todos aquellos ámbitos esenciales para alcanzar individual o colectivamente una plena condición de calidad de vida y que garantizadas como derechos, deben ser el principal objeto de respuesta por parte de los entes que tienen a su cargo la función pública, respondiendo a ellas de manera suficiente, equitativa y sostenida. La potencia estratégica de responder a las necesidades sociales como imperativo ético, es que ello permite a las personas expresar lo que no se ve como derecho, por tanto no se demanda y se acepta como una necesidad “naturalmente insatisfecha”.

La clave para responder a las necesidades sociales está en cambiar la lógica de las respuestas. Este cambio supone pasar de parámetros administrativos en los cuales la falta de recursos, lo que ofrecen los servicios y las capacidades que éstos tienen para atender las demandas, son los argumentos centrales que delimitan o condicionan lo que podemos hacer por la satisfacción de las necesidades. Si éstas pasan por el filtro de las ofertas, es decir, por lo que podemos hacer ahora con los recursos y los modos de organización que tenemos, o por la idea a priori de la escasez de los recursos, creamos una situación en la que los déficit de satisfacción se mantendrán, o peor aún aumentarán.

Es indispensable entonces pasar a otra lógica, donde las necesidades sociales sean el punto de partida, a partir del cual configuramos los modelos de atención (valores, objetivos, organización, bienes y servicios) y los modelos de gestión (recursos, planificación, administración) para responder a ellas. Sólo conociendo cuáles son los niveles de satisfacción de las necesidades en los espacios donde vive la gente y comprendiendo los obstáculos que lo impiden, sabremos realmente qué es lo que debemos hacer y cuánto nos falta para alcanzar niveles de satisfacción acordes con una mejor calidad de vida. Mientras no lo sepamos, quedaremos atrapados permanentemente en la lógica administrativa de lo que ya hacemos.

Cambiar la lógica significa que la representación de las necesidades sociales sea un acto de carácter participativo y deliberativo, orientado a que las instituciones y los actores sociales se confronten con la problematización de la realidad; ganen mayor dominio sobre los problemas, sus causas y determinantes; y generen compromisos, responsabilidades y acciones colectivas para superarlos.



La respuesta a las necesidades sociales, tiene los siguientes objetivos:

- a) Convertir las necesidades sociales en derechos efectivamente garantizados, porque ellas son parte de la existencia humana y requieren de modos de acción colectiva para ser satisfechas; a través de:
 - El más amplio consenso acerca de las transformaciones globales necesarias.
 - Un modelo de desarrollo centrado en la dignidad de las personas y en la más alta calidad de vida.
 - La cobertura universal y segura de bienes y servicios.

- b) Producir las suficientes oportunidades para cerrar los déficit en el ejercicio de estos derechos y las brechas de equidad, tomando en cuenta:
 - Los diferenciales en el universo de los distintos grupos humanos y territorios.
 - El contexto económico, social, cultural y político donde las necesidades se producen.
 - El reconocimiento de la pluralidad de sujetos, para combatir todas las formas de discriminación, exclusión y desvalorización por género, edad, etnicidad y raza.

- c) Construir un nuevo sujeto consciente y apropiado de sus derechos, de nuevos espacios de poder y de una formulación participativa de la política a fin de lograr el ejercicio autónomo de estos derechos y hacer que los ciudadan@s sean portadores legítimos de estos derechos con poder para exigir su cumplimiento ante los responsables.

Una estrategia para expandir la vida y la autonomía de las personas

La estrategia de promoción de la calidad de vida es el esfuerzo colectivo y transectorial de preservación y desarrollo de la autonomía de individuos y colectivos, hacia mejores condiciones de calidad de vida (De Negri 2002). La salud, la alimentación, la educación, el saneamiento, la vivienda, el transporte, la renta y empleo, la seguridad ciudadana, entre otros, son derechos sociales que representan necesidades vitales para la realización de la vida en todas sus etapas y procesos. La estrategia de promoción de la calidad de vida es el esfuerzo colectivo y articulado para superar todo aquello que comprometa su realización.

El núcleo de la estrategia de calidad de vida es la preservación y desarrollo de la autonomía de individuos y colectividades, entendiendo que esta autonomía se afecta cuando existen debilidades sociales para garantizar a toda la población el ejercicio equitativo de los derechos sociales. Ello se expresa en las enfermedades, la falta de alimentos, la falta del agua y de servicios de saneamiento, un medio ambiente degradado, la violencia en todas sus formas, las posibilidades de accidentes, el uso de drogas, la des-escolarización, la escasez de renta o el desempleo forzado, las deficiencias y barreras económicas a la atención de la salud, así como las dificultades para el ejercicio de una participación democrática y protagónica, entre otros.

¿Cómo cambia esta estrategia el sentido de las acciones, el alcance y la finalidad de la política social? Cuando adoptamos la estrategia comienzan a darse cambios en la manera como diagnosticamos, planificamos, organizamos y evaluamos la política. Estos cambios son:

Ahora es preciso pensar en cómo atender al universo de la gente que vive en un territorio y no solamente en los que asisten a los servicios. La estrategia involucra a la totalidad de la población, proyectando sus necesidades y evaluando sobre la base de éstas, lo que tenemos, lo que nos hace falta y cómo logramos superar los déficit.

- Deberemos cambiar los objetivos y procesos de análisis, utilizando instrumentos para aproximarnos a la comprensión de las causas que impactan tanto en la insatisfacción como en la satisfacción de las necesidades y en sus expresiones diferenciales en territorios y grupos humanos. Significa comenzar a entender la complejidad, los nudos críticos y la potencia de cada una de las posibles intervenciones para movernos de un escenario de insatisfacciones a uno de satisfacciones, que nos permitirá definir los objetivos de cambio, las metas a alcanzar, la ordenación de las respuestas y los resultados que vamos a medir.
- Será necesario des-fragmentar los patrones tradicionales de respuesta, de acuerdo a cómo se configuren las dimensiones y causas del perfil de insatisfacción-satisfacción de cada necesidad y para cada grupo social en el contexto socio-territorial donde éstos vivan, así como identificar todas las acciones que esta configuración exija para superar los problemas. La des-fragmentación es posible con un enfoque "transectorial" de la planificación y de las intervenciones, considerando en ellas todas las fuerzas y capacidades internas y externas, institucionales y sociales, culturales y materiales, para hacer frente al reto de la superación.
- Es una exigencia incorporar la dimensión política, propiciando las instancias y los espacios de participación ciudadana para concertar y definir estrategias promocionales que incorporen la movilización, organización y empoderamiento ciudadano por sus derechos. Incorporar a la gente significa que las necesidades sean valoradas socialmente y que las acciones den cauce a las luchas que las personas y las comunidades hayan venido librando para satisfacerlas haciendo de ellas un compromiso y una meta de la política pública.
- Deberemos evaluar los resultados de la acción en términos de reducción de los déficits de satisfacción y las brechas de equidad. Ello implica invertir mayores esfuerzos y recursos en aquellos grupos humanos y territorios más distanciados de las metas de calidad de vida. Estos resultados constituyen un monitor de progreso tanto de la gestión estratégica como de la operacional.

Promoción y autonomía

¿Por qué es importante la promoción? La promoción es en sí misma un concepto de gran potencia estratégica porque apunta hacia la superación de los determinantes que afectan la calidad de vida; es decir, trasciende la mera atención de las necesidades y busca que éstas sean realmente satisfechas en la condición de las personas. Por ejemplo, la promoción no se queda en la buena atención de salud que puedan proporcionar los servicios, sino que busca remover todos aquellos obstáculos que afecten la necesidad de las personas a estar sano y permanecer sano. Es decir, a preservar a toda costa la mayor autonomía de las personas en su necesidad de salud. De hecho, la buena atención debe llegar hasta los lugares donde se encuentra la gente, y no al revés, esperar a que la gente haga uso de los servicios. La construcción de redes que hagan llegar la atención hasta donde se necesite y en el momento oportuno, sin depender de la infraestructura o de redes físicas, es uno de los retos que enfrentan hoy los sistemas de seguridad social.

Adoptar la promoción como estrategia, requiere ponernos del lado de la solución y empujar o halar desde allí para llegar a ella.

Muchas veces la promoción se coloca al mismo nivel que la prevención. Pero la prevención, al igual que la reparación, curación o restitución, están del lado del daño. Es decir, se previene o evita el problema, pero éste continúa presente o al menos es una amenaza factible.

La promoción está en un plano distinto al de la prevención, significa justamente movernos hacia una zona de logros satisfactorios, donde los problemas son impedimentos que deben ser eliminados o reducidos al máximo. Promoción significa moverse hacia el logro, elevar de nivel o de condición, en otras palabras, superar los problemas.

Por ejemplo, podemos cambiar el objetivo de bajar la mortalidad infantil a promover la sobrevivencia infantil. Los objetivos, metas y acciones de cada lado son diferentes. En la mortalidad, nos limitamos a que los niños no mueran y ello puede lograrse con algunas acciones relativamente sencillas en aquellos casos de alta prevención (suministro de suero de rehidratación oral para las diarreas). En la sobrevivencia tendríamos que hacer todo lo necesario para que el niño supere todos los factores que afectan su salud y, más allá, elevar su calidad de vida para que lleve una vida sana. Esto supone acciones dirigidas a resolver causas estructurales en las que están involucradas la alimentación, los cuidados, las condiciones de vivienda, entre otras.

¿Qué es la autonomía? Es convertir aspiraciones o proyectos en actos y realizaciones. La autonomía comprende varios aspectos: el desarrollo de una identidad propia o, en una doble dirección, el reconocimiento de sí mismo y el reconocimiento por los otros (autonomía personal); el desarrollo de una capacidad o habilitación para hacer o de organizarse para gobernar el propio destino de acuerdo con la propia intención o voluntad, en un contexto social determinado (autonomía relacional) y el desarrollo de una capacidad o habilitación para tomar decisiones o convertir derechos y oportunidades en logros o realizaciones (autonomía política, en el sentido de materialización de cambios).

Es importante aclarar que cuando hablamos de autonomía, no nos referimos a las personas como individuos de una manera abstracta o desconectados de sus vínculos sociales. Al contrario, hablamos de personas como seres cuya vida es producto de una historia o experiencia personal y social a la vez. Es decir, se es más persona en tanto nos encontramos más y mejor conectados con lo que pasa a nuestro alrededor y si logramos mayor capacidad de organizarnos y movernos dentro de la dinámica de fuerzas que existen en ese mundo. Dentro de la noción de autonomía se encuentran los siguientes procesos: la apropiación (sentir algo como mío: mi cuerpo, mi ser, mi proyecto), el empoderamiento (sentir que tengo derecho y puedo ejercerlo) y la participación (sentir que puedo decidir o intervenir en las decisiones).

La autonomía, al igual que los derechos, no viene dada. Ella se construye y dentro de ese proceso de construcción se genera una batalla personal, relacional y política en la que es preciso “la crítica y resistencia al orden existente; la promoción de la subjetividad, a través del auto-conocimiento, el desmontaje de las verdades morales y la construcción de acuerdos y alternativas; y tercero, la participación ética y política en la toma de decisiones” (Vega Romero 2000).

En definitiva, la autonomía significa “poder” para realizar nuestras necesidades y ello implica, la auto-reflexión, la acción con otros y la posibilidad de decidir. La estrategia de promoción de la calidad de vida comprende todos estos aspectos y busca que el esfuerzo esté orientado tanto a impedir que haya pérdidas de autonomía como a desarrollarla. La afirmación positiva de los objetivos, las metas y las acciones que comprende una estrategia promotora de la calidad de vida tiene una enorme fuerza para impulsar y materializar cambios. Es un lenguaje de capacidades y potencialidades más que de carencias y límites a la superación humana.

Dónde se aplica la estrategia

La promoción de la calidad de vida se comporta como una estrategia “paraguas” que orienta el cambio de lógica de las políticas y acciones sociales, expresándose en todos sus componentes: en los espacios educativos, preventivos, reparatorios, rehabilitadores o protectores de las políticas de gobierno, en las legislaciones, en la acción de las comunidades y en todo aquello que fortalezca los derechos y la justicia social. En lo que se refiere a la formulación y operación de políticas públicas, la estrategia tiene aplicación en:

- La definición de la política, sus proyectos y programas, pensando en cambiar las cosas.
- La planificación, valorando las necesidades sociales por territorios.
- La concertación de agendas, que suscriban compromisos con los cambios.
- La conformación de redes como modo de organización y programación de la acción.
- El ejercicio de modos de gestión que fortalezcan la institucionalidad pública y la rendición de cuentas.

La concepción que tengamos de la realidad dice mucho de cómo vamos a interpretarla. Los conceptos que utilizamos están dirigidos a transformar y ejercitar el pensamiento y la reflexión, con ellos medimos su potencia para producir cambios. Debemos entonces tener presentes los conceptos, repasarlos, revisarlos y relacionarlos, a fin de comprender qué es lo que quieren decir y cómo vamos a aplicarlos. A partir de derechos asociados a la calidad de vida se formulan políticas transectoriales, es decir, políticas que tienen como norte elevar el perfil de calidad de vida de las personas o de la población, dependiendo de la escala que estemos usando (desde un servicio, desde un plan, programa o proyecto local, regional o nacional) pasando por cada una de las etapas del ciclo de vida. Dentro de estas políticas, se formulan proyectos de autonomía que buscan aumentar las capacidades de realización de las personas o de la población, interviniendo en cada uno de los ámbitos de necesidades. Estas intervenciones consisten en reducir los déficit de satisfacción y cerrar brechas de equidad por género, edad, pertenencia étnica y social. Existen distintas maneras de formular estos proyectos. Lo importante es que tengamos presente la primacía de las necesidades, las distintas características que éstas adoptan durante el ciclo de vida y los diferenciales de satisfacción-insatisfacción por grupos humanos.

El ciclo de vida es un “concepto que explica el tránsito de la vida como un continuo y que propone que el crecimiento y el desarrollo humano es producto de la sucesión de experiencias en los órdenes biológico, psicológico y social. Así la vida humana es la sucesión de etapas con características específicas desde la gestación hasta la muerte, pasando por la infancia, la adolescencia, la vida adulta y la vejez... explica, cómo las condiciones y experiencias de cada etapa de la vida preparan o condicionan las posibilidades de las siguientes; así las necesidades y problemas de una etapa pueden ser previstas y superadas o agravadas desde las anteriores (...) También habla de las prohibiciones, estímulos, conductas y expectativas, modos de ser y pensar, etc., que viven los individuos y las colectividades, al ser inscritos culturalmente en una de las etapas de la vida” (Londoño 1995;12).

Conocer el estado de las necesidades comienza por representarlas en sus estados de satisfacción-insatisfacción dentro de un contexto concreto. Para tener una idea clara de ese contexto, construimos una representación territorializada de las necesidades. Trabajamos con el universo de las personas y los problemas. Pero debemos organizar la información bajo unos criterios, considerando qué ámbitos de calidad de vida analizaremos, dónde hay déficit, cómo éstos cambian a lo largo del trayecto de vida y qué distancias existen entre grupos humanos (género, edad, pertenencia étnica y pertenencia social). La representación correcta de las necesidades dependerá de con quiénes lo hago. Es preciso trabajar con la gente en los territorios donde viven y asegurar que entre ellas haya una representación lo más amplia posible de la diversidad social y cultural de ese territorio.

La territorialización social es una manera de desplazar el centro de atención de los servicios a las personas, considerando a todas y convocando a los sectores que tengan algo que hacer para elevar la calidad de vida de la gente que vive en ellos.

La delimitación de territorios sociales no coincide con la división político-administrativa (estados, municipios, parroquias) ni con la conformación geográfica. Son espacios donde tienen expresión concreta las necesidades de las personas, donde se configuran los factores que determinan su satisfacción-insatisfacción y donde deben pensarse las respuestas dirigidas a elevar la calidad de vida. El mismo territorio es un espacio de intervención y de promoción que trasciende la atención de redes físicas. En el territorio pueden funcionar redes humanas que lleguen hasta donde los servicios no pueden llegar, proyectos donde la comunidad tenga un papel en la protección de la vida, acciones dirigidas a la recuperación de espacios para el encuentro y la recreación.

La potencia de las respuestas para reducir los déficit de satisfacción y las brechas de equidad, depende de la capacidad que tengamos para captar las causas y determinantes de los problemas que impiden la satisfacción de las necesidades. A la identificación de estas causas y determinantes llamamos “problematización”, porque es a partir de considerar los problemas que llegamos a valorar las insatisfacciones. Este es un proceso dinámico y progresivo que nos obliga a pensar en un análisis de causalidad en un contexto, con unos actores que movilicen el cambio y con unas metas que nos señalen la dirección y la dimensión de los esfuerzos que debemos realizar. Las causalidades son el desafío a ser superado, a ellas debemos contraponer soluciones en su valor positivo y convertir éstas en metas socialmente valoradas, factibles de alcanzar y parte de una agenda de compromisos públicos, que tengan expresión en productos y resultados a monitorear por todos.

Las agendas sociales tienen la función de generar pactos concertados entre actores sobre metas sociales en la elevación de la calidad de vida y sobre los medios y procesos necesarios para alcanzarlas. Estas metas representan una visión problematizadora de la realidad no deseada y factible de intervención, de lo cual se espera un

resultado satisfactorio. Las metas se transforman en un compromiso público y social cuando los procesos son más ampliamente participativos, democráticos y deliberativos. De ello depende que los actores valoren y se vean reconocidos en los asuntos relacionados con su construcción.

El compromiso es lo que permitirá hacer que las agendas sean un mecanismo de movilización de esfuerzos y de viabilidad para la obtención de las metas definidas.

Las respuestas requieren de una base organizativa, es decir, de un modo de organizarnos para actuar de manera sostenida y con capacidades para lograr el cumplimiento de las metas. Debemos primero saber con qué contamos y qué estamos haciendo. Esto es parte de los déficit de satisfacción y las brechas de equidad. Luego, es preciso formular las respuestas en función de la magnitud y los tiempos que llevará remover los problemas y reconocer los impactos y las fragilidades que han producido en las personas. Será necesario abrir los espacios para la participación de tal manera que la decisiones den cauce institucional a las luchas sociales y se produzca dentro del mismo proceso, una mayor apropiación y empoderamiento de los ciudadanos. Finalmente, las respuestas requerirán tener un orden y una forma de operar de manera sistemática, regular y no fragmentada, a través de planes, programas, proyectos y servicios.

Son las redes, el modo de organización más cercano a esta manera de responder a las necesidades sociales. Las redes rompen con una visión fragmentada o parcelada de la realidad y conforman una alternativa a las visiones donde los servicios son el único centro (centralismo) o a otras visiones en donde debe abolirse cualquier clase de regulación o todo centro (individualismo). Las redes son espacios de encuentro, relacionamiento, comunicación y gestión asociada de personas, grupos y organizaciones, para combinar esfuerzos, complementarse y aumentar sus capacidades de resolución. Idealmente las redes tienen un ideario compartido, mantienen relaciones de interdependencia, respetan la diversidad, construyen multacentralidad o un poder compartido, son abiertas y propensas a la interlocución.

*Adoptar un modo de atención o de **gestión por redes en la estrategia de promoción de la calidad de vida significa crear vínculos y articular esfuerzos, capacidades y recursos** para responder en forma adecuada, suficiente, equitativa y oportuna a las necesidades sociales, basándonos en las características, configuración y concertación de necesidades de cada territorio social.*

En la estrategia de promoción de la calidad de vida, la función pública deja de centrarse en la racionalidad económica y pasa a orientarse por el compromiso ético con las necesidades sociales. Pasamos de políticas de servicios (o de acceso a cosas) a políticas de derechos con impacto en la calidad de vida; y de políticas como patrimonio de grupos a políticas de patrimonio social. Para llevar adelante una política social orientada por la estrategia de la promoción de la calidad de vida, es decir, por políticas transectoriales y proyectos de autonomía es indispensable cambiar los modos de gestión a lo interno del Estado y recuperar su capacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales; recuperar su obligación de hacer prevalecer el interés colectivo y los mecanismos para que todos tengan acceso a iguales oportunidades.

La conceptualización, el mapeo, la problematización y la organización de respuestas son procesos dinámicos. Volvemos a ellos cada cierto tiempo para evaluar y reflexionar sobre lo que estamos haciendo. En cada una de estas fases se producen resultados que señalan comportamientos: ¿cómo medimos si vamos en la dirección deseada?, ¿cómo sabemos cuándo necesitaremos volver a reiniciar el proceso y en qué fases profundizar más? Requerimos

para ello construir mecanismos que nos permitan seguir el comportamiento, saber de dónde provienen las fallas y reactualizar los procesos en cada fase, cada vez que se requiera. Los mecanismos deben operar sistemáticamente y ser transparentes a todos. Estos deben ser también parte de los compromisos a concertar y medios al alcance de la gente para exigir el cumplimiento de estos compromisos.

TRABAJANDO CON CASOS



PARA EJERCITAR...

Reúnete con tus compañeros y seleccionen alguno de los casos que describimos a continuación. Analicen el caso y expongan a sus compañeros qué conceptos de base se utilizaron en la situación planteada y qué papel puede jugar la estrategia de promoción de la calidad de vida para resolverla.

Caso 1: La atención de la mujer embarazada.

"En cualquier ambulatorio del país...va una embarazada a hacerse control prenatal, y resulta que atienden los miércoles y los viernes de 2 a 4 de la tarde. Si va un lunes, no la atienden, porque ese día atienden a los niños que están en control de niños sanos. Y si se quiere hacer una citología para diagnóstico de cáncer de cuello uterino, tiene que ir quién sabe que día" (Feo 2000). A una señora que dejó de llevar a su hijo pequeño por unos meses, le prohibieron volver debido a su irresponsabilidad con la asistencia regular al centro de salud.

Caso 2: La violencia entre adolescentes y jóvenes.

"En un municipio, los índices de violencia estaban matando a los jóvenes varones. El Alcalde trabajó en conocer las causas de este grave problema. Como respuesta, se colocaron postes de luz donde antes existía absoluta oscuridad por las noches, se abrieron las escuelas y los centros comunitarios a esas horas y se organizaron actividades diversas en estos espacios para los jóvenes. A la vuelta de unos meses, los índices de violencia casi habían llegado a cero".

Caso 3: Las respuestas inadecuadas a las necesidades del anciano.

"La pérdida de movilidad y condiciones físicas es una de consecuencias de la etapa de ancianidad. En un municipio se organizó un programa para la atención de ancianos. La salud y la ocupación en alguna actividad recreativa eran las prioridades. Un anciano llegó a consulta y debió llenar varios papeles, las promotoras no entendían porqué preguntaba una y otra vez lo que debía escribir. El médico sabía que este anciano vivía sólo y no tenía mucho dinero, así que faltaba algo que él no podía resolver ni tampoco quiénes podían ayudarlo".

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, Célia (2000) «Saúde nas reformas contemporâneas», en Ana María Costa, Edgar Merchán Hamann y Débora Tajer (organizadores) *Saúde, equidade e gênero. Um desafio para as políticas públicas*. Abrasco, ALAMES y UnB Editora, Brasil.
- Alvarado, Neritza (1993). Evaluación del Impacto del Gasto Social sobre la Pobreza en Venezuela, 1979-1992. Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Álvarez Lourdes, Del Rosario Helia Isabel y Robles Jesús (1999). Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años noventa. FONVIS/ILDIS/CENDES/NUEVA SOCIEDAD. Caracas.
- Baptista, Adrúbal (1997). Teoría Económica del Capitalismo Rentístico. Ediciones IESA, Caracas.
- Bastías Parraguez, Cecilia 2002. Pobreza y Calidad de Vida. Universidad de La Frontera. Chile.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2003) *Derechos humanos y medición de la pobreza en México*. El Colegio de México. México D.F.
- Bustelo Eduardo y Alberto Minujin (1997). «La Política Social Esquiva». *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Anales 2. Reforma y Gestión Social. Lecciones de la Experiencia. CLAD/PNUD/BID/AECI. Caracas.
- Bustelo, Eduardo (2002) *De otra manera. Ensayos sobre políticas sociales y equidad*. Homosapiens Ediciones 2000. Argentina.
- Calderón, Fernando (2002b) *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*. ILDIS-Fundación Friedrich Ebert de Bolivia. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Cartaya Vanessa y D'Elia Yolanda. (1991). Pobreza en Venezuela: realidad y políticas. Enfoque Social CESAP-CISOR. Caracas.
- Cartaya Vanessa, Rodolfo Magallanes y Carlos Domínguez (1997). Venezuela: Exclusión e integración ¿una síntesis en construcción? Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Instituto Internacional de Estudios Laborales/Ginebra. Caracas.
- Carvalho Moisés (1998). Limitaciones y posibilidades de la coordinación institucional: el caso del Gabinete Social. Cuadernos Lecturas N° 30. Número Especial. Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Caracas.
- Castel, Robert (1996). Metamorfosis de lo social y refundación de la solidaridad: el debate teórico. Conferencia dictada en el Coloquio Internacional "Mutaciones. Metamorfosis de lo social. Refundación de la Solidaridad. Julio 1996.
- CEPAL (2000) «Equidad, desarrollo y ciudadanía». Vigésimo Octavo Período de Sesiones, México D.F.
- CEPAL (2003) *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. CEPAL, Chile.
- CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- CESAP (1997). Orientaciones sobre las Agencias Multilaterales y los Proyectos Sociales con Financiamiento Externo en Venezuela. Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP). Caracas.
- CIES (1997). Agenda Venezuela. Boletín 10. II Trimestre de 1997. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Caracas.
- Combellas, Ricardo (2000) «Prólogo» a *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Thais Maingon (coord.). Temas de Docencia. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)-Universidad Central de Venezuela, Caracas.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- Constitución de la República de Venezuela (1961)
- COPRE (1986). *La Reforma del Estado*, Volumen 1. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- CORDIPLAN (1996). *El Financiamiento Multilateral en Venezuela. Temas Generales*. Dirección General de Inversiones de la Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). -Documento en elaboración-. Caracas
- D'Elia Yolanda (2003). *Política Social y Pobreza*. Informe Social 8, 2002. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- D'Elia Yolanda (coord.), Armando De Negri, Magally Huggins, Mauricio Vegas y otros (2002). *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida, desde una perspectiva de derechos y equidad*. Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) – Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela. Caracas, agosto, 2002.
- D'Elia Yolanda y Maingon Thais (2004). *La Equidad en el Desarrollo Humano*. Documentos para la Discusión. PNUD-Venezuela.
- D'Elia, Yolanda 2002: "Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad", en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: Informe social, n° 7:10-14.
- De Negri, Armando, Yolanda D'Elia, Magally Huggins, Mauricio Vegas y otros (2002) «El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud». Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela, Instituto de Altos Estudios en Salud Dr. Arnoldo Gabaldón. Programa de educación permanente en salud y desarrollo social. Módulo 1. Caracas.
- Del Rosario, Helia (2003). *La Política Social en Venezuela durante la década de los noventa: focalización, descentralización y exclusión social* Instituto Universitario Ortega y Gasset. Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Madrid.
- Delgado, Andy (2000). *La Concepción de la Ciudadanía Social en Venezuela en Tres Coyunturas Históricas: 1947, 1961 y 1999*. Trabajo para optar al Grado de Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo. Mención Política Social. UCV-CENDES. Caracas.
- Dussel, Enrique (2003). *Principios éticos y economía. Desde la perspectiva de la ética de la liberación*. Mimeo.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Prólogo a Política social. Una introducción*. Ariel Sociología S.A. Barcelona.
- Feo Oscar (2000). *La salud en la nueva Constitución*. En *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Thais Maingon (coordinadora). Temas de Docencia-CENDES. Caracas.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre, Rosanvallon (1996). *La nueva era de las desigualdades*. Editorial Manantial. Argentina.
- Fleury Sonia (1999). *Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años noventa*. FONVIS/ILDIS/CENDES/NUEVA SOCIEDAD. En el libro con el mismo Título. Caracas.
- Fleury Sonia y Carlos G. Molina (2000). *Modelos de protección social*. BID/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales". INDES 2002. Mimeo.
- García Haydée (1993). *Política Social en Venezuela: Antes y Después del Ajuste*. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Caracas.
- Garnier Leonardo (2003). *La economía: en la eficiencia, el poder y la ¿simpatía?* Publicado en Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 27. Octubre 2003. Caracas.
- Garretón. Manuel Antonio (2000). *Política y Sociedad entre dos Épocas*. América Latina en el Cambio de Siglo. Homo Sapiens Ediciones. Rosario.
- Gómez Buendía, Hernando (2003). *El Desarrollo Humano y las Tendencias Globales de nuestra Época*. En

- Democracia y Desarrollo Humano. Serie de Investigación N° 8. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caracas.
- Gómez Ire y Luis Alarcón (2003). Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Volúmen 9, N° 2 (mayo-agosto). Caracas.
- González Lissette (1996). La Política Social en Venezuela. Curso de Formación Socio-Política. N° 35. Fundación Centro Gumilla. Caracas.
- Guendel, Ludwig (2003a) *La política social con un enfoque de derecho. Una reflexión a partir del caso costarricense*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Costa Rica.
- Guendel, Ludwig (2003b) *Políticas públicas y derechos humanos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Costa Rica.
- Guendel, Ludwig (2003c) *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Costa Rica.
- Huggins Castañeda, Magally (2003). Género y Promoción de la Calidad de Vida: un enfoque complejo y democratizador. En el marco de la Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida. Documento de Trabajo, GTZ-MSDS (www.proyectogtzsalud.com/publicaciones), Caracas.
- Izaguirre Maritza (1997). Estabilización y ajuste: el papel de los Fondos Sociales (un experimento institucional). Colaboración de Sylvia Albo. FONVIS. Octubre 1997.
- Laurell, Asa Cristina (2000) «Globalización y reforma del Estado», en Ana María Costa, Edgar Merchán Hamann y Débora Tajer (organizadores) *Saúde, equidade e gênero. Um desafio para as políticas públicas*. Abrasco, ALAMES y UnB Editora, Brasil.
- Lechner, Norbert (1997) «Tres formas de coordinación social», en *Revista de la CEPAL*, n° 61, abril 1997.
- Levín, Silvia (2001) «Ciudadanía, derechos y políticas sociales. El caso Argentino», en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VII, n° 3, 2001.
- Levine, Daniel (1996). El Adiós a la Excepcionalidad Venezolana. Universidad de Michigan.
- López, Gómez y Maingon (1999). De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y Hegemonía en Venezuela (1958-1985). Fondo Editorial Acta Científica. Caracas.
- Mahbub Ul Haq (1995) «El paradigma del desarrollo humano», en *Readings in Human Development 2003*, Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar (Eds.) Oxford University Press, New Dheli.
- Maingon Thais (1999). Comentarista en Política Social: Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años noventa. FONVIS/ILDIS/CENDES/NUEVA SOCIEDAD. Caracas.
- Maingon Thais (2003b). La Política Social en Venezuela: 1999-2003. Informe Social 8, 2002. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Maingon, Thais (2003a) «Un siglo de política de salud en Venezuela: eficiencia, eficacia y equidad». Tesis doctoral en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela-UCV.
- Mandato Eleonora (1998). El Gasto Social en Venezuela durante el Siglo XX. Aplicación y Resultados. Editorial Impregraf. Caracas.
- Márquez, Trino y Boris, Lima (2000). Venezuela: Estado y Política Social (Nudos Críticos y Propuestas para Desatarlos). Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social N° 12. Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.
- Mascareño, Carlos (2003). Evolución de las Políticas Públicas: Desde el Surgimiento del Estado Social hasta su Crisis. En Políticas Públicas Siglo XXI: caso Venezolano. Temas de Docencia. CENDES, Caracas.
- Mateo, Cristina (1995). «La Beca Alimentaria en Venezuela: entre cuentas y cuentos». Extracto de Tesis Doctoral presentada en la Universidad Computense de Madrid, bajo el título *Entre cuentas y cuentos: Aspectos sociológicos de los programas contra la pobreza en Venezuela 1989-1993*. Madrid.
- Montagut, Teresa (2000). *Política social. Una introducción*. Ariel Sociología S.A. Barcelona.

- Mujica Chirinos, Norbis (2001). Base Teórica para la Formulación de Políticas Sociales y Económicas Integradas.
- Nussbaum, Martha C. (2000) *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Herder. Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen, compiladores (1996). La Calidad de Vida. Un estudio preparado por el World Institute for Development Economics Research (WIDER) de la United Nations University. Fondo de Cultura Económica. México.
- Parra, Matilde y Tito La Cruz 2003: "Proyecto Observatorio social. Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario", Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR), mimeo, Caracas.
- PNUD (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y Desarrollo Humano*. Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A., N.Y.
- PNUD (2002) *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A., N.Y.
- PNUD (2003a) *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A., N.Y.
- PNUD (2003b) Documentos del Taller: Objetivos de desarrollo del Milenio y Reducción de la Pobreza en Venezuela. INE/REDSOC/PNUD, Caracas, 17 de julio, 2003.
- PNUD 2004
- PNUD-Venezuela (2001) *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza*. PNUD/OCEI. CDB Publicaciones, Caracas.
- PROVEA (2003). Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Onforme Abnual, Octubre 2002-Septiembre 2003. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. Caracas.
- Sagasti, Francisco y otros (1999) *Equidad, integración social y desarrollo. Hacia un enfoque para la política social en América Latina*. Agenda Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-CIUP. Lima.
- Sen, Amartya (1992) *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Economía. Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, Amartya (1999a) **Desarrollo y libertad**. Editorial Planeta.
- Sierra Fonseca, Rolando (2001) «Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano sostenible». Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 1. PNUD, Tegucigalpa.
- Silva Michelena, Héctor (1999). La Política Social en Venezuela durante los años ochenta y noventa. FONVIS/ILDIS/CENDES/NUEVA SOCIEDAD. Caracas.
- Universidad Católica Andrés Bello (1995). El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su Reforma. Resumen Ejecutivo actualizado a 1994. UCAB/Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Caracas.
- Vázquez (2000).
- Vilas, Carlos M. (1995). Después del ajuste: la política social entre el Estado y el Mercado. En Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas. Carlos M. Vilas (coordinador). UNAM-Nueva Sociedad. México.
- Touraine, Alain (2000) **Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia**. Fondo de Cultura Económica, México. Weber 1922
- Wieviorka, Michel (2001) «La violencia: destrucción y constitución del sujeto», Revista *Espacio Abierto*, vol. 10, n° 3, julio-septiembre 2001. Universidad del Zulia, Maracaibo. Revista de Ciencias Sociales, Vol. VII. N° 3. 2001.

Otras referencias bibliográficas para profundizar:

- T.H. Marshall y T. Bottomore (1965-1998) "Ciudadanía y clase social".
- R. Mishra (1977/90/93/99) "Sociedad y Política Social", "El Estado de bienestar en crisis", "El estado de bienestar en

la sociedad capitalista", " Globalización y estado de bienestar".

Peter Flora y A. Heidenheimer (1981). "El desarrollo de los estados de bienestar en Europa y en América".

Richard Titmuss (1981) "Política Social" (original publicado en 1974).

Len Doyal e Ian Gough (1994) "Teoría de las necesidades humanas".

Gota Esping-Andersen (1990) "Los tres mundos del estado de bienestar".

Julian Le Grand (1982) "La Estrategia de Equidad, Redistribución y Servicios Sociales".

Peter Baldwin (1990) "La política de solidaridad social. Bases sociales del estado de bienestar europeo 1875-1975".

Phillipe Van Parijs (1993) "¿Qué es una sociedad justa?"

D. Reventós (1999) "El derecho a la existencia".

C. Offe (1990). "Contradicciones en el estado de bienestar".

John Rawls (1978). "Teoría de la Justicia".

P. Taylor-Gooby (1991). "Cambio social, bienestar social y ciencia social".

G. Therborn (1989). "Los retos del estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio" en Muñoz de Bustillo (comp.) "crisis y futuro del estado de bienestar".

H. Wilensky y C. Lebaux (1965). " Sociedad industrial y bienestar social".

NOTAS



NOTAS

