

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Social Policy

Ortiz, Isabel

United Nations - Naciones Unidas

2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35162/>
MPRA Paper No. 35162, posted 03 Dec 2011 06:59 UTC



UN DESA

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

*GUÍAS
DE ORIENTACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

POLÍTICA SOCIAL

Isabel Ortiz

Asesora Interregional Senior
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Organización de Naciones Unidas ONU

NACIONES UNIDAS

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
(ONU DAES/ UN DESA)**

-2007-

Agradecimientos

Gracias a Jomo Kwame Sundaram (Asistente Secretario General para el Desarrollo Económico y Social, ONU), Joseph Stiglitz (Catedrático de Economía de la Universidad de Columbia, EE.UU.), Jose Antonio Ocampo (Subsecretario General para el Desarrollo Económico y Social, ONU), Dorothy Rosenberg y Darryl McLeod (Dirección para Políticas de Desarrollo, PNUD), Bob Huber, Sergei Zelenev, y Thomas Schindlmayr (División de Políticas Sociales y Desarrollo, ONU DAES), Bob Deacon (Director del Programa de Globalización y Política Social, Reino Unido), Katja Hujo, Yusuf Bangura, Terence Gomez, Shahra Razavi y Peter Utting (ONU UNRISD), Harry Shutt (RU), Sylvie Cohen, Anna Falth, Sibel Selcuk y Wenyan Yang (División para el Adelanto de la Mujer, ONU DAES), Gabriele Kohler y Enrique Delamonica (UNICEF). Una nota de apreciación para Khoo Khay Jin (Malasia), que editó todas las Guías de Orientación de Políticas Públicas.

Nueva York, Junio de 2007

Copyright © Naciones Unidas DAES

Esta Guía de Orientación de Políticas Públicas pretende fomentar la discusión de las opciones políticas en la preparación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo. Los análisis, valoraciones y datos han sido preparados por los autores y revisados en respuesta a las sugerencias de diferentes personas que la han examinado. Éstos no representan necesariamente la visión de ONU DAES y, en caso de que el texto sea citado, el crédito debe ser otorgado a los autores.

Prólogo

El documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas 2005 instaba a los países a elaborar estrategias nacionales para el desarrollo, teniendo en cuenta los objetivos internacionales de desarrollo aprobados en las diversas Cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas celebradas en las dos últimas décadas. Con el fin de ayudar a los países en esta tarea, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DESA) encargó una serie de documentos a responsables y creadores de políticas, en los principales ámbitos relacionados con la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo: políticas macroeconómicas y de crecimiento, políticas financieras, políticas de inversión y tecnología, política social, política comercial, y administración de las empresas públicas. La elaboración de estas guías contó con el apoyo financiero e intelectual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las guías de orientación de políticas públicas, elaboradas por expertos en las distintas áreas, se basan en la experiencia y el dialogo de las Naciones Unidas en el ámbito económico y social, complementándose con los resultados de investigaciones recientes en cada área específica. Los documentos proporcionan sugerencias concretas para alcanzar a escala nacional los objetivos de desarrollo aceptados internacionalmente y sintetizados en la Agenda para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Las guías pretenden proporcionar una gama de posibles alternativas a las soluciones ortodoxas habituales que han prevalecido en las dos últimas décadas. Las guías deberían contribuir a que los gobiernos amplíen su espacio de maniobra para la formulación de estrategias económicas, sociales y medioambientales.

Invito a los lectores a que consideren el presente documento como un elemento complementario en el debate nacional sobre los desafíos a que se enfrenta el desarrollo y las políticas públicas necesarias para hacerles frente. Los temas elegidos son piezas vitales del mosaico de políticas públicas que fundamentan las estrategias nacionales de desarrollo, dirigidas, en última instancia, a conseguir un crecimiento económico sostenible, con inclusión social y protección del medio ambiente.



José Antonio Ocampo

*Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales
Nueva York, junio de 2007*

Índice

	Página
I. Política Social	6
II. Política Social en las Estrategias Nacionales de Desarrollo	11
Diagnóstico social.....	14
Elaborar estrategias de desarrollo y planes de acción.....	21
Financiación e implementación de políticas sociales	25
Asegurar la participación y la viabilidad política.....	29
III. Incorporación del enfoque de equidad a los distintos sectores	32
IV. ¿Políticas universales o focalizadas ?	35
V. La velocidad importa: Políticas a largo plazo e iniciativas de gran impacto a corto plazo	38
VI. Selección de instrumentos para desarrollar sociedades para todos	40
Empleo y trabajo digno	41
<i>Prioridades críticas</i>	43
(1) Poner en marcha la 'agenda de trabajo digno': Pactos sociales	43
(2) Normas/regulaciones laborales e ingreso justos.....	45
(3) Formación y capacitación profesional para la mejora de la productividad.....	49
(4) Empleo productivo y elegido libremente	49
(5) Protección social para todos	50
Educación	51
<i>Prioridades críticas</i>	51
(1) Eliminación de tasas y promoción de la educación básica universal y gratuita.....	51
(2) Importancia de la educación secundaria, terciaria y VTET	52
(3) Calidad e importancia de la educación	53
(4) Otros programas para una educación para todos	53
Salud	53
<i>Prioridades críticas</i>	55
(1) Ampliación de la cobertura de la atención sanitaria	55
(2) Salud materna y reproductiva.....	58
(3) La lucha contra el HIV/SIDA y la malaria.....	58
(4) Otros programas para promover una salud para todos	58
Protección social	59
<i>Prioridades críticas</i>	60
(1) Ampliación de la cobertura de las pensiones	60
(2) Abordar las necesidades urgentes de las comunidades	62
(3) Apoyo a las mujeres y a la asistencia familiar no remunerada	64
(4) Protección a la infancia	64

Más allá de la política social tradicional: Cambiando prejuicios y valores, creando cohesión social	65
Prevenición de conflictos	67
VII. Redistribución internacional y justicia social	69
Políticas sociales globales y regionales	70
Nuevos instrumentos de ayuda al desarrollo	70
VIII. Conclusión	71
IX. Bibliografía	72

Cuadros

<i>Cuadro 1</i> Sólo el crecimiento no es suficiente	8
<i>Cuadro 2</i> La redistribución es clave para reducir la pobreza y sostener el crecimiento. 10	
<i>Cuadro 3</i> Problemas comunes de las Estrategias Nacionales de Desarrollo	14
<i>Cuadro 4</i> Evitar generalizaciones sobre los pobres	18
<i>Cuadro 5</i> Cuestiones relativas a los datos - La política de la información.....	20
<i>Cuadro 6</i> Objetivos sociales característicos de las Estrategias Nacionales de Desarrollo	20
<i>Cuadro 7</i> Valoración de programas y políticas sociales	24
<i>Cuadro 8</i> Presupuestos participativos en Brasil.....	29
<i>Cuadro 9</i> Grados de participación.....	31
<i>Cuadro 10</i> El Consejo Económico y Social irlandés.....	31
<i>Cuadro 11</i> Incorporación del enfoque de equidad a los distintos sectores.....	34
<i>Cuadro 12</i> Modelos de bienestar social.....	36
<i>Cuadro 13</i> Métodos de focalización.....	37
<i>Cuadro 14</i> Brasil y Argentina: Iniciativas de gran impacto a corto plazo.....	39
<i>Cuadro 15</i> Como generar empleo digno.....	42
<i>Cuadro 16</i> España: Los pactos sociales de La Moncloa	44
<i>Cuadro 17</i> Los argumentos a favor del Programa de Trabajo Digno.....	44
<i>Cuadro 18</i> Discriminación positiva en Malasia	47
<i>Cuadro 19</i> La ley de garantía de empleo rural de la India	50
<i>Cuadro 20</i> Programa Progresa/Oportunidades de México.....	52
<i>Cuadro 21</i> El Plan de microseguros de SEWA, la India	57
<i>Cuadro 22</i> Las pensiones sociales en Namibia	61
<i>Cuadro 23</i> Transferencias sociales: cómo funcionan.....	63
<i>Cuadro 24</i> "Nuevo hogar, nueva vida" en Afganistán: La transmisión de valores a través de los medios de comunicación.....	66
<i>Cuadro 25</i> Burundi: Estrategias de prevención de conflicto.....	68

Abreviaturas

AP	Apoyo Presupuestario
BONOSOL	Bono Solidario (Pensión social en Bolivia)
CES	Consejos Económicos y Sociales
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
FDI	Inversión Extranjera Directa (<i>Foreign Direct Investment</i>)
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
HIV/SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
MTEF	Marco de Gasto a Medio Plazo (<i>Medium-Term Expenditure Framework</i>)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
PAYGO	Pensiones Públicas " <i>Pay-As-You-Go</i> "
PDI	Personas Desplazadas Internamente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
SARS	Síndrome Respiratorio Agudo Grave
SWAps	Enfoque sectorial
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
VTET	Enseñanza y Formación Profesional y Técnica (<i>Vocational and Technical Education and Training</i>)

GUÍA DE ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POLÍTICA SOCIAL*

Los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes para promover el bien común. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que beneficien a todos. Sin embargo, las políticas públicas son frecuentemente capturadas por élites y grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas. Con la mitad de la población mundial viviendo por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares al día, la falta de eficacia en la gestión de políticas públicas, el incumplimiento del contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, son factores que multiplican la probabilidad de deslegitimización del Estado y la retirada del apoyo ciudadano, conduciendo a la desintegración social, el conflicto y la violencia.

La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.

Esta guía de orientación de políticas públicas se centra en políticas sociales para realizar Estrategias Nacionales de Desarrollo equitativas. La primera sección ofrece una breve perspectiva histórica, así como los argumentos para invertir en política social. Las secciones posteriores centran su atención en cómo diseñar, presupuestar, ejecutar y monitorear Estrategias Nacionales de Desarrollo equitativas. La última parte presenta una selección de prioridades en materia de empleo, educación, protección social, cultura y prevención de conflicto. Referencias y otra documentación esencial pueden encontrarse en la sección bibliográfica final.

I. POLÍTICA SOCIAL

Antecedentes: Durante las décadas de los ochenta y noventa, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social (“*safety nets*”) y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico

* Esta Guía de Orientación de Políticas Públicas ha sido elaborada por Isabel Ortiz, Asesora Interregional Senior, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). Envíe sus comentarios a esa@un.org

equilibrado. La política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia. Las teorías en boga se centraban en la idea de que “el desarrollo económico es prioritario” (Cuadro 1). En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua, a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico o en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos. Este enfoque “residual” y asistencialista, que ha prevalecido durante más de dos décadas, ha terminado acrecentando las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países.

Esta visión minimalista del desarrollo social no era común en etapas anteriores del siglo XX. Al contrario, los países de altos ingresos realizaron fuertes inversiones en política social en sus etapas iniciales de desarrollo. Como resultado, las poblaciones de Europa, Japón, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda alcanzaron un nivel de prosperidad nunca visto en la historia del mundo. Siguiendo su ejemplo, un gran número de países en desarrollo comenzó a utilizar políticas sociales como un instrumento necesario para construir naciones modernas. Las políticas sociales de Asia del Este o los sistemas de seguridad social en muchos países de América Latina son ejemplos de estas iniciativas. Estos gobiernos vieron que las inversiones sociales eran esenciales no sólo para modernizar y desarrollar un país, sino también para conseguir cohesión social y estabilidad política.

Muchas de estas iniciativas sociales anteriores a los años ochenta fueron abandonadas ante reformas orientadas a la liberalización de mercados y frente a los ataques críticos al intervencionismo del Estado. Los programas de ajuste estructural lanzados tras la crisis de la deuda de 1982 redujeron drásticamente los gastos sociales, hasta el punto que UNICEF hizo un llamamiento al “ajuste con una cara humana”.¹ Tras haber sido reducidas a la más mínima expresión, las políticas sociales se volvieron a reconsiderar a finales de los años noventa, con una renovada atención a las estrategias de reducción de pobreza. Incluso entonces, las políticas sociales fueron tratadas como algo marginal; reducidas a poco más que la idea del establecimiento de redes de asistencia social en tiempos de crisis económica (“*safety nets*”), como en la crisis Asiática, o la expansión de la educación básica en el resto del mundo, la mayoría de veces abandonadas a manos de programas sociales financiados por donantes y no por los gobiernos. Fueron iniciativas bienintencionadas, desarrolladas por profesionales comprometidos, pero que no brindaron soluciones adecuadas y duraderas. Estas intervenciones no abordaron las causas estructurales de las tensiones sociales ni construyeron instituciones que aseguraran la cohesión social, el trabajo digno y un desarrollo sostenible y equitativo.

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social

¹ Para una evaluación crítica de los programas de ajuste estructural, véase Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, eds. (1987), *Adjustment with a Human Face: Vol 1: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth y Vol 2: Country Case Studies*.

CUADRO 1 : EL CRECIMIENTO ECONOMICO NO ES SUFICIENTE

Hay quien sostiene que las políticas sociales no deberían ser un objetivo prioritario en los países en desarrollo. El crecimiento económico, sigue el argumento, sí debería ser el primer objetivo puesto que el ahorro (y no el gasto) es primordial para la inversión y, eventualmente, los beneficios del crecimiento “gotearán” en los más pobres (teoría del *trickle down* o ‘efecto goteo’). El razonamiento es el siguiente:

- El crecimiento económico es una precondition para reducir pobreza; según esta teoría, los beneficios del crecimiento en algún momento “gotearán” o revertirán al resto de la sociedad.
- Los ciudadanos más ricos ahorran más; la desigualdad social es justificada pues significa mayores índices de ahorro, inversiones y crecimiento futuro.
- La pobreza abarata la mano de obra y, por tanto, fomenta la inversión.
- Las políticas sociales y regulaciones deben mantenerse al mínimo, de manera que el mercado laboral sea flexible y (se argumenta) que estimule el empleo.
- La tributación a los grupos de ingreso más altos debe ser restringida, a fin de maximizar la renta disponible para la inversión.
- Posteriormente, cuando el país se haya desarrollado –argumentan los partidarios de este enfoque–, los gobiernos podrán invertir en desarrollo social.

Este enfoque continúa ejerciendo influencia en el debate sobre desarrollo, principalmente tomando la forma de un vago concepto “*trickle down plus*” (“goteo +”), esto es: crecimiento como prioridad principal, con servicios básicos de educación, salud y otras limitadas intervenciones de desarrollo social. Cabe decir que argumentos de esta índole no han hecho sino retrasar el desarrollo equitativo de las naciones.

Contra-argumento: Investigaciones recientes demuestran que las políticas de crecimiento económico y desarrollo social deben llevarse a cabo simultáneamente, y no de forma consecutiva, dado que:

- La pobreza y la desigualdad limitan el crecimiento, reducen la demanda interna e impiden el desarrollo económico nacional (el consumo queda restringido a los grupos de ingreso alto); los países en desarrollo con grandes desigualdades tienden a crecer de manera más lenta.
- Una política de bajos salarios tiene efectos contraproducentes, genera baja productividad, y fomenta la competencia entre los países por ofrecer la mano de obra más barata (una competición a la baja, la llamada “carrera al fondo” o *race to the bottom*), que merma los salarios reales cada vez más, deprimiendo la demanda interna.
- Mientras que un alto y rápido crecimiento sostenido ¿como en China? puede sacar a los ciudadanos de la pobreza, la desigualdad asociada a estos procesos puede minar su impacto en la reducción de la pobreza, como se ha visto en China recientemente. Para la gran mayoría de países en desarrollo, que no pueden imitar el modelo chino sino que sólo tienen un crecimiento económico modesto (y normalmente una notable desigualdad), el crecimiento económico tiene un impacto limitado (o inexistente) en la reducción de la pobreza.
- Cuanto mayor es la desigualdad, menor es el “efecto goteo”.
- Solo el 4,2% del crecimiento económico global llega a la mitad de la población del planeta, la que está por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares día.
- La pobreza es un obstáculo para el progreso nacional; las grandes desigualdades tienden a degenerar en conflictos sociales e inestabilidad política.
- Históricamente, el desarrollo social ha acompañado a la industrialización en la mayoría de los países. En gran parte de Europa y otros lugares del mundo, la lucha popular y los movimientos obreros tuvieron un rol positivo para conseguir logros sociales y en última instancia el desarrollo nacional. En los países de industrialización tardía del Este de Asia, la inversión social fue una parte integral del proceso de modernización, de construcción nacional y del desarrollo productivo.

En la actualidad existe un consenso en la urgencia de promover **políticas sociales y económicas en paralelo**, de manera complementaria. El crecimiento económico permite una inversión sostenida en desarrollo social; y el desarrollo social aumenta la capacidad de los ciudadanos de contribuir al crecimiento. Así, pues, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza requieren Estrategias Nacionales de Desarrollo para todos.

Fuentes: Banco Mundial (2005), *World Development Report 2006*; Birdsall (2005), *Why Inequality Matters in a Globalizing World*; Ocampo (2006), *Market, Social Cohesion and Democracy*; ONU DAES (2005), *The Inequality Predicament*; Perry et al. (2005), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*; PNUD (2005), *Human Development Report*; UNRISD (2005), *Social Policy in a Development Context*; Woodward and Simms (2006): *Growth is Failing the Poor*, ONU DAES.

La política social es también necesaria en un mundo en proceso de globalización. La magnitud de las asimetrías en la distribución del ingreso a escala mundial es escandalosa: En el año 2000, el 10 por cien más rico de la población adulta del planeta poseía 85 por cien de los bienes y renta globales. En cambio, el 50 por cien más pobre del planeta, la mitad de la población del mundo, sólo contaba con un 1 por cien de todos los bienes e ingresos globales¹. La desigualdad extrema en la distribución mundial de bienes repercute de manera grave en la efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza. Es, de hecho, la necesidad urgente de reducir la pobreza, la exclusión y los conflictos lo que ha llevado a poner a la política social en el primer plano de las agendas de desarrollo del mundo.

Justificación: Las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo; son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos. Los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son:

- Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la mano de obra, lo que, a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico.
- Elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior.
- Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores.
- En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos. Un alto precio que pagar para un país.
- La inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social.
- Las sociedades desiguales no son solo injustas sino que tampoco pueden garantizar la estabilidad política y social a largo plazo, lo que constituye una barrera para el crecimiento económico.
- Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que, en última instancia desestabilizan gobiernos y regiones, y pueden hacer que la población se muestre más receptiva a actos terroristas.
- Y no menos importante, la desigualdad es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según las cuales todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida (alimento, ropa, vivienda, educación, cuidado médico, seguridad social y otros).

Por éstas y otras razones, las políticas económicas y sociales deben ser promovidas en paralelo, de manera que se refuercen mutuamente, desde las fases más tempranas del desarrollo, como parte de la estrategia nacional de desarrollo y el contrato social entre el gobierno y los ciudadanos.

¹ UNU WIDER, 2006; Jomo and Baudot, 2007.

CUADRO 2

LA REDISTRIBUCIÓN ES CLAVE PARA REDUCIR LA POBREZA Y MANTENER EL CRECIMIENTO

La pobreza se reduce sostenidamente en función de una tasa adecuada de crecimiento y de una distribución equitativa de la renta. La redistribución tiene un impacto más rápido en la reducción de la pobreza que el crecimiento, pero el crecimiento económico es necesario para sostener el proceso a lo largo del tiempo. Centrarse únicamente en la distribución lleva a la inflación y al estancamiento económico, lo cual termina empobreciendo a la población. El destino de algunos gobiernos “populistas”. Sin embargo, un enfoque exclusivo en el crecimiento económico conduce a mayores desigualdades, como las experimentadas por muchos países durante los años ochenta y noventa. La redistribución no es antagónica al crecimiento: estimula el consumo, eleva la productividad y es importante para sostener el crecimiento económico mismo. Es preciso, por consiguiente, encontrar combinaciones de instrumentos y políticas que resulten en ambos, crecimiento e igualdad (Kanbur y Lustig, 2000).

El economista jefe del Banco Mundial, F. Bourguignon, destaca cómo la distribución del ingreso es tan importante como el crecimiento para la reducción de la pobreza. La redistribución es un objetivo legítimo de las políticas públicas para equilibrar la tendencia del mercado a concentrar recursos. La redistribución puede lograrse mediante la recaudación de impuestos a nivel nacional, y, a nivel internacional, una mayor ayuda al desarrollo y nuevas fuentes de financiación (impuestos a las transacciones financieras especulativas a corto plazo o Tasa Tobin, impuestos al tráfico de armas, a la contaminación, etc.). Jeffrey Sachs, Director del Proyecto del Milenio de la ONU, señala que la pobreza podría erradicarse únicamente con el 1% del PIB combinado de los países de la OCDE. Sin políticas equitativas y redistributivas, la pobreza no será erradicada.

Fuente: Bourguignon, 2004: *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*; Daddeviern, Van der Hoeven y Weeks, 2001: *Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction*; Kanbur y Lustig, 2000: *Why is Inequality Back on the Agenda*; Sachs/Proyecto del Milenio de la ONU, 2005: *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*.

La importancia del compromiso político: En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), los líderes mundiales debatieron cómo el “residualismo” en las políticas sociales nacionales había generado efectos contraproducentes, y destacaron la necesidad de políticas sociales universales para asegurar una “sociedad para todos”, en la cual el desarrollo económico y social se refuerzan mutuamente. Sus preocupaciones y recomendaciones fueron incorporadas a la Declaración del Milenio, que vuelve a poner de relieve el compromiso internacional hacia los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad y paz. Adoptada en 2000 con el voto de 189 países miembro de la ONU, constituye la base para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de metas cuantificables y con plazos concretos que miden el progreso en el logro de bienes públicos esenciales para la mejora del bienestar y la cohesión sociales. Estos fueron reafirmados en la Cumbre Mundial de 2005, en la que los gobiernos prometieron Estrategias Nacionales de Desarrollo más ambiciosas, respaldadas por un mayor apoyo internacional.

Para conseguir los ODM, es necesario el compromiso político, particularmente en un momento en el que los gobiernos tienen un reducido “espacio de decisión” en la formulación de políticas (“policy space” en inglés, una restricción de la capacidad nacional de tomar decisiones políticas en una economía abierta), menos autonomía en las intervenciones del sector público y reducida capacidad fiscal.

- Para ser sostenibles, las políticas sociales también requieren la creación de coaliciones políticas, y deben ser diseñadas con miras a la constitución de dichas

alianzas, a la vez que se debe evitar que la política sea capturada por élites u otros actores con intereses creados.

- En una época en que las opciones políticas de los gobiernos nacionales son cada vez más limitadas, la creatividad es necesaria para potenciar la capacidad de intervención en aras del desarrollo. Gobiernos y agencias para el desarrollo están, en este sentido, repensando las relaciones estado-mercado, abandonando la tesis del “gobierno reducido a la mínima expresión” y proponiendo maneras de ampliar los “espacios de decisión” en la formulación de políticas a través de estrategias sectoriales y macroeconómicas.
- El éxito de las políticas sociales requiere el compromiso político de los actores que lideran el país, y no deben ser impuestas en forma de condiciones de los donantes. No existe una “receta única”, las opciones dependen en última instancia del contexto del país, de las necesidades nacionales, de los acuerdos y alianzas políticos internos, del espacio fiscal y de la motivación gubernamental. Las motivaciones que llevan a un Estado a adoptar políticas sociales pueden incluir la construcción nacional, la promoción del desarrollo doméstico, la cohesión social y la estabilidad política.

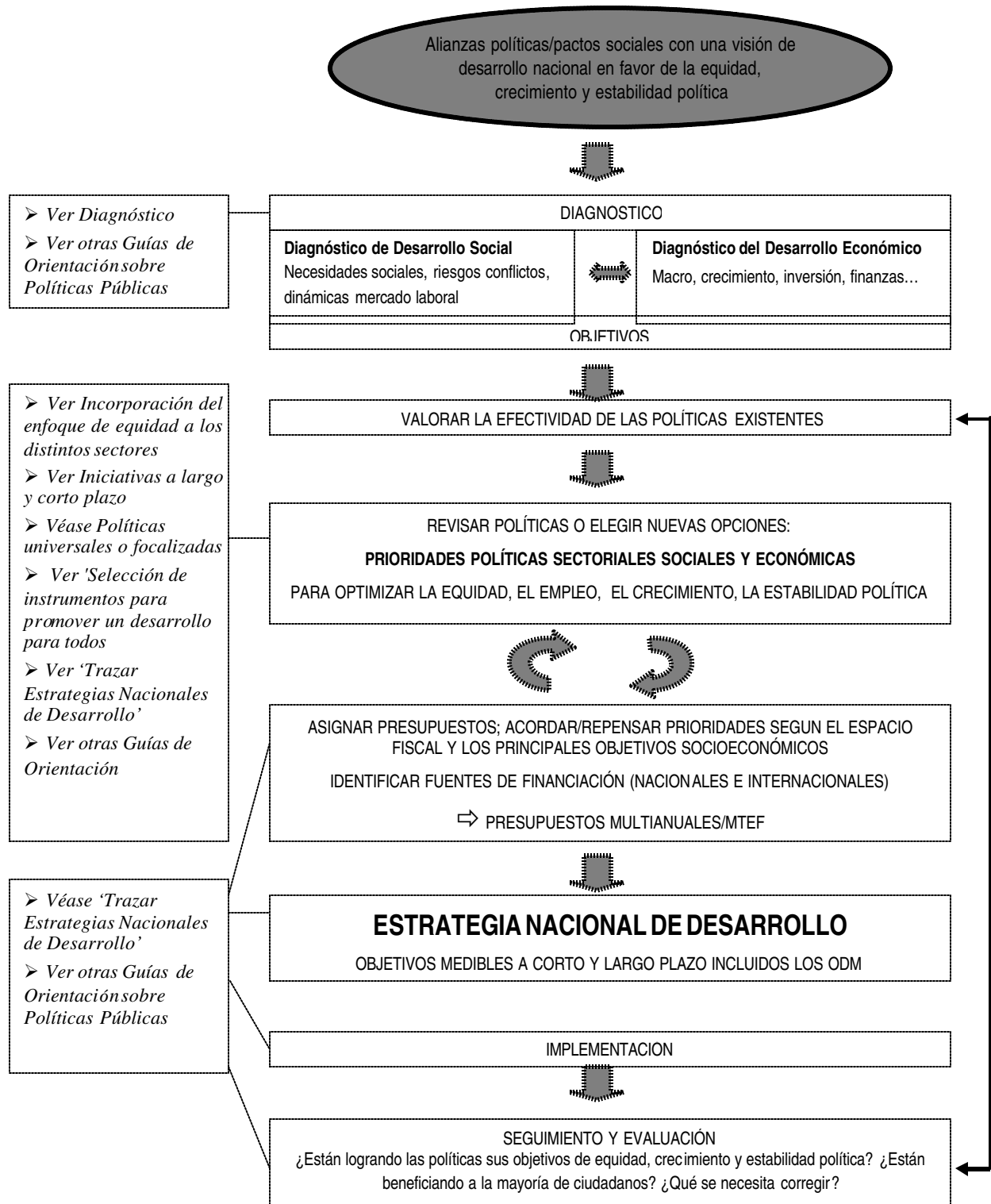
Sitios web:

- UNRISD: *Social Policy in a Development Context*
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpProgrammeAreasForResearchHome\)/61EF570799AA5AC780256B480035B31C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpProgrammeAreasForResearchHome)/61EF570799AA5AC780256B480035B31C?OpenDocument)
- ONU DAES : <http://www.un.org/esa/>
- Banco Mundial:
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:20273940~menuPK:477175~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>
- PNUD ODM: <http://www.undp.org/mdg/>

II. POLITICA SOCIAL EN LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Los gobiernos elaboran Estrategias Nacionales de Desarrollo para construir países que sean socialmente incluyentes, que generen empleo, crecimiento económico y estabilidad política. El gráfico 1 presenta un diagrama de flujo del proceso. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo representan una oportunidad para repensar el contrato social de un país. Los enfoques sectoriales tecnocráticos *per se* son insuficientes. Para ser efectivas, las estrategias nacionales deberán ser articuladas con el respaldo de una coalición de fuerzas sociales y políticas, o pactos sociales, en los que estén involucrados el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil organizada (Ver cuadro 16). Esta visión compartida constituye un factor decisivo para mantener los procesos de desarrollo. En última instancia, es la voluntad de los diferentes grupos sociales de apoyar el interés común que lleva a la materialización del proceso de desarrollo.

GRAFICO I: ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO



Las Estrategias nacionales de desarrollo entrañan:

1. Un diagnóstico de los problemas económicos y sociales, identificando objetivos socio-económicos de ámbito nacional para promover la igualdad, el crecimiento y la estabilidad política.
2. Una revisión de la efectividad de las políticas actuales para abordarlas.
3. Un conjunto de propuestas de políticas públicas a corto, medio y largo plazo para optimizar impactos de desarrollo.
4. Elegir opciones en vista del espacio fiscal de un país y las prioridades socio-económicas nacionales.
5. Trazar una Estrategia Nacional de Desarrollo y un Plan de Acción, con las políticas prioritarias acordadas para el corto, medio y largo plazo para conseguir objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los ODM.
6. Asignar partidas presupuestarias adecuadas para apoyar las prioridades definidas, preferiblemente en un MTEF (Marco de Gasto a Medio Plazo) vinculando los programas a un presupuesto plurianual.
7. Implementación efectiva.
8. Mecanismos de seguimiento y evaluación, para monitorear la efectividad y permitir ajustes y mejoras cuando la estrategia nacional de desarrollo sea revisada (normalmente cada 3-5 años).

Se recomienda que las Estrategias Nacionales de Desarrollo:

- Optimicen las interacciones entre el desarrollo económico y social, centrándose en las políticas sociales que mejoran el bienestar y promueven el crecimiento, y en políticas económicas que conducen simultáneamente al crecimiento y al progreso social; por ejemplo, el conjunto de políticas macroeconómicas sensibles a la cuestión de la distribución de la riqueza presentadas en la Guía de Orientación sobre Políticas Macroeconómicas y de Crecimiento de ONU DAES.
- Con respecto a la política social, el abandono de los enfoques “residuales” y la inversión decidida en los dos principales aspectos de la política social: redistribución/protección (el apoyo a las necesidades del ciudadano a la vez que se amortiguan los riesgos) y producción (desarrollo del capital humano y promoción del empleo).
- Combinar análisis cuantitativos y cualitativos para entender las dinámicas sociales, económicas y políticas.
- Utilizar instituciones y procesos participativos (Véase la sección ‘Asegurando la participación y la viabilidad política’).
- Involucrar a las agencias de financiación internacionales y bilaterales así como a ONG internacionales para el desarrollo, con el fin de que hagan uso de sus conocimientos y experiencia y asegurar el alineamiento y armonización de los donantes con las prioridades nacionales.

CUADRO 3

PROBLEMAS COMUNES DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Falta de información :

- El diagnóstico se realiza sin información estadística ni análisis adecuados. Ej. Hacer generalizaciones sobre los “pobres”, obviar ciertos grupos sociales en un país o ignorar las fuentes de conflicto.

Falta de coherencia entre diagnóstico, prioridades y presupuesto:

- A veces el diagnóstico es correcto, pero las estrategias y los planes de acción no se corresponden con él; las prioridades nacionales no están basadas en el diagnóstico.
- Otras veces las estrategias y los planes de acción son correctos, pero no incluyen objetivos o plazos.
- Frecuentemente el diagnóstico, las estrategias y los planes de acción son correctos, pero las prioridades no están respaldadas por partidas presupuestarias adecuadas, que tienden a perpetuar patrones de gasto previos. Un número considerable de estrategias y planes, incluidos algunos PRSPs, no se traducen apropiadamente en canales de inversión pública.

Falta de participación:

- Diagnósticos, estrategias, planes y/o presupuestos realizados con consultas públicas que son o muy limitadas o no representativas, lo que tiene como resultado un defectuoso diseño de políticas o posteriores rechazos.
- Los planes sectoriales son técnicamente buenos pero carecen de visión respecto a los distintos grupos sociales; es necesario desarrollar Planes nacionales de acción para los ancianos, jóvenes o poblaciones indígenas, para asegurar que estos grupos sociales son atendidos adecuadamente por todos los sectores.

Falta de entendimiento de la interacción entre políticas económicas y sociales:

- Las conexiones entre políticas económicas y sociales no resultan claras para muchos. Ej. La educación no desemboca en empleo; la educación aumenta la productividad, pero el empleo es principalmente resultado de políticas macroeconómicas adecuadas.
- La reducción de la pobreza no es debida únicamente a micro-intervenciones dirigidas a nivel local, sino principalmente a causa de políticas equitativas a nivel macro y sectorial.

Diagnóstico Social

El diseño de políticas sociales óptimas requiere entender las necesidades de la población desde diferentes perspectivas. Los objetivos de la política social son aumentar el bienestar de los ciudadanos, desarrollar el capital humano, fomentar el empleo y mejorar la cohesión social. Por lo tanto, las necesidades y riesgos de las poblaciones, así como las dinámicas del mercado de trabajo y las fuentes de conflicto, deben ser identificadas para poder determinar los objetivos prioritarios del desarrollo social.

Identificar las necesidades: Como establecen las declaraciones internacionales, las convenciones y legislaciones nacionales, y, en última instancia, el contrato social entre el estado y los ciudadanos, todos los ciudadanos de un país tienen derecho a una vida digna (alimentación, vestido, educación, servicios sanitarios, regulaciones laborales, seguridad social, vivienda accesible, etc). Ya sea partiendo de los derechos del individuo o de un enfoque más simple basado en las necesidades básicas, la brecha entre la realidad de los ciudadanos y su bienestar potencial debe ser identificada con vistas a hallar soluciones.

- ¿Cuál es la brecha? ¿A quiénes se priva de una vida digna y de cubrir sus necesidades básicas, y por qué? ¿Qué grupo o grupos sociales deberían ser identificados como prioritarios? ¿Qué políticas sociales se requieren?
- Proporcionar datos cuantitativos y cualitativos con vistas a priorizar las necesidades de los diferentes grupos sociales del país.
- *Diferencias respecto a la edad y el género:*
 - Niños y niñas.
 - Jóvenes (chicos y chicas).
 - Hombres y mujeres adultos en edad de trabajar.
 - Hombres y mujeres ancianos.
- *Grupos por ingresos:*
 - Grupos de individuos por encima y por debajo de la línea de la pobreza.
 - Tasa de incidencia de la pobreza (*headcount ratios* o porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza): usar siempre la línea nacional de demarcación de la pobreza, la línea de demarcación internacional (2 dólares al día), así como la línea de demarcación de la pobreza extrema (1 dólar al día).
 - Las clases medias son importantes para el desarrollo (si bien constituyen a menudo un grupo pequeño en los países de bajo ingreso) y deben ser diferenciadas.
 - En la medida de lo posible, desglosar los hallazgos por región, edad, etnia, género y pertenencia o no a minorías.
- *Individuos en los sectores formal/informal:*
 - Hombres y mujeres que trabajan en los sectores formal e informal.
 - Deben considerarse las principales categorías de empleo/medios de subsistencia de las personas, así como las diferencias entre poblaciones urbanas y rurales.
- *Grupos especiales de población:*
 - Grupos discriminados (a causa de casta, sexo, origen étnico, etc.)
 - Hombres y mujeres con discapacidades.
 - Pueblos indígenas.
 - Hombres y mujeres inmigrantes.
 - Refugiados, PDI (personas desplazadas internamente, dentro del país).

Identificar los obstáculos: Para construir una buena estrategia, es esencial identificar las barreras y las razones estructurales que impiden el desarrollo social. ¿Cuáles son los motivos de la falta de oportunidades y de acceso?

- *Político:* Los obstáculos más comunes están normalmente relacionados con las elites y los grupos con intereses creados que se aferran a sus privilegios. No existen soluciones fáciles a este problema. Deben ser abordados en el contexto de políticas públicas que promuevan la información pública, la transparencia, la colaboración de la sociedad civil y otras actividades que fortalezcan el contrato social. Las Evaluaciones del Gasto Público son herramientas útiles para el debate. Las políticas universales bien diseñadas puede ayudar a salir del punto muerto.

- *Económicos*: La mayoría de los países en desarrollo carecen de suficientes inversiones y actividad económica para emplear plenamente a su mano de obra y financiar el desarrollo social (las políticas prioritarias pueden encontrarse en el capítulo de 'Empleo'); a veces los recursos existentes (ej: tierra, agua) son escasos, aun cuando están distribuidos equitativamente.
- *Sociales*: Las normas sociales tradicionales pueden perpetuar la desigualdad y discriminar a los ciudadanos más excluidos, por ejemplo impidiéndoles ejercer ciertas profesiones, o utilizar servicios públicos, etc. La exclusión puede darse por razones de raza, casta o religión; por la decisión de mantener tradiciones étnicas; o por el confinamiento de las mujeres al hogar, lo cual les impide el acceso a determinadas ocupaciones, fuentes de ingresos autónomas, asistencia legal y medios de compensación en casos de discriminación y explotación. Éstas deben ser abordadas en el contexto de políticas sectoriales.
- *Institucionales*: Requerimientos y procedimientos que dificultan la posibilidad de que los excluidos se beneficien de los servicios; estas barreras al acceso tienden a ser de fácil corrección.
- *Medioambientales y geográficos*: La falta de infraestructura es un obstáculo para las personas con discapacidades; el aislamiento geográfico y algunos entornos físicos (por ej. desiertos) se convierten en obstáculos para que muchas comunidades se beneficien de los procesos de desarrollo.
- *Psicológicos*: Los prejuicios y las actitudes negativas hacia algunos grupos (ej. mujeres, discapacitados, etnias, etc.). La desconfianza y la apatía actúan en contra de un desarrollo para todos. Los prejuicios, valores y conductas excluyentes pueden ser modificados con políticas sociales adecuadas, tal como se ilustra en el capítulo 'Abordar prejuicios'.

Identificar los riesgos: La pobreza no es una condición estática. Las poblaciones, familias e individuos pueden disfrutar de una vida aceptable en un determinado momento, pero ser expuestos a diversos riesgos que los precipiten a la pobreza con el tiempo. Las sociedades deben dar pasos para reducir su vulnerabilidad y hacer frente a las emergencias cuando éstas ocurren. Los Perfiles de Vulnerabilidad y Riesgo son buenas herramientas para este enfoque dinámico.

- La vulnerabilidad indica exposición a distintos riesgos y la probabilidad de que el bienestar de un individuo o una unidad familiar caiga por debajo de los niveles mínimos de consumo.
- Riesgos incluyen, entre otros, catástrofes naturales, crisis financieras, malas cosechas, guerras o epidemias.
- Las comunidades tienen mecanismos tradicionales para hacer frente a los riesgos que no deben eliminarse a menos que sean reemplazados por opciones más efectivas. Sin embargo, las políticas sociales no se deben centrar en apoyar estos arreglos tradicionales de comunidades y familias, pues no proporcionan una de las funciones más importantes de la política social: asegurar la distribución equitativa a escala nacional de los beneficios del crecimiento.

Identificar las dinámicas del mercado laboral: El trabajo es la fuente principal de ingresos para la mayoría de los ciudadanos, y en particular, para los pobres. Diseñar una estrategia adecuada del mercado de trabajo es vital para reducir la pobreza, desarrollar el

capital humano, abordar la discriminación de género y mejorar el bienestar y la productividad. La valoración del mercado de trabajo requiere un esfuerzo coordinado entre diferentes ministerios y un buen entendimiento de los vínculos entre políticas económicas y sociales. La evaluación del modelo de desarrollo en relación a la absorción de mano de obra del país está basada en un análisis de la composición del crecimiento económico y de la relativa densidad de la mano de obra, los sectores y subsectores líderes de la economía, el tamaño del sector informal, las perspectivas de inversión nacional y extranjera, y las proyecciones de crecimiento y población en el medio y largo plazo. Cabe subrayar que los vínculos con las políticas macroeconómicas son de suma importancia. Estos permiten evaluar opciones para superar la falta de ajuste entre oferta y demanda de mano de obra, así como determinar qué políticas de crecimiento, inversión y trabajo son las más óptimas a la hora de promover empleo a la vez que unas adecuadas condiciones de trabajo.

- ¿Cuáles son las características del crecimiento, el empleo y la pobreza? ¿Se ha reducido el índice de pobreza a la misma velocidad que el índice de crecimiento? ¿Cuánto ha beneficiado el crecimiento económico a la población por debajo de la línea de la pobreza? ¿Ha generado suficiente empleo?
- ¿Cuáles son los sectores más dinámicos de la economía? ¿Absorben éstos una gran mano de obra? ¿Cuál es su contribución a los ingresos públicos, en términos de impuestos? ¿Qué puede hacerse para estimular estos sectores dinámicos y generar más ingresos que puedan ser invertidos en desarrollo social?
- ¿Cuál es el porcentaje de la población por debajo de los 18 años de edad? ¿Será la economía capaz de absorber todos los nuevos participantes en el mercado de trabajo? ¿Qué políticas deberían tener prioridad para asegurar el empleo juvenil? ¿Qué políticas pueden asegurar la igualdad de oportunidades para la mujer y los grupos étnicos excluidos?
- ¿Qué medidas deben llevarse a cabo a fin de acelerar un crecimiento generador de empleo? ¿Qué políticas macroeconómicas e intervenciones sectoriales deberían fomentarse a corto/medio plazo para asegurar empleo y prosperidad para todos los ciudadanos? ¿Qué intervenciones específicas del mercado laboral (activas y pasivas) deberían priorizarse a efectos de promover una demanda de mano de obra y adecuadas condiciones de trabajo? Véanse las opciones propuestas en la sección sobre Empleo.

Identificar las fuentes de conflicto: Los conflictos de intereses entre distintos grupos existen en todas sociedades, los problemas surgen cuando no existen los mecanismos para mediar entre ellos o cuando éstos son ineficaces. Muchos conflictos internos a los que no se presta atención terminan degenerando en violencia, a escala micro o macro (guerras), conllevando altos costes humanos y económicos. Los economistas y los especialistas en desarrollo tienden a diseñar Estrategias Nacionales de Desarrollo dando por sentadas condiciones de paz y estabilidad, como si los conflictos no existieran Ignorar las tensiones internas existentes lleva con frecuencia a un aumento de los conflictos.

- *La alerta temprana es fundamental:* La mayoría de los conflictos estallan debido a la acumulación de desigualdades económicas (desigual distribución de recursos, desempleo), diferencias culturales (étnicas, religiosas), o militarización y violaciones de los derechos humanos. Es esencial para la prevención de conflictos escuchar los problemas/quejas de la gente e identificar soluciones efectivas, incluyendo mecanismos para mediar la falta de acuerdo Las Estrategias

Nacionales de Desarrollo pueden ser mecanismos para iniciar el diálogo, crear confianza y lograr cohesión social.

- *El análisis de la prevención de conflictos* es una herramienta útil para identificar las fuentes de conflicto y las prioridades para hacerles frente (ver la sección ‘Más allá de la política social tradicional’).

Problemas de desigualdad de género: Nunca se debe asumir que las políticas benefician por igual a hombres y mujeres. Las mujeres constituyen más del 50 por cien de la población y forman parte de los grupos más excluidos en la mayoría de sociedades, particularmente cuando son pobres, indígenas, pertenecen al sector informal, sufren discapacidades, etc. Generalmente, el género indica de por sí una relativa exclusión (discriminación, prejuicios, violación del derecho a la igualdad, menor acceso a la educación, menor remuneración y rango en el empleo). Sin embargo, la mujer está presente en igual número en cada decil de ingresos, ya sean altos o bajos. Al combinar datos de género con edad, casta, etnia, religión, lengua o situación geográfica, se obtiene un indicador de predicción de la vulnerabilidad mucho mayor. Es más, el papel crucial de la mujer como proveedora de protección social es a menudo invisible y no remunerado, pues las mujeres suelen dedicarse al trabajo de asistencia familiar, proporcionando atención y cuidados sin remuneración.

Escuchar a la gente: “Nada sobre nosotros sin nosotros” es uno de los principales lemas de las organizaciones de personas con discapacidades. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo son a menudo diseñadas por economistas y especialistas que no prestan atención adecuada a las percepciones y reclamos de los ciudadanos. Escuchar la voz de los ciudadanos no es sólo esencial para la buena gobernanza, sino también para comprender los problemas de éstos y prevenir los conflictos.

La cuantificación desglosada es esencial: Es importante identificar los indicadores que distinguen las condiciones y resultados para diferentes categorías de personas. Esto incluye desglosar lo máximo posible por ingresos, sexo, edad y otras categorías sociales (ej. personas con discapacidades, refugiados, castas u origen étnico), sector

CUADRO 4: EVITAR GENERALIZACIONES SOBRE LOS POBRES

No existe un perfil homogéneo de lo que es un ciudadano pobre, menos aún en los países en desarrollo en donde las capas pobres representan un porcentaje considerable de la población. Así pues, deben establecerse diferencias para asegurar la elección de políticas adecuadas:

- Hallar las diferentes causas de vulnerabilidad/riesgo y las necesidades de la población que vive bajo el umbral de la pobreza es un punto de partida fundamental: no es lo mismo la pobreza de un pastor nómada, de un trabajador agrícola, de un individuo que habita en áreas con riesgo de catástrofes, o del que vive en barrios de chabolas en las ciudades, o de los refugiados y personas con discapacidades. Estas diferentes categorías requieren, por consiguiente, políticas completamente diferentes.
- Los ciudadanos moderadamente pobres, los extremadamente pobres y los indigentes requieren diferentes estrategias, comenzando por acciones urgentes para resolver la inseguridad alimentaria.
- La pobreza y la exclusión social son conceptos diferentes ? ej. en Kirguistán, la mayoría de la población es pobre pero no excluida; en Bolivia, la mayoría es a la vez pobre y excluida.
- Identificar múltiples factores de exclusión (edad, sexo, etnia, religión, situación geográfica...) es útil para focalizar el diagnóstico social.

formal/informal, áreas rurales y urbanas, regiones geográficas. La necesidad de identificar los diferentes grupos sociales puede parecer obvia pero lamentablemente, muchas políticas de desarrollo no tienen en cuenta las diferencias entre grupos de población o la intensidad/profundidad de sus problemas. No importa lo técnicamente sólidas que pueden parecer las Estrategias Nacionales de Desarrollo, las prioridades de desarrollo social son a menudo inapropiadas o no están dirigidas de manera adecuada al estar basadas en información insuficiente o excesivamente agregada (Cuadro 4). Deberían establecerse indicadores de referencia para cada grupo de población, que permitieran el control mensurable de las mejoras.

Sitios web:

- PNUD *Pobreza*: <http://www.undp.org/poverty/>
- Banco Mundial: *Análisis Social*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,,menuPK:281319~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:281314,00.html>
- ONU DAES *Política Social y Desarrollo*: <http://www.un.org/esa/socdev/>

**CUADRO 5 ? CUESTIONES RELATIVAS A DATOS:
LA POLÍTICA DE LA INFORMACIÓN**

- La definición y medición de la pobreza y la desigualdad están altamente politizadas. La pobreza tiende a ser ocultada, ya que implica fallos en las políticas públicas. La medición de la pobreza es más precisa en los países de la OCDE y América Latina.
- La línea demarcatoria de la pobreza difiere en cada país, pues se utilizan diferentes metodologías, que con frecuencia no son comparables. A menudo están basados en el gasto per capita necesario para obtener 2000-2500 calorías al día, más una asignación para consumo no alimenticio, que a menudo resulta inadecuada para cubrir las necesidades básicas –vestido, agua, vivienda, acceso a educación y salud básicas, entre otras. Si se añadieran estas necesidades elementales correctamente a la línea de la pobreza en los países en desarrollo, el número de personas que viven en la pobreza se dispararía.
- Éstas son las razones por las cuales las organizaciones internacionales comenzaron a usar las líneas de la pobreza de 1 y 2 dólares al día; pero éstas presentan problemas evidentes. Un dólar no es lo mismo en un país que otro, y existen importantes críticas sobre cómo se ajustan dichas líneas de la pobreza al PPA (Paridad de Poder Adquisitivo).
- En países donde las capas sociales pobres representan un gran porcentaje de la población, las tasas de incidencia de la pobreza (*headcount ratios* o porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza) tienden a ser muy sensibles. Unos pocos centavos más o menos al día suponen diferencias importantes en los millones de personas que pueden ser considerados pobres, como ilustra el siguiente ejemplo:

INDONESIA 1996: SENSIBILIDAD DE LA LINEA DE LA POBREZA

LINEA DE LA POBREZA			Tasa de incidencia de la pobreza (% de la población por debajo de la línea de pobreza)	Millones de personas por debajo de la línea de la pobreza
Dólares por persona /día, ajustado por PPA	Equivalente por PPA en dólares por persona /mes	Equivalente en rupias por persona /mes		
0.56	16.91	28,516	9.75	19.2
0.59	17.76	29,942	12.01	23.7
0.62	18.60	31,358	14.39	28.3
0.65	19.45	32,793	16.93	33.4
0.70	21.14	35,645	22.06	43.5

Fuente: SMERU y Banco Mundial (2000) basado en información de 1996 SUSENAS. Como referencia, ha sido añadido un equivalente en dólares, ajustando el tipo de cambio oficial (2.342 *Rupias* por dólar) por un factor de conversión PPA (0,3889 por dólar).

- Las estimaciones sobre desigualdad muestran la distribución de ingresos, consumo o cualquier otro indicador (quién recibe cuánto). El análisis de incidencia de los beneficios es una herramienta común para mostrar la distribución de gastos/beneficios por (i) grupos de ingresos, de los más altos a los más bajos, (ii) grupos sociales, y (iii) área/región geográfica. Estos análisis no están sistemáticamente desarrollados en todos los países.
- El Banco Mundial conduce estudios sobre la “Medición de los Niveles de Vida por Hogar” en muchos países. Son una fuente útil de información, ya que a menudo proporcionan datos desglosados de variables sociales. Sin embargo, los grupos más vulnerables no están incluidos, puesto que los individuos sin hogar (ej. niños en las calles, refugiados) o en centros de asistencia institucionalizada (ej. ancianos o discapacitados en residencias) no pertenecen a unidades familiares. Las disparidades en el seno del hogar (ej. diferencias hombre-mujer) tampoco suelen estar reflejadas.
- El PNUD tiene consolidados diferentes indicadores sociales a nivel nacional y con frecuencia regional, y ha creado un Índice de Desarrollo Humano (IDH), un proxy útil de representación de la pobreza.
- Se están explorando medidas del bienestar en términos de “capacidades” que cubran sectores como ingresos, acceso a salud, educación, empoderamiento y derechos humanos. Científicos sociales, como L. Bennett en Nepal, están también desarrollando otros índices para medir el empoderamiento y la inclusión.
- Es muy importante comprender las limitaciones que ofrecen los datos; la información existente debe ser evaluada críticamente y completada con estudios para llenar las lagunas de conocimientos e interpretación.
- La armonización de las estadísticas sociales a nivel mundial requiere acción urgente.

Fuentes: Bennett, 2005: “Nepal: Gender and Social Exclusion Assessment”; McLeod, 2005: *How fast did developing country poverty fall during the 1990s? Capabilities-based tests of rival estimates*; Pogge y Ready, 2005: *How not to count the poor*; Ravallion, 2003: *Poverty Lines in Theory and Practice*; PNUD: *Human*

Elaborar estrategias de desarrollo y planes de acción

Con el objetivo de asegurar que las sociedades sean más equitativas, los gobiernos desarrollan estrategias nacionales y sectoriales acompañadas por planes de acción con objetivos y plazos específicos, normalmente en un espacio de tres a cinco años. Las estrategias y planes de acción parten de un diagnóstico imparcial de los problemas que conduce a la identificación de las prioridades nacionales. Las distintas opciones se evalúan en el contexto del espacio fiscal disponible. En una sección posterior, se abordan las cuestiones de financiación, implementación, seguimiento y participación. El resto de la presente Guía de orientación discute cuestiones seleccionadas (políticas universales frente a políticas focalizadas, cuestiones de distribución y equidad en los distintos sectores, iniciativas a corto plazo, prioridades para generar empleo digno, educación, salud, protección y cohesión social).

Determinar los objetivos nacionales: El diagnóstico (capítulo anterior) debería haber establecido las prioridades sociales en términos de las necesidades de los grupos de población, los riesgos a los que se enfrentan, los obstáculos para el desarrollo social y fuentes de conflicto. Es probable que ésta sea una lista larga y detallada, pero es importante tenerla en mente a la hora de elaborar las Estrategias Nacionales de Desarrollo. Los objetivos deberían sintetizar las metas para abordar estas prioridades sociales apremiantes. Determinar los objetivos es importante porque da la prioridad relativa de las políticas sectoriales. Por ejemplo, un primer objetivo es, habitualmente, la generación de empleo digno dado que ésta es la herramienta más efectiva para reducir la pobreza y elevar el nivel de vida de un país.

CUADRO 6		
OBJETIVOS SOCIALES CARACTERÍSTICOS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO		
OBJETIVO	PRÍNCIPALES POLÍTICAS	Sección
1. Generar empleo digno para todos para reducir la pobreza y elevar el nivel de vida	Una combinación de políticas macroeconómicas y programas de trabajo digno	VI
2. Abordar necesidades sociales urgentes	Iniciativas multisectoriales de gran impacto a corto plazo	V
3. Reducir vulnerabilidad y promover equidad	Adecuadas políticas de protección social; incorporación del enfoque de equidad a los distintos sectores	III, VI
4. Mejorar el estado de salud de la población	Ampliar la cobertura médica y los programas de salud	VI
5. Elevar el nivel educativo de la población	Aumentar la matriculación y la permanencia en las escuelas; inversión en todos los niveles de educación	VI
6. Reducir el conflicto interno	Intervenciones centradas en las fuentes de conflicto	VI
7. Promover la cohesión social entre los grupos sociales	Fomentar las sociedades multiculturales y abordar los prejuicios contra grupos excluidos.	VI
	Abordar la falta de oportunidades y el acceso a través de intervenciones sectoriales.	VI
	Planes nacionales de acción para ancianos, jóvenes, etc.	III

Revisión de la eficacia de las políticas existentes: El ranking de los objetivos nacionales indica las prioridades sociales de la Estrategia Nacional de Desarrollo. El siguiente paso consiste en:

- Establecer la lista de los programas sociales existentes en el país.
- Evaluar la brecha: ¿Abordan las políticas sociales existentes las prioridades identificadas en el diagnóstico? ¿Qué grupos/áreas no están cubiertos?
- ¿Si se ampliara la escala de los programas existentes, se corregirían los problemas sociales? ¿Son éstos los mejores programas posibles para responder a los objetivos de la estrategia Nacional de Desarrollo? ¿Con qué grado de eficacia contribuyen al logro de los ODM y los objetivos nacionales de desarrollo?
- ¿Hay opciones más eficaces en función del costo para satisfacer las necesidades sociales identificadas en el diagnóstico?

En general, todos los países cuentan con un conjunto de políticas sociales en funcionamiento. Sin embargo, quizá con la excepción de la educación básica, la efectividad de los programas existentes a menudo se ve limitada debido a diferentes factores:

- *Cobertura limitada:* La mayoría de los programas sociales en países en vías de desarrollo sólo sirven al sector formal, el segmento social con mayores recursos, en lugar de cubrir a los más necesitados, quienes permanecen en el sector informal en zonas rurales, sin cobertura de servicios sociales.
- *Diseño inadecuado de políticas:* Con frecuencia los programas fueron diseñados hace mucho tiempo y requieren importantes mejoras en equidad y eficiencia (evitar efectos regresivos, solapamiento con otros programas, ajustes en los costos). Muchas políticas sectoriales diseñadas en la década de los ochenta y noventa son inadecuadas para generar empleo digno, equidad y cohesión social, o para maximizar las sinergias con el desarrollo económico (ej. políticas sociales de carácter residual, flexibilización del mercado laboral, cobro de tasas por servicios); estas políticas sectoriales requieren reemplazarse por otras más equitativas. En posteriores secciones de esta Guía se presenta un análisis por sectores y opciones para mejorar la equidad de la provisión de servicios.
- *Fondos insuficientes:* Los gobiernos de países en desarrollo tradicionalmente han invertido poco en los sectores sociales, en particular durante los años ochenta y noventa.
- *Gasto corriente insuficiente:* Estos son los gastos recurrentes necesarios para la operación y mantenimiento de servicios (salarios, gastos de agua y electricidad, etc.). A pesar de que ciertos gastos corrientes, como sueldos y salarios, tienden a absorber la mayor parte del presupuesto social en los países en desarrollo, dichos gastos continúan siendo insuficientes. Los salarios del personal cualificado deben ser prioritarios; el desarrollo social se logra gracias a la contribución humana (un maestro no necesita una escuela para impartir clases, y muchos países correctamente comenzaron sus políticas sociales expandiendo su personal médico de bajo coste, como es el caso de los *médicos descalzados* en China). Si se incrementan los recursos, éstos deben cubrir mejor los gastos recurrentes, como suministros médicos, libros de texto, etc., los cuales resultan fundamentales para el éxito del programa.

- *Limitadas Inversiones de capital:* Los gastos de capital (e incluso los gastos de rehabilitación de instalaciones existentes) tienden a ser limitados en los países en desarrollo, a menudo financiados por donantes. Las inversiones de capital son necesarias, especialmente en las áreas rurales, pero las nuevas construcciones deberían ser evaluadas, valorando el coste en función del beneficio social en el contexto del presupuesto global, dado que la infraestructura es cara y genera nuevos costes de mantenimiento.
- *Fondos distribuidos incorrectamente entre programas:* Con frecuencia la mayoría de los fondos van destinados a programas de escaso impacto y alto coste que sólo benefician a unos pocos (ej., centros cardiológicos en la capital), en lugar de ser invertidos en programas de gran impacto que beneficien a la mayoría, por ejemplo, programas de salud rural
- *Falta de conexión entre sectores,* desperdiciando el potencial para el desarrollo. Por ejemplo, el facilitar sillas de ruedas a personas discapacitadas puede ayudar a promover la movilidad, pero a menos que exista transporte e infraestructura urbanas accesibles, las personas en sillas de ruedas no podrán desarrollar una vida independiente. Otro tanto ocurre si existe un gran gasto en educación pero éste no va acompañado de políticas de empleo e inversión.

Priorizar opciones: Las necesidades sociales son enormes, pero los recursos limitados. Con frecuencia los países tienen un espacio fiscal limitado, insuficiente para cubrir todas las inversiones requeridas. La clave de cualquier estrategia es establecer prioridades, de manera que los limitados recursos sean dirigidos a intervenciones que tengan mayor impacto y sean eficaces para la mayoría.

Elegir una combinación correcta de políticas sociales adecuadas es difícil. Precisa una evaluación del balance costo-beneficio intra y extra sectorial, y una visión clara de las contribuciones de los distintos programas al desarrollo y de su eficacia en función del costo, gobernanza y sostenibilidad (Cuadro 7).

Dado que la mayor parte de los países en desarrollo tienen un espacio fiscal y una capacidad de implementación limitados, es importante la coordinación y el escalonamiento por etapas de las políticas. La mayoría de los países desarrollados ampliaron la cobertura de sus programas sociales progresivamente (ver secciones posteriores sobre políticas universales y opciones para la ampliación de la cobertura); dado el imperativo de reducir la pobreza, es esencial comprometerse con un calendario ambicioso para una Estrategia Nacional de Desarrollo equitativa.

Asegurar asignaciones presupuestarias: Con la excepción de la educación (y de pensiones en algunos países), las políticas sociales tienen el estigma de ser consideradas de “segunda clase” y reciben escasos fondos. Debido al residualismo y el asistencialismo de los años ochenta y noventa, los ministerios de Salud, Trabajo, Cultura y Asuntos Sociales se han acostumbrado a trabajar con presupuestos exiguos. Esta situación debe cambiar, los ministerios sociales deben aprender a negociar mejor con el ministerio de Finanzas, organismos de planificación y con las autoridades correspondientes. Una manera de conseguir una porción más grande del presupuesto es articular firmemente los beneficios económicos y políticos de las políticas sociales; los argumentos son presentados en distintas secciones de esta Guía de Orientación. Una estrategia adicional es identificar algunas inversiones de alto coste y bajo impacto (dentro y fuera de los sectores sociales, como por ejemplo, pantanos, adquisiciones militares, etc.) y debatir los costos de oportunidad de dichas inversiones comparadas con otras propuestas sociales de

CUADRO 7: VALORACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES

Impacto Social:

- Población cubierta por un programa/política (número de personas), incluyendo los efectos distributivos en los diferentes grupos de población de un país (quién se beneficia)
- La adecuación de los beneficios para satisfacer las necesidades/riesgos identificados
- Consejos – Generalmente es recomendable:
 - Elegir programas que satisfagan las necesidades fundamentales de la mayoría de los ciudadanos (ej. creación de empleo, servicios universales).
 - Elegir programas que tengan en cuenta la intensidad de problemas urgentes (ej. hambre) y los obstáculos al desarrollo, incluida la prevención de conflictos.

Costo-rendimiento: Evaluar la eficacia de un programa/política en función del costo requiere una valoración imparcial de lo siguiente:

- Cobertura del programa (número de beneficiarios y adecuación del beneficio/servicio)
- El coste del programa/política (como porcentaje del Producto Interior Bruto y del gasto público total), incluyendo las obligaciones contingentes como resultado de posibles garantías gubernamentales a los programas (ej. pensiones), en comparación a otros programas.
- Costes administrativos, como porcentaje de los costes totales, y en comparación a los costes de otros programas (ej. la focalización por el método de *means-testing* tiende a ser costosa);
- Beneficios sociales a largo plazo y efectos positivos en el desarrollo.
- El coste de oportunidad de la política/programa y sus alternativas.
- Consejos: Los resultados varían dependiendo del diseño del programa y su implementación, pero posteriormente en esta guía se presentan algunas intervenciones genéricas de gran impacto a bajo coste.

Cuestiones sobre la gobernanza:

- Capacidad de implementación para ejecutar programas. Se deberían, por ejemplo, evitar los programas que requieren un esfuerzo de focalización complejo si la capacidad del gobierno local es baja.
- Atención: absentismo laboral; indicio de que los recursos puedan ser malversados.
- Participación y receptividad a los ciudadanos.
 - ✓ Consejos: Resistir las presiones de grupos con intereses creados para suministrar servicios (ej. compañías de agua o seguros, ministerios que exigen una mayor porción del presupuesto) o presiones para dar prioridad a programas con bajo rendimiento social (que únicamente benefician a las élites).
 - ✓ Apostar por la inclusión desde el inicio, prestando atención a todos los grupos, no sólo a aquellos cuyas voces se hacen oír –a veces, un grupo puede estar bien organizado y monopolizar el debate sobre desarrollo; los responsables de la formulación de políticas deben tomar decisiones justas basadas en la magnitud de los problemas identificados en el diagnóstico, así como apoyar programas para quienes carezcan de voz y tengan menos oportunidades.

Sostenibilidad y disponibilidad de recursos: ¿Hay suficiente espacio fiscal para mantener el programa a lo largo del tiempo?

- Estimación de los costes proyectados y de los ingresos del país.
- Los planes sectoriales del gobierno a medio plazo y los cambios que se esperan en la asignación de recursos como resultado de las prioridades del desarrollo. La existencia de un MTEF es, a este respecto, muy útil.
- Si existe una brecha en la financiación, evaluar las posibles fuentes internas de financiación, comenzando por el uso de gastos no productivos (militares, de representación) o gastos con bajos beneficios sociales (como los que benefician solamente a los grupos de ingresos más altos).
- El papel que desempeñan las transferencias internacionales a través del apoyo presupuestario y SWAps es cada vez más importante para financiar el desarrollo social, tal y como se aborda al final de esta Guía.

mayor impacto. Si aún así los fondos son denegados, una última estrategia es informar a la prensa y sociedad civil. Suele ser beneficioso para la inversión social contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los donantes y los medios de comunicación, y generar un debate público sobre el destino de las asignaciones presupuestarias y la realidad del gasto gubernamental.

Las administraciones nacionales no se oponen normalmente al desarrollo social de sus ciudadanos, pero se ven envueltas en situaciones en las que ministerios o grupos poderosos luchan por hacerse con una parte significativa del presupuesto, utilizando fondos que podrían servir para el desarrollo social. La resistencia puede provenir también de organizaciones internacionales, en caso de que sus expertos presionen a favor de ciertos enfoques, ignorando necesidades sociales más amplias. Con mucha frecuencia, tanto en países desarrollados como en desarrollo, el debate es manipulado por intereses creados y/o posicionamiento ideológico, como frecuentemente se escucha con el argumento de que los gastos sociales provocan déficits imposibles de gestionar, pero no se menciona que los gastos militares u otros gastos no productivos son mucho mayores. En este caso, las Evaluaciones del Gasto Público y, si están disponibles, los Presupuestos Temáticos (presupuestos que muestran los efectos distributivos por sexos o grupos sociales), son herramientas útiles para aportar transparencia y racionalidad al proceso de decisión.

Financiación y ejecución de políticas sociales

El diseño de todo programa social está directamente ligado al análisis sobre la mejor manera de financiarlo y ejecutarlo.

Financiación: Las políticas sociales pueden ser financiadas mediante:

- *Presupuesto público:* es el método de financiación más común, normalmente a través de los ingresos tributarios generales. Algunas veces se puede recaudar un impuesto específico para fines sociales, como, por ejemplo, un impuesto sanitario que grave el alcohol o el tabaco que asegure fondos para los servicios médicos.
- *Cuotas, tasas y contribuciones personales* fueron expandidas en las décadas de los ochentas y noventa. Sin embargo, la mayoría de los programas, particularmente aquellos dirigidos a los pobres, requieren o bien apoyo público o financiación cruzada (subsidios de los grupos de más altos ingresos a los más bajos). A menos que sean tasas simbólicas, el cobro a los usuarios a menudo da como resultado drásticas reducciones en el uso de servicios entre grupos de bajos ingresos, y no es recomendado para los servicios básicos.
- *Donaciones caritativas:* La financiación por donaciones tiende a ser discontinua y por lo tanto no permite programas sociales sostenibles. Este tipo de financiación sólo puede ayudar a suplir carencias temporalmente.

Los compromisos de financiación de programas, incluyendo obligaciones futuras contingentes, deben ser evaluados para asegurarse de que pueden cumplirse. Muchos programas sociales han fracasado porque los gobiernos los iniciaron sin financiación fiscalmente responsable. Los países más equitativos suelen tener regímenes fiscales progresivos, con mayores impuestos sobre el ingreso de los grupos altos; los gobiernos con frecuencia socavan su capacidad de desarrollo social reduciendo los impuestos de los ciudadanos más ricos. Si los fondos públicos existentes resultaran inadecuados para la inversión social, los gobiernos deben considerarse formas de recaudar ingresos,

incluyendo nuevos impuestos progresivos, o bien llevar a cabo recortes en otros sectores de menor relevancia social, como es el caso del gasto militar.

La financiación externa es una opción, siempre que el endeudamiento no ponga en peligro la estabilidad macroeconómica. Las opciones preferidas por los países más pobres son las subvenciones, la asistencia de carácter concesionario y el alivio de la deuda, especialmente si éstas forman parte del apoyo presupuestario general y los enfoques sectoriales (SWAs), presentados en la sección final de esta Guía. El efecto de la financiación externa sobre el tipo de cambio es abordado en la Guía de Orientación sobre Políticas Macroeconómicas y Crecimiento.

Factibilidad financiera (“affordability”): Muchos argumentan que las políticas sociales no son asequibles en los países en desarrollo a causa de: (i) una potencial pérdida de inversión/PIB, supuestamente porque la equidad sacrificaría la eficiencia, y (ii) las grandes necesidades sociales en los países en vías de desarrollo crearían déficit fiscales imposibles de gestionar. No obstante, tal como se ha señalado anteriormente:

- El desarrollo social también es una inversión importante para el desarrollo nacional. Invertir en las personas mejora su productividad y, por tanto, el crecimiento económico; las economías más productivas del mundo se comprometieron con el gasto social en las etapas más tempranas de su desarrollo, y en los países de la OCDE la productividad es mucho mayor en países con mayor gasto social per capita.
- Elevar los ingresos de los ciudadanos pobres fomenta la demanda interna, y por tanto el crecimiento económico.
- Una parte considerable de los presupuestos nacionales se destina a actividades no productivas, como defensa, o a actividades con rendimientos muy bajos; las inversiones sociales no tienen porqué desplazar las inversiones económicas altamente productivas.
- En los países en desarrollo, las políticas sociales deben crecer con el espacio fiscal que resulte disponible gracias a los aumentos en el PIB o la ayuda al desarrollo.

En última instancia, la factibilidad financiera o asequibilidad (“affordability”) depende de la voluntad de una sociedad de gastar en políticas sociales que beneficien a la mayoría. La factibilidad financiera está en el núcleo del contrato social entre gobierno y ciudadanos: cuánto está dispuesta una sociedad a redistribuir, y cómo. Países que están al mismo nivel de desarrollo económico difieren significativamente en su gasto social? los países de la OCDE gastan entre el 15 y 35 por cien de su PIB.

TABLA 1: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SALUD POR REGIÓN (% del PIB)

Región	Educación ^a	Salud ^a
Países de la OCDE	5.6	6.7
Este de Asia y Pacífico	3.2	1.9
Europa del Este y Asia Central	4.1	4.5
América Latina	4.3	3.3
Oriente Medio y Norte de África	n.d	2.7
Sur de Asia	2.4	1.1
África Sub-Sahariana	n.d	2.4

Fuente: (a) Banco Mundial *World Development Indicators 2006*; Leyenda: n.d. = no disponible.

No hay estimaciones comparables a nivel internacional sobre gastos en empleo y protección social. Sin embargo, las agencias de desarrollo estiman que incluso las políticas sociales más redistributivas, como las pensiones sociales no-contributivas, pueden ser asequibles:

- La OIT estima que un paquete de pensiones públicas universales no contributivas (vejez y discapacidad) y beneficios por hijo, es asequible para la mayoría de países, costando entre un 1 y 2 por cien del PIB; estos sistemas pueden reducir la pobreza entre un 35 y un 40 por cien
- El coste de proporcionar transferencias sociales más simples y focalizadas, equivalentes a 0,50 dólares al día al 10 por cien de hogares más pobres de un país, va desde un 0,1 a un 0,7 por cien del PIB de los países más pobres de África; la proporción se reduce enormemente en los países con mayor PIB.

Estas cifras deben compararse con los costes de otros programas con bajos retornos sociales, por ejemplo, los planes de pensiones contributivas que suelen cubrir a un porcentaje pequeño de la población de los países en vías de desarrollo, que alcanzan un costo del 7,3 por cien del PIB en Brasil.

Redistribución: La redistribución es un objetivo legítimo y primordial de las políticas públicas. Las políticas equitativas/redistributivas son necesarias para equilibrar la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, resultado de las fuerzas de mercado no reguladas. Las políticas públicas pueden mitigar o exacerbar las diferencias sociales; el diseño de cualquier política debe evaluar cuidadosamente sus impactos distributivos para (i) asegurar cobertura para los grupos tradicionalmente excluidos de los programas, como los pobres; y (ii) sobre todo, evitar una distribución regresiva (esto es, crear sistemas que beneficien principalmente a los grupos de mayores ingresos utilizando recursos públicos). La financiación de las políticas sociales implica algún tipo de transferencia de recursos, ya sea de los ciudadanos contribuyentes en el sector formal a los que trabajan en el sector informal; o, como en el caso de los seguros sociales, de la población adulta activa a los desempleados y ancianos.

Ejecución: Al pensar en nuevos programas sociales o en ampliar los existentes, es importante definir quién los implementará y proporcionar suficientes recursos humanos para garantizar su éxito. A menudo, las políticas sociales han fracasado porque existían únicamente de forma simbólica (por ej. Ministerios de Trabajo con un minúsculo grupo de inspectores laborales que debe monitorear las condiciones laborales de todo el país!).

- ¿Es el ministerio en cuestión capaz (en términos de personal, capacidad del personal, equipamiento, transporte, procedimientos) de implementar el programa adecuadamente? ¿Qué se precisa? ¿Las necesidades están presupuestadas adecuadamente?
- ¿Existen instituciones para dar respaldo a la operación de un nuevo programa? En caso contrario, ¿se pueden poner en marcha rápidamente? ¿Qué tipo de mecanismo institucional de ejecución alternativo podría usarse?
- ¿Se enfrentan los ciudadanos, particularmente los pobres y excluidos, a algún tipo de obstáculo para acceder a los beneficios de un programa (costes de transporte altos, barreras de idioma, estigma social, falta de documentación e información)?

- ¿Son adecuados los sistemas para la participación, para escuchar la voz de la gente? ¿Han participado sus beneficiarios en el diseño? ¿Existe la figura del defensor del pueblo y/o oficinas de quejas de los ciudadanos? ¿Son efectivas y fácilmente accesibles?

Hay cuatro mecanismos principales para la ejecución de servicios públicos:

- *Sector público*, a través de ministerios a nivel nacional y de gobiernos locales; normalmente son los más efectivos de cara a conseguir la ampliación de la cobertura y reducir la pobreza y la exclusión a escala nacional.
- *Sector privado*, generalmente eficaces en la ejecución de servicios para los grupos de ingresos más altos.
- *ONGs e instituciones de caridad*, normalmente valiosas para trabajar con comunidades.
- *Una combinación de los anteriores*. Dada la escasez de recursos para políticas sociales en países en desarrollo, una mejor solución puede ser un sistema de ejecución mixto.

Cada mecanismo tiene limitaciones. A pesar de la necesidad de ganar en eficacia en servicios públicos, cabe señalar las muchas deficiencias y fracasos experimentados en la oferta privada de servicios durante los años ochenta y noventa. En algunas áreas, las instituciones públicas fueron privatizadas y terminaron ofreciendo otros servicios que los que debían, representando una pérdida neta de capital social. Muchas empresas acordaron contratos con carácter de monopolio para proveer servicios y después han tenido a los gobiernos (locales o centrales) como “rehenes” con demandas de incrementos de tarifas y subsidios. Además, la comercialización de los servicios sociales ha reforzado las desigualdades de género, aumentando la carga de trabajo de la mujer. Cuando una familia de ingreso bajo no puede costear dichos servicios, es la mujer quien se encarga de asistir a los enfermos, etc. De todo ello se colige que si se va a establecer una cooperación entre el sector público y el privado, ésta debe ser cuidadosamente diseñada y regulada, con una previa identificación de los fallos potenciales de mercado.

Se requiere, en particular, la intervención del gobierno allí donde existen monopolios naturales o cuasi-naturales (en los sectores del agua y la electricidad), donde el suministro privado es insuficiente o no está disponible (como en los casos de servicios de transporte a zonas remotas y escasamente pobladas) o donde la necesidad de una gran inversión de capital constituya una barrera a la entrada de nuevas compañías. El sector privado a menudo no encuentra incentivo en servir a comunidades pobres, en comparación a los altos retornos que se obtienen ofreciendo servicios a grupos de ingreso alto. Con frecuencia el sector privado no muestra interés por las capas sociales más humildes ni por operar en zonas remotas, habida cuenta los altos costos de transacción asociados y los reducidos beneficios generados. En países en donde los ciudadanos pobres representan una proporción significativa de la población, se recomienda los servicios públicos universales, particularmente en salud y educación primaria y secundaria, así como en protección social básica para todos.

Las ONGs tienden a trabajar bien con grupos excluidos, y suelen ser efectivas con los aspectos más difíciles del desarrollo, cambiando comportamientos y empoderando a los individuos. En los países en desarrollo, las ONG locales manejan con frecuencia

programas sociales, pese a no ser las proveedoras de servicios ideales. Las ONG locales tienden a estar descoordinadas a nivel nacional y su presencia es irregular, normalmente no lo suficientemente amplia como para asegurar una expansión equitativa de la cobertura en todo un país; sus fondos tienden a ser esporádicos y discontinuos, y generalmente tienen sistemas de evaluación, supervisión, auditoría o contabilidad inconsistentes. Las ONGs pueden ser una buena medida cortoplacista, pero en el medio plazo, los gobiernos deben considerar hacerse cargo de los servicios sociales y desarrollar sistemas universales.

Monitoreo: El seguimiento y evaluación permite a los gobiernos valorar el progreso en la implementación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo y conseguir una pronta indicación de los resultados.

- Un grupo de indicadores de seguimiento están relacionados con la implementación del programa (actividades, desembolsos, etc.)
- El otro grupo de indicadores fundamentales se centran en el seguimiento de resultados, el impacto de la Estrategia Nacional de Desarrollo sobre:
 - La consecución de los ODM.
 - Grupos de población. Chequeo con la realidad: ¿Qué programas están llegando a qué grupos sociales? ¿Cuánto ha mejorado su calidad de vida?
 - Una identificación temprana de “puntos de atasco” permite la acción correctiva y la revisión de la Estrategia Nacional de Desarrollo para asegurar que cumple los objetivos pretendidos.

El seguimiento de la situación de los distintos grupos de población en un país viene facilitado por planes de acción que evalúan su situación, por ejemplo Planes de Acción Nacionales para la Juventud, los Adultos Mayores o Pueblos Indígenas, con etapas y plazos específicos. Estos actúan como sistemas de vigilancia sobre los diferentes ministerios de un país, para garantizar que las necesidades de cada grupo de población sean incorporadas a través de distintos sectores. Normalmente, algún departamento u oficina gubernamental es responsable de realizar el seguimiento y proporcionar la información en comunicación con los ministerios sectoriales (por ejemplo, una Oficina de Juventud, del Adulto Mayor etc.). Contar con las técnicas adecuadas para escuchar las percepciones y reclamaciones de los beneficiarios es crucial para el seguimiento y para comprender adecuadamente lo que ocurre desde una perspectiva ciudadana. La colaboración con otras oficinas gubernamentales debe iniciarse tan pronto como sea posible, y la información obtenida debe ser tangible y mensurable.

Asegurar la participación y la viabilidad política

Todas las etapas del proceso de formulación de políticas son susceptibles de ser participativas:

- Identificación de problemas y prioridades
- Trazado de planes
- Elaboración de presupuestos
- Ejecución de programas
- Seguimiento y evaluación, incluidos el control de gastos y valoración de los beneficiarios.

Fomentar la participación en las diferentes etapas es una buena práctica que ayuda a mejorar la transparencia y la obligación de rendir cuentas de la administración pública. Es un mecanismo para incluir a todos aquellos que desempeñan un papel importante en la formulación de las políticas, para involucrarlos en el desarrollo del proceso, para resolver fuentes de conflicto y para asegurar una distribución más equitativa de los recursos. La participación es esencial para construir alianzas políticas para el desarrollo nacional y mantener los compromisos de redistribución a lo largo del tiempo.

CUADRO 8

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN BRASIL

Porto Alegre era una ciudad endeudada y desindustrializada. En 1989, el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones locales y decidió romper con la tradición de elaborar los presupuestos municipales a puerta cerrada, y consultar a los ciudadanos sobre cómo gastar los escasos recursos municipales. Las consultas públicas condujeron a un espectacular desarrollo local. Entre 1989 y 1996, entre otros logros:

- Los hogares con acceso a agua aumentaron de un 80% a un 98%
- Los hogares con sistemas de alcantarillado aumentaron de un 46% a un 85%.
- La matriculación en las escuelas se duplicó.
- La recaudación de impuestos locales se incrementó en un 50%, reflejando la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos.

Las herramientas para presupuestos participativos han sido ampliamente aplicadas por gobiernos locales de izquierda en América Latina y Europa, y se están extendiendo en la actualidad a Asia y África.

Vease. Wagle y Shah, 2003: Porto Alegre - Participatory Approches in Budgeting and Public Expenditure Management, Banco Mundial.

La participación puede ir desde lo superficial a lo “bien construido”, del intercambio pasivo de información a la plena colaboración (cuadro 9). La transparencia y la validación de las propuestas a través de consultas son de suma importancia, pero no es hasta el momento en que los individuos sienten que ejercen influencia sobre los recursos y las decisiones que afectan a sus vidas, que los ciudadanos desarrollan un sentido de confianza en el gobierno. La cuestión clave es quiénes son consultados y en qué medida.

La participación normalmente comienza con una coalición de grupos sociales y políticos, o

pactos sociales, que incluyen al Estado, el mundo de los negocios, y la sociedad civil organizada, y con las instituciones democráticas legítimas del país (parlamento, partidos políticos); pero se deberían hacer esfuerzos para ir más allá, a un espectro de partes interesadas más amplio, que muy bien pueden ser los actores clave. Con demasiada frecuencia, las principales partes interesadas no son consultadas respecto a políticas públicas que los afectan, o lo son pero de modo insuficiente. Ello deriva en tensiones y conflictos evitables, en falta de confianza en el gobierno y, en último término, en el fracaso de las políticas públicas. Cualquier política pública tiene ganadores y perdedores, y se debe tener en cuenta quién se beneficia y quien pierde, y en qué medida. Las políticas susceptibles de hallar mayor resistencia precisan de un enfoque participativo más intenso y de mayores consultas con las partes interesadas.

CUADRO 9: GRADOS DE PARTICIPACIÓN

1. Intercambio de información	2. Consultar opinión	3. Colaboración / Toma conjunta de decisiones	4. Empoderamiento/ Control compartido
-------------------------------	----------------------	---	---------------------------------------

Superficial -----→ *Colaboración plena*

La participación da buenos resultados cuando los ciudadanos toman decisiones informadas. Los procesos participativos deben adherirse a los principios de transparencia y justicia. Si se manipula la participación, presentando información parcial, argumentos confusos o deliberadamente ideológicos, no concediendo a las principales partes interesadas la suficiente oportunidad de hablar, etc., se da pie a decisiones desinformadas y a resultados de desarrollo no deseables. El éxito de los presupuestos participativos en Brasil parece deberse al hecho de que los gobiernos locales mostraron claramente al público las repercusiones sociales de sus inversiones.

La participación es costosa en términos de tiempo y recursos. Un gran número de intervenciones de desarrollo (proyectos, estrategias) han gastado elevadas sumas de dinero en consultas *ad-hoc* ? a veces, con muy pobres resultados debido a procedimientos inadecuados. Una buena manera de garantizar la participación de manera costo-efectiva es mediante la institucionalización de mecanismos de consulta permanentes, capaces de hacer un seguimiento de las políticas públicas, como es el caso de los Consejos Económicos y Sociales.

CUADRO 10: EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL IRLANDÉS

Creado en 1973, el Consejo Económico y Social Irlandés es un organismo independiente formado por una alianza entre:

- Los principales partidos políticos.
- Asociaciones de empleadores.
- Sindicatos.
- Organizaciones de agricultores.
- Sector comunitario y de voluntariado (grupos de mujeres, grupos de personas mayores y con discapacidades, consejos de la juventud, redes de lucha contra la pobreza)
- Gobiernos central y locales.

La función del Consejo es analizar e informar al primer ministro sobre cuestiones estratégicas relacionadas con la formulación de políticas económicas y sociales, y proporcionar alternativas para mejorar sus resultados sociales. El CES irlandés ha logrado un gran éxito en lo que se refiere a la promoción de la cohesión social. En 1986, el Consejo formuló una estrategia consensuada para escapar del círculo vicioso de estancamiento y desempleo en que Irlanda se hallaba inmersa, lo que se materializó en un programa de recuperación nacional, que iría acompañado de esfuerzos centrados en áreas concretas para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Desde entonces, el CES irlandés es considerado como un ejemplo de gran éxito.

Véase: <http://www.nesc.ie/>; Wagle y Shah, 2003: *Ireland, Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform.*

Los Consejos Nacionales Económicos y Sociales (CES) son un claro ejemplo de participación institucionalizada de las partes representativas en una sociedad. Los CES son órganos asesores que responden ante las más altas autoridades de un país (Parlamento, Presidencia, etc.) y evalúan sistemáticamente el impacto social de las políticas públicas, a la vez que ofrecen propuestas alternativas que generen empleo y justicia social. Los CES son una respetada “voz de la sociedad civil” con impacto en la formulación de políticas en diferentes países de la Unión Europea y América Latina. Los CES están formados por representantes elegidos entre

los principales grupos socioeconómicos, como asociaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales y ONG, que forman a su vez una alianza o consenso social para el asesoramiento de políticas públicas. En España y Nicaragua están también incluidas las asociaciones de consumidores; en Holanda y México, profesores universitarios y grupos de investigación; en Costa Rica, también forman parte de los CES nacionales los representantes indígenas.

En casos de temas muy específicos o locales, el mecanismo normal es consultar directamente con las personas afectadas para identificar la solución más viable.

El desarrollo social no se hubiera producido nunca en la historia sin la lucha de la sociedad civil. Organizar a la sociedad civil, forjar consenso y unir voces es esencial. Los sindicatos son el mejor ejemplo de sociedad civil organizada; desde el siglo XIX, los sindicatos se han organizado para elegir líderes democráticamente, recaudar contribuciones, movilizar a sus miembros en pos de causas comunes y unirse en federaciones internacionales. Una lección aprendida es que, en ocasiones, deben forjarse alianzas estratégicas entre diferentes grupos, aunque sus intereses no sean exactamente iguales. A finales del siglo XX la sociedad civil ha perdido terreno por estar demasiado fragmentada.

Enlaces:

- UNDP *Poverty*: <http://www.undp.org/poverty/>
- World Bank: *Social Analysis*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,,menuPK:281319~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:281314,00.html>
- UNDESA *Social Policy and Development*: <http://www.un.org/esa/socdev/>

III. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE EQUIDAD A LOS DISTINTOS SECTORES

Las políticas sociales tradicionalmente recaen en los sectores de educación, salud, seguridad social/protección social y trabajo, sectores que se abordan en secciones posteriores. Si son diseñadas y financiadas adecuadamente, estas políticas pueden ser instrumentos importantes para la promoción de la equidad. Sin embargo, construir sociedades equitativas requiere más. Requiere garantizar equidad en todos los terrenos, desde las finanzas al transporte. Requiere rendir cuentas sobre los servicios públicos ante todos los ciudadanos, en particular ante aquellos que son susceptibles de ser excluidos. Ello implica reorganizar la administración pública y sus ministerios sectoriales para lograr que aborden las necesidades de los ciudadanos más pobres y/o excluidos, las mujeres, los trabajadores del sector informal, las personas con discapacidades y otros grupos socialmente marginados o desfavorecidos.

Incorporar el enfoque de equidad a los distintos sectores, ya sea vivienda o energía, requiere estrategias sectoriales que:

- Identifiquen las necesidades de los diferentes grupos en relación a cada sector. ¿Son sus necesidades atendidas? ¿En qué medida?
- Evalúen las deficiencias en la distribución en las políticas sectoriales actuales.

- Valoren las debilidades/obstáculos institucionales y planeen medidas para superarlos.
- Establezcan prioridades sectoriales que beneficien a la mayoría de los ciudadanos y a poblaciones específicas a corto plazo.
- Aseguren partidas presupuestarias para las intervenciones prioritarias.
- Consulten a los beneficiarios como parte de la responsabilidad social de rendir cuentas. ¿Existe transparencia en la planificación, toma de decisiones y elaboración del presupuesto? ¿Las agencias gubernamentales facilitan el acceso a la información? ¿Están las comunidades tomando decisiones de inversión informadas? ¿Son plenamente conscientes de las implicaciones de sus opciones y elecciones?
- Diseñen los sistemas de seguimiento y evaluación para asegurar que se consiguen los objetivos de equidad.

Una negligencia que evitar a toda costa es el diseño de políticas/programas basado en algún tipo de lógica sectorial, argumentando que son equitativas porque en última instancia, a largo plazo, revertirán positivamente en los grupos más pobres y excluidos, cuando los beneficios en el corto plazo van a los más ricos. Este ha sido frecuentemente el caso en grandes proyectos de infraestructura y programas de reestructuración financieros/empresariales. Cuando se aborden cuestiones de equidad en una intervención sectorial, deben evitarse las referencias vagas e imprecisas sobre los beneficios sociales. Al considerar las cuestiones de distribución, es importante distinguir entre:

- Corto y largo plazo
- La intensidad de los impactos distributivos.

Transversalizar la equidad en las intervenciones sectoriales requiere abandonar el uso de referencias poco específicas sobre beneficios sociales. El asesoramiento de los impactos distributivos debe considerar las necesidades y rol de los distintos grupos de desarrollo.

Ello requiere un análisis *ex ante*, es decir, previo a una intervención de desarrollo, para evaluar el impacto sobre la distribución desde el comienzo de la conceptualización del programa y, si fuera necesario, corregir el diseño de la política. Se pueden encontrar ejemplos de análisis distributivo *ex ante* en los Análisis de Pobreza e Impacto Social (APIS) realizados por las agencias de desarrollo, específicamente bancos de desarrollo y DFID. Estos se centran en las repercusiones en los ciudadanos más pobres, pero pueden también extenderse para analizar los efectos en otros grupos de ingreso y otros grupos sociales, como las clases medias, y de esta manera obtener una mayor comprensión sobre el impacto distributivo de una determinada política. Con el tiempo, debería completarse con un análisis *ex post*, es decir, una evaluación de los impactos distributivos una vez que la intervención se ha implementado.

CUADRO 11				
INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE EQUIDAD A LOS DISTINTOS SECTORES				
Área	Típicas intervenciones con resultados equitativos/progresivos	Típicas intervenciones con resultados no equitativos /regresivos	Buena fuente de orientación	Comentarios
Agua y Saneamiento	Suministro de agua y saneamientos en zonas rurales	Privatizaciones mal negociadas	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial	
Cultura	Actividades multiculturales, eventos populares que fomenten la cohesión social	Subvenciones para eventos elitistas / arte exclusivo	UNESCO, FNUAP, Guías de Orientación de ONU DAES	La cultura ha estado al margen del terreno de los donantes y necesita ser fortalecida
Comercio	Vincular a las empresas que generan empleo con los mercados de exportación	La mayoría de los tratados bilaterales de libre comercio	Guías de Orientación de ONU DAES	
Desarrollo Rural	Asegurar el acceso a tierra, agua, mercados, ganado, créditos para minifundistas	Grandes inversiones como sistemas de riego que beneficien directamente a los terratenientes, más que a los trabajadores pobres	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial	Deben ampliarse cuestiones como la reforma agraria
Desarrollo Urbano	Rehabilitar barrios marginales, diseño accesible para todos	Grandes proyectos de infraestructura urbana en zonas ricas	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial, DFID	
Educación	Programas para asegurar el acceso y la retención de los estudiantes	Tasas en la educación primaria y secundaria	Guía del PRSP /Banco Mundial, UNICEF, UNESCO	
Energía y Minería	Electrificación rural; tarifas <i>life-line</i> (consumo básico subvencionado para los hogares de bajos ingresos)	Grandes centrales energéticas, extracción petrolífera/mineral sin impuestos	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial, DFID	Cuestiones como la (re) negociación con compañías extranjeras están ausentes
Finanzas	Bancos rurales regionales, microfinanzas; manejo de finanzas nacionales (cuentas corrientes, evasión de capital...)	Reforma/rescate de sistemas bancarios (transferencias a grandes bancos); subsidios a grandes empresas privadas	Guías de Orientación de ONU DAES, CGAP	
Gasto Público	Presupuestos sociales en favor de la pobreza y otras áreas temáticas	Gasto militar	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial	
Industria	Apoyo a las industrias locales competitivas y que generan empleo, PYMES	Desregulación	Guías de Orientación de ONU DAES	
Macroeconomía	Políticas fiscales y monetarias sensibles al empleo, políticas contracíclicas; impuestos directos sobre la renta	Políticas cíclicas, impuestos indirectos (IVA)	Guías de Orientación de ONU DAES, UNRISD	
Protección Social o Seguridad Social	Pensiones no contributivas, transferencias, servicios sociales, etc. ? casi todos los programas de PS están destinados a la redistribución de la riqueza	Sistemas de pensiones privadas	OIT, DFID, Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial, UNRISD, Guías de Orientación de ONU DAES	Abordar la exclusión y la equidad, particularmente en las reformas de pensiones del Banco Mundial y Bancos regionales
Salud	Servicio universal primario y secundario, programas de nutrición	Tasas por servicios, comercialización de la salud, clínicas terciarias altamente especializadas (Ej: Centros de cardiología)	OMS, Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial, UNRISD	Las cuestiones de financiación de la salud requieren atención desde el punto de vista de la equidad
Trabajo	Programas de trabajo	Flexibilización laboral	OIT, Guías de	

	activos y pasivos		Orientación de ONU DAES	
Transporte e Infraestructura	Carreteras rurales, transporte público asequible, transporte no motorizado para familias pobres	Autopistas, aeropuertos	Guía de Consulta del PRSP/Banco Mundial, DFID	
Turismo	Compañías locales a pequeña escala	Grandes cadenas hoteleras con limitados gravámenes impositivos	DFID, Overseas Development Institute	El turismo es un tema nuevo y necesita ser promovido
Vivienda	Financiación de viviendas subvencionadas, mejora de viviendas sub-standard	Financiación de vivienda para los grupos de mayores ingresos	IDS, UN Habitat	El sector necesita un enfoque más basado en la equidad

Sitios web:

- Banco Mundial: *Guía de Consulta del PRSP*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>
- Banco Mundial: *Análisis de Pobreza e Impacto Social*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,,contentMDK:20504399~hlPK:1233434~menuPK:1230633~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:281314,00.htm?>
- OIT: *Trabajo decente y estrategias de reducción de la pobreza*, OIT, Ginebra.
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/departme/national/prsp/index.htm>
- UN Millennium Development Handbook
<http://www.unmillenniumproject.org/policy/handbook.htm>
- ONU DESA: Notas de Orientación de Políticas Públicas para Estrategias Nacionales de Desarrollo
<http://esa.un.org/techcoop/policyNotes.asp>

III. ¿POLÍTICAS UNIVERSALES O FOCALIZADAS?

El debate sobre políticas universales o focalizadas no es nuevo. La mayoría de los países en desarrollo iniciaron políticas universales desde el principio. Los ‘países de industrialización tardía’, en su empeño de fomentar el desarrollo nacional, la construcción del país y la mejora de las condiciones de vida de la población, consideraron que la focalización era innecesaria y administrativamente costosa: las políticas universales alcanzaban los objetivos sociales con mayor rapidez y proporcionaban apoyo político a los gobiernos (Cuadro 12).

Sin embargo, la experiencia no fue tan positiva en la mayoría de los países en desarrollo, donde los servicios universales no cumplieron su propósito: la cobertura fue baja, a menudo servía exclusivamente a una porción del sector formal, y con frecuencia los segmentos más ricos de población capturaron los beneficios (acceso a hospitales, escuelas públicas, pensiones...), en lugar de los capas pobres y los grupos excluidos.

En la década de los noventa, con la renovada atención a la reducción de la pobreza, la mayoría de las agencias de desarrollo recomendaron encarecidamente focalizar los servicios hacia los más pobres. Dicho fenómeno ocurrió tras el giro ideológico de los ochenta, cuando los ataques contra el estado del bienestar llevarían a la comercialización de los servicios y la imposición de tasas en los usuarios. Como resultado, irónicamente, muchos países en vías de desarrollo acabaron teniendo un sistema deficiente y segmentado, consistente en un sistema público para los más pobres y un sistema privado para las clases medias y altas. Ello ha generado una disconformidad creciente entre estas

CUADRO 12

MODELOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Existen tres tipos principales de regímenes de bienestar:

- Los regímenes liberales tienden a adoptar un modelo de Estado del bienestar de carácter residual, con asistencia social (“*safety nets*”) destinada sólo a aquellos individuos en extrema necesidad; éste es el modelo dominante en los países de habla inglesa. Su origen se remonta a las *Leyes de Pobres* (Inglaterra, 1598) y sigue teniendo una gran influencia en las instituciones financieras internacionales.
- Los regímenes social-demócratas tienden a favorecer el universalismo, basado en el principio de solidaridad, en el que los beneficios/servicios llegan a todos los ciudadanos en los mismos términos, como en Suecia y Holanda.
- Los regímenes corporativistas tienden al universalismo, vinculando primero las prestaciones a la contribución de los trabajadores en el sector formal que contribuyen al desarrollo del país, y ampliándolas a lo largo del tiempo mediante subsidios. En los países de “industrialización tardía”, como Alemania y Japón, el derecho al estado del bienestar fue primero dirigido a aquellos grupos cuya cooptación para la modernización económica y la construcción nacional era juzgada indispensable por el gobierno: las clases medias y trabajadoras; el universalismo ocurrió gradualmente, con el paso del tiempo se añadieron nuevos beneficiarios al especificarse nuevos criterios para ser incluidos.

Fuente: Esping Andersen, 1990: *Three world of Welfare Capitalism*; Mkandawire, 2005: *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD Ginebra.

últimas (entre las clases medias particularmente, que tienen que pagar servicios privados caros para sus familias, a la vez que apoyar servicios públicos subsidiados para los pobres a través de los impuestos) y minó de forma considerable las coaliciones políticas y pactos sociales que legitimaban a los gobiernos. Adicionalmente, “los programas de ajuste estructural y PRSPs, guiados por la lógica de ‘focalización’, iniciaron el desmantelamiento de los derechos del sector formal bajo la premisa de que ello conduciría a una mayor flexibilidad del mercado laboral ya... políticas a favor de los pobres” (Mkandawire, 2005:5). Esta mezcla de políticas no dio los resultados esperados, por lo que debe considerarse una elección incorrecta. La combinación de la focalización hacia los pobres y la comercialización de servicios para las clases media y alta, junto con la flexibilización del mercado laboral, no ha fomentado las alianzas políticas necesarias para el desarrollo económico y la construcción nacional; de ahí el debilitamiento de los gobiernos, de los procesos de desarrollo y de la cohesión social en muchos países. El universalismo, tal y como fue utilizado por los “países de industrialización tardía”, parece una opción política mucho más adecuada.

Hay importantes problemas asociados con la focalización:

- Es costosa; la focalización *means testing* absorbe de media un 15 por cien del coste total del programa.
- Es compleja de administrar, requiere una significativa capacidad de la administración pública, y deja grandes lagunas en materia de cobertura (personas que no se benefician de los servicios), de ahí que hasta los programas focalizados más famosos resulten poco eficaces; por ejemplo, en el programa *Bolsa Escola* en Brasil no alcanza al 73 por cien de los pobres; los Cupones de Alimentos de Estados Unidos sólo llegan al 50 por cien de la población destinataria.

CUADRO 13: MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN

- *Focalización categórica o por grupos*: Los beneficios se dirigen a un grupo específico, como madres, personas con discapacidades, adultos mayores, niños o comunidades en un área geográfica específica. Éste es el método de focalización más fácil y económico. Aunque con frecuencia los beneficiarios no están bajo la línea de la pobreza, el acceso universal del grupo aumenta el apoyo político y la sostenibilidad del programa.
- *Means-Testing (focalización a través de indicadores)*: Los programas focalizados a través de indicadores proporcionan beneficios a individuos o unidades familiares bajo ciertos criterios (ej. a madres solteras bajo el umbral de la pobreza). El procedimiento de *means testing* es más preciso en la focalización de la pobreza, pero tiene altos costes de transacción, tiende a crear un estigma social, y normalmente excluye a un gran número de beneficiarios cualificados debido a los complejos procedimientos administrativos.
- *Proxy Means-Testing (focalización a través de indicadores alternativos)*: Éste es un subconjunto del anterior en el cual la focalización se realiza a través de *proxies* (indicadores alternativos) del nivel de pobreza de los beneficiarios. Ej: otorgar discreción a los gobiernos locales o comunidades ya que ellos conocen quién está necesitado. El *proxy means testing* es mucho más barato pero menos preciso que el *means testing*. Se ha utilizado para potenciar a las comunidades, pero se necesita tener cautela porque los valores populares a menudo discriminan a los miembros más excluidos de la comunidad, por ejemplo, contra las madres solteras por ser “impuras” o “sucias”, y se les puede negar la asistencia social cuando son las más necesitadas, que contradice el propósito de muchas políticas sociales. Adicionalmente, crea estigma, y puede ser manipulado por políticos locales para premiar a sus seguidores.
- *Autoselección*: La autoselección evita los riesgos de captura de beneficios, ya sea porque los beneficios son demasiado bajos, o porque existe algún estigma social asociado a ellos (ej. programas de trabajo por alimentos, o trabajos públicos, los cuales, normalmente, solamente aceptan las personas verdaderamente necesitadas).

- Genera distorsiones de los incentivos y riesgos morales.
- Crea un doble nivel de servicios, uno para los grupos de ingresos más altos y otro para los de ingresos más bajos, y los servicios para los pobres suelen ser pobres servicios.
- En algunos países, la focalización se ha traducido en el desmantelamiento de los servicios para las clases medias y ha debilitado las políticas de solidaridad, fomentando el carácter residual del estado del bienestar. La focalización es susceptible de generar resultados adversos desde una óptica política, en la medida en que los grupos de clase media acaso no quieran canalizar sus impuestos hacia los más pobres mientras ellos deben seguir costeándose servicios privados, por lo general, caros.
- La focalización puede ser efectiva si las capas más pobres constituyen un pequeño porcentaje de la población; sin embargo, cuando la pobreza está muy extendida, el coste administrativo y los problemas derivados de la identificación, seguimiento y ejecución de los programas, tienden a rebasar los beneficios.

Las políticas universales tienen, en principio, más sentido en los países en desarrollo, en particular en aquellos en que abundan los grupos de pobres y excluidos. En la actualidad diferentes organizaciones para el desarrollo, incluidas ONU DAES, PNUD, OIT, OMS,

UNRISD, FNUAP, UNESCO y ocasionalmente el Banco Mundial, están recomendando el suministro público y universal.

Con todo, la focalización puede resultar útil como complemento de las políticas universales:

- Para garantizar la rápida ampliación de la cobertura, estableciendo, por ejemplo, prestaciones focalizadas no contributivas o servicios para los ciudadanos más pobres y los grupos excluidos, acelerando la cobertura universal.
- Para abordar las necesidades especiales de las minorías y de grupos específicos de población (e.g. personas ciegas).

V. LA VELOCIDAD IMPORTA: POLÍTICAS A LARGO PLAZO E INICIATIVAS DE GRAN IMPACTO A CORTO PLAZO

Cuando un gobierno se propone desarrollar políticas sociales orientadas a la equidad, debe considerar dos opciones distintas :

- **Las políticas a medio y largo plazo**, que incluyen las iniciativas más importantes como son la ampliación de la cobertura de los servicios de educación, salud y seguridad social, regulaciones laborales mejoradas, adecuadas políticas salariales y de empleo, programas multiculturales para mejorar la cohesión social u otras políticas orientadas a la equidad como la generación de ingresos rurales o la reforma agraria, entre otras.
- **Las iniciativas de gran impacto a corto plazo**: Aunque los esfuerzos del gobierno deben concentrarse en construir políticas estructurales a largo plazo, éstas tardan tiempo en ser desarrolladas. Los gobiernos comprometidos con una mayor igualdad social precisan de resultados más rápidos a fin de abordar necesidades sociales urgentes y cumplir con las expectativas de las personas que los eligieron. Un conjunto de iniciativas rápidas de gran impacto puede ayudar a los gobiernos a abordar las necesidades básicas entre los sectores más necesitados de la población. Estos programas pueden contener componentes como:
 - Cupones para alimentos, programas de comidas gratuitas en las escuelas, suplementos nutricionales y vitamínicos para madres y niños.
 - Programas de empleo de emergencia.
 - Programas para la mejora de viviendas en condiciones deficientes (agua, saneamiento, ahorro energético, reparaciones domésticas).
 - Transferencias condicionadas para asegurar la permanencia escolar y la vacunación infantil.
 - Transferencias no condicionadas, como pensiones sociales para ancianos sin recursos o personas discapacitadas.

Programas como *Fome Zero* (Hambre Cero) en Brasil han sido esenciales para reducir la pobreza rápidamente y asegurar apoyo político para el gobierno del presidente Lula da Silva, de manera que la administración pueda continuar elaborando políticas estructurales a largo plazo. Si están bien diseñados, estos programas de alto impacto tienen un coste

CUADRO 14		
BRASIL Y ARGENTINA: INICIATIVAS DE GRAN IMPACTO A CORTO PLAZO		
	Brasil: Hambre Cero (2003) y programas asociados	Argentina: Hambre Urgente (2003) y programas asociados
Población prioritaria / criterios genéricos de focalización	Hogares en áreas pobres con: <ul style="list-style-type: none"> • Niños menores de cinco años de edad • Personas con discapacidades • Personas desnutridas • Mujeres embarazadas • Adultos mayores 	Hogares por debajo del umbral de la pobreza con: <ul style="list-style-type: none"> • Cabeza de familia desempleado • Al menos un niño/joven menor de 18 años • Miembro de la familia enfermo o con discapacidad • Mujeres embarazadas • Adultos mayores de 60 años que no reciben pensión
Formulación: Coordinación	ONG <i>Instituto</i> Ciudadanía Presidencia	ONG <i>Poder Ciudadano</i> y <i>Red Solidaria</i> , otras <i>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</i> (formado por los ministerios de Desarrollo Social; Salud; Educación, Ciencia y Tecnología; Economía y Producción; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Planificación Federal e Inversión Pública)
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Seguridad Alimentaria • Otros ministerios relacionados • Sector privado y ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel nacional: Ministerios de Desarrollo Social y Salud • Gobiernos regionales y municipales • ONG
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Pública • Privada (las empresas “adoptan” ciudades, a las que financian), donaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Pública • Se aceptan donaciones privadas
Componente de Alimentos y nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Tarjeta para alimentos (17 dólares al mes por hogar), transferencia condicionada • Incentivos a la agricultura familiar • Cupones de comida • Creación de bancos de comida con productos de supermercados /minoristas • Distribución de cestas de comida en áreas urbanas pobres (no en áreas rurales) • Comedores comunitarios subvencionados 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarjeta familiar que permite retirar 50 dólares de cajeros bancarios • Incentivos a la producción y distribución de alimentos (comedores de bajo coste, centros comunitarios, guarderías, escuelas y otros) • Incentivos a la agricultura familiar
Componente Educativo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bolsa Familia</i>: Programas de transferencias (de 6 a 19 dólares al mes) a condición de que los niños asistan al 85% de las clases, inmunización, visitas a clínicas de madres e hijos • Programas de alfabetización • Programas de almuerzos en las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comidas en las escuelas
Componente de Agua/Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Programa <i>Cisternas</i> ayudas para agua y saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a la vivienda
Componente Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa <i>Primer Empleo</i> para jóvenes • Apoyo a la agricultura familiar en zonas rurales –asistencia técnica, créditos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la microempresa • Cooperativas • Creación de capacidad • Promover asociaciones para el desarrollo local y <i>Líderes para el Cambio Social</i> • Proyectos especiales para personas con discapacidades
Componente Salud	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bolsa Familia</i>: Programas de transferencias (de 6 a 19 dólares al mes) con la condición de que los niños asistan al 85% de las clases, inmunización, visitas a clínicas de 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tren de Desarrollo Social y Sanitario</i> – programa focalizado a áreas pobres, acceso libre a asistencia sanitaria primaria • Ayuda para medicinas • Centros comunitarios (integrando el desarrollo

	madre e hijos	social y sanitario a nivel local)
Pensiones sociales no contributivas	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones rurales • Pensiones urbanas para ancianos por debajo del salario mínimo • Pensiones de incapacidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones para adultos mayores de 70 años • Pensiones de incapacidad • Pensiones para madres con más de 7 hijos
Paginas web	http://www.fomezero.gov.br/	http://www.desarrollosocial.gov.ar/

muy bajo (*Fome Zero* representa tan sólo un 0,2 por cien del PIB). El programa ha ido asociado a otras transferencias sociales de gran impacto a bajo coste, como el programa brasileño de pensiones rurales no contributivas (que representa un 1 por cien del PIB), tal y como se presenta en el Cuadro 14.

Estos programas requieren intervenciones multisectoriales, y pueden ser utilizados adicionalmente como instrumentos para incorporar la equidad en los distintos sectores. Si una comisión interministerial se forma, dirigida por una alta autoridad del país como el presidente, ello representa un signo de compromiso político y una manera de lograr que los ministerios modifiquen sus enfoques tradicionales y demuestren que rinden cuentas a la vez que sirven las necesidades de los grupos de pobres y excluidos.

VI. SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS PARA DESARROLLAR SOCIEDADES PARA TODOS

Esta sección presenta una selección de instrumentos y opciones políticas para acelerar el desarrollo social equitativo para todos en las áreas de empleo, educación, salud, protección social, cultura y prevención de conflictos.

La selección de los instrumentos de inclusión está basada en:

- La generación de empleo digno como primera prioridad para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida.
- Abordar las necesidades sociales urgentes a través de una protección social adecuada y de programas multisectoriales.
- En lo que se refiere a *servicios sociales*, generalmente se recomienda :
 - En el lado de la **oferta**:
 - Aumentar las asignaciones presupuestarias para que los programas sociales amplíen su cobertura, con miras a un suministro universal y para todos.
 - Eliminar las barreras de acceso para los más pobres y los grupos excluidos, como por ejemplo :
 - Cuotas por servicios y pagos ocultos (uniformes escolares, actividades extracurriculares, pagos bajo mano, etc.)
 - Procedimientos administrativos complicados o restrictivos.
 - Servicios ofrecidos en lenguas que no habla la población.
 - Abordar las distintas necesidades de hombres y mujeres, teniendo en cuenta, por ejemplo, la doble carga de trabajo que estas soportan y

garantizando el acceso a una infraestructura adecuada en agua, saneamiento, transporte y cuidado infantil.

- Dirigirse a las áreas remotas e inaccesibles.
- Incluir minorías y grupos de población especiales, diseñando programas focalizados en caso de que sea necesario.
- Mejorar la calidad del servicio desde la perspectiva del usuario.
- En el lado de la **demanda**:
 - Promover cambios de comportamiento.
 - Apoyar la demanda de servicios (asegurándose de que la gente los conoce, utilizando transferencias condicionadas en caso necesario).

Empleo y trabajo digno

La generación de empleo digno debe ser un objetivo básico del desarrollo. Se estima que 430 millones de puestos de trabajo son necesarios para proporcionar empleo en la próxima década, pero la tendencia en cuanto a generación de empleo en los últimos años ha sido la opuesta: mayor inseguridad laboral, crecimiento sin creación de empleo (“*jobless growth*”) y mercados de trabajo segmentados con grandes desigualdades salariales.

Las políticas orientadas al mercado laboral se utilizaron profusamente desde finales de la Segunda guerra mundial hasta mitad de la década de los setenta, coincidiendo con un significativo crecimiento de los salarios y el empleo. Históricamente, aquellos países con experiencias de desarrollo exitosas han intervenido en sus mercados de trabajo; sus gobiernos fueron formalizando progresivamente la mano de obra como una manera de expandir la base tributaria nacional, construir sistemas de seguridad social, elevar los standards de vida y expandir el mercado interno. Sin embargo durante los años ochenta y noventa, “el modelo de mercado de trabajo desregulado estadounidense y el estado del bienestar residual pasaron a ser ampliamente reconocidos como modelos adecuados de funcionamiento económico.. salarios inferiores, menor seguridad laboral y pensiones más reducidas” (Howell, 2005: 2). Las desigualdades salariales y de ingresos aumentaron en la mayoría de países, incluidos los Estados Unidos, resultado de las reformas del mercado laboral. En 1965, los directores ejecutivos en Estados Unidos recibían ingresos 51 veces superiores a los de los trabajadores cobrando el salario mínimo; en 2005, esta cifra se había elevado a 821 veces. En la mayoría de países en desarrollo, el número de “trabajadores pobres” se ha incrementado. Las reformas para flexibilizar el mercado laboral no se han traducido en mayor empleo. Según la OIT, las medias mundiales muestran que tanto el índice de desempleo como los índices de empleo-población han permanecido constantes entre 1995 y 2005. Las reformas han llevado, asimismo, a una mayor informalización de la mano de obra, en particular en América Latina, Europa del Este y la antigua Unión Soviética. Este aumento de la precariedad laboral no solo ha afectado negativamente a los trabajadores; ha reducido al mismo tiempo la base tributaria nacional, limitado financiación para políticas sociales, contraído los mercados internos y fomentado la emigración², contribuyendo así a incrementar la desigualdad y la exclusión social.

² Instituto de Economía Política, 2006: *The state of working America*. ILR Press, Cornell University; OIT, 2006: *Global Employment Report (trends brief)*, OIT, Ginebra.

Las Estrategias Nacionales de Desarrollo deben centrarse en promover modelos de desarrollo que absorban mano de obra. Ello requiere la acción coordinada de todos los ministerios relacionados con el desarrollo y una buena comprensión de las relaciones entre política económica y social. La reducción de la pobreza se ve afectada por los diferentes patrones sectoriales de crecimiento; la reducción de la pobreza es mayor cuando mayor es el crecimiento intensivo en mano de obra. En los años ochenta y noventa, las políticas económicas fueron desvinculadas de sus objetivos sociales, como generar empleo y proteger los ingresos de las personas. Las políticas económicas prioritarias se limitaron a reducir la inflación, contener déficits fiscales, liberalizar los factores de producción y el comercio, razón por la cual la desigualdad creció en el mundo entero. En última instancia, el pleno empleo se produce únicamente si el crecimiento económico y las actividades de un país absorben mano de obra. A tal efecto, los gobiernos precisan de políticas macroeconómicas sensibles al empleo, como bien se ha señalado en otras Guías de Orientación de ONU DAES. Contra lo habitualmente defendido por la ortodoxia macroeconómica, los efectos de la política monetaria y fiscal en la demanda agregada son importantes para el empleo.

CUADRO 15
COMO GENERAR EMPLEO DIGNO

El empleo digno es el resultado de la combinación de políticas macroeconómicas y laborales adecuadas:

- (i) Políticas macroeconómicas y sectoriales sensibles al empleo:
 - Políticas monetarias y fiscales expansivas que estimulen la demanda agregada; las políticas monetarias enfocadas a reducir la inflación no generan empleo.
 - Un tipo de cambio adecuado, combinado con una política tecnológica, enfocados a estimular el crecimiento económico, apoyado por una apertura comercial gradual y secuencial.
- (ii) Políticas laborales: El empleo digno no consiste solo en generar puestos de trabajo, la mayoría de personas por debajo de la línea de la pobreza trabaja muchísimas horas al día pero no logran sacar a sus familias de la pobreza, puesto que tan importante como la generación de empleo son las condiciones laborales y salariales:
 - Pactos sociales/dialogo social
 - Políticas laborales activas y pasivas, incluidas las regulaciones/normas laborales y remuneración justa.

La creación de empleo es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza; un gran número de ciudadanos en los países en desarrollo trabajan largas jornadas a cambio de sueldos insuficientes y en condiciones de trabajo inadecuadas. De ahí la incapacidad de muchos de ellos para sacar a sus familias de la pobreza. Fue esta razón la que llevó a la OIT a introducir, en 1999, el ‘programa de trabajo digno’ o la ‘*agenda de trabajo decente*’, que incluye: (i) remuneración justa, (ii) regulaciones y normas laborales, (iii) protección social para todos, (iv) formación y capacitación profesional para la mejora de la productividad, y (v) diálogo social.

Los programas y políticas del mercado de trabajo son importantes para reducir la pobreza, facilitar el desarrollo del capital humano, eliminar la discriminación, mejorar las

condiciones de trabajo, asignar recursos humanos a sus usos más productivos y fomentar el crecimiento y el desarrollo. Se deben considerar los siguientes programas y políticas:

Programas activos del mercado de trabajo

- Creación de empleo directo (promoción de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas, subsidios salariales, trabajos públicos, sistemas de trabajo garantizado).
- Bolsas de trabajo o servicios de empleo (corretaje de trabajos, oficinas de orientación).
- Programas de formación y capacitación (formación continua y reorientación profesional de los trabajadores para mejorar las opciones de empleo y la productividad).
- Programas especiales para jóvenes y personas con discapacidades.

Políticas pasivas del mercado de trabajo

- Seguro de desempleo.
- Políticas de apoyo al ingreso
- Regulaciones y normas laborales como adecuadas políticas salariales (salarios mínimos, ajuste de los salarios al costo de vida o *indexación*, igualdad en la remuneración), mecanismos para la seguridad en el empleo (contratación/despido de empleados), condiciones de trabajo (edad mínima, máximo de horas de trabajo y horas extra, disposiciones para las bajas, así como seguridad y salud en el lugar de trabajo), relaciones laborales, protección especial para las madres y disposiciones antidiscriminatorias para proteger a mujeres y minorías.

Las cuestiones de administración laboral son muy importantes, especialmente la capacidad de los ministerios de Trabajo de inspeccionar adecuadamente las condiciones de trabajo para garantizar la ejecución y el cumplimiento de las normas en vigor.

- Un departamento de Trabajo precisa de suficiente personal a niveles nacional y local.
- Hay dos tipos de inspecciones: (i) información rutinaria proporcionada por las empresas sobre contratos y nóminas, e (ii) inspecciones *in situ*.
- Es necesaria la existencia de mecanismos de resolución de disputas: comisiones de supervisión y tribunales laborales. Éstos deben incluir procesos de quejas y apelaciones tanto para empleados como para empleadores.

Prioridades críticas:

(1) Poner en marcha “la agenda de trabajo digno”: Pactos sociales

Las Estrategias Nacionales de Desarrollo son la mejor herramienta para articular políticas del mercado de trabajo con sinergias positivas entre el desarrollo económico y el social. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo, a través de sus pactos sociales, son muy apropiadas para alcanzar soluciones óptimas en materia de política macroeconómica, en la necesidad de productividad, en la seguridad de trabajo e ingresos y en el apoyo a iniciativas que generen empleo. El nivel de protección, prestaciones y flexibilidad

variarán de país a país; la clave es identificar un equilibrio para asegurar la actividad económica sostenida y los resultados sociales positivos, donde los empleadores se beneficien del aumento de la productividad y los trabajadores, de la seguridad en el empleo y los ingresos.

CUADRO 16

ESPAÑA: LOS PACTOS SOCIALES DE LA MONCLOA

En 1975, España inició una transición a la democracia tras décadas de régimen autoritario. El descontento laboral aumentó con el deterioro de la economía, la falta de sistemas de negociación colectiva y la inestabilidad política. En octubre de 1977, el gobierno recién elegido hizo un llamamiento para lograr un acuerdo político nacional que permitiera el éxito de la transición. Los principales partidos políticos y los grupos económicos y de trabajadores dejaron a un lado sus diferencias. Tras reunirse en el palacio de La Moncloa, sede de la Presidencia del Gobierno, acordaron un nuevo consenso de desarrollo para el país. Éste incluía un incremento salarial recomendado del 20%, una reducción de los controles y restricciones de las empresas, reformas fiscales, mejor gobernanza y una redefinición del papel del Estado, el ejército y la policía, así como libertad de expresión y de asociación. Los Pactos de La Moncloa son considerados como uno de los pactos sociales de mayor éxito de los últimos tiempos.

Véase: Maravall 1986: "Political change in Spain and the prospects for democracy", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead: *Transitions from authoritarian rule*. Johns Hopkins UP.

La coordinación adecuada de las políticas económicas y sociales es fundamental para el éxito. No es suficiente con el diálogo social en cuestiones laborales y de competitividad: las políticas macroeconómicas ajustadas, enfocadas exclusivamente en la reducción de la inflación y déficit fiscales, contraen la actividad económica y tienen efectos negativos en el empleo. Es necesaria la coherencia entre las políticas laborales y de competitividad y las

políticas monetarias y fiscales. Entre los casos exitosos más recientes cabe destacar países como Irlanda, Dinamarca, Holanda y Suecia. Dichos países equilibraron políticas macroeconómicas, protección social y regulaciones laborales para los trabajadores, por un lado, y políticas competitivas para los empleadores, por el otro. Algunos de estos países sobrepasaron la experiencia estadounidense en términos de creación de empleo, sin emprender programas de flexibilización laboral.

La transparencia informativa y el diálogo social son los mejores instrumentos para promover el consenso entre todas las partes interesadas y alcanzar soluciones óptimas. Las condiciones requeridas a tal efecto son:

- Una buena comprensión de las conexiones entre políticas económicas y sociales.
- Las negociaciones colectivas tienden a ser mejores cuando están centralizadas (no a nivel de fábrica), cuando los sindicatos están compuestos de un gran número de miembros y están bien coordinados.
- La libertad de asociación sindical puede requerir proteger la seguridad física de los trabajadores si hay evidencia de violaciones al derecho de asociación de éstos; dichas violaciones incluyen desde el asesinato a la violencia y la denegación a las organizaciones de su derecho legal a existir y funcionar.
- Los sindicatos pueden ser una fuerza positiva para el desarrollo, pero el enfrentamiento excesivo puede dañar el desarrollo. Idealmente, los sindicatos, las empresas y el gobierno trabajan juntos para programar adecuadamente políticas macroeconómicas que generen empleo, lograr aumentos de la productividad que mejoren la competitividad de las empresas y mantener la seguridad laboral y la

protección social. Asimismo, los sindicatos pueden trabajar con los gobiernos para mejorar la gobernanza de las empresas, ayudando a eliminar la corrupción, negligencia profesional y los abusos entre los empresarios.

- Los costes de no implicarse en el diálogo social incluyen la pérdida de productividad a causa de disputas laborales y conflictos, y el potencial colapso de los pactos sociales necesarios para el desarrollo nacional.

(2) Normas/regulaciones laborales e ingreso justo

Los países deben aspirar a un marco legislativo apropiado que consiga un equilibrio entre la eficiencia económica y la protección laboral, incluyendo disposiciones sobre aspectos como la edad mínima, salud y seguridad en el lugar de trabajo, salario mínimo, máximo número de horas de la jornada y horas extra, beneficios laborales, o disposiciones antidiscriminatorias para proteger a las mujeres, las personas con discapacidades, y las minorías.

- Gran parte de los países han ratificado convenciones internacionales sobre este asunto y cuentan con disposiciones legales nacionales.
- *Los Derechos Humanos Fundamentales del Trabajo*: No se requiere una ratificación explícita para que estos derechos fundamentales formen parte del marco legislativo de un país. En virtud de su pertenencia a la OIT, todos los países deben respetar los *Derechos Humanos Fundamentales del Trabajo*, los cuales consisten en: (i) libertad de asociación sindical y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (ii) abolición de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; (iii) eliminación de la discriminación en relación al empleo y la ocupación, y (iv) la abolición del trabajo infantil.
- Las normas laborales tienden a implementarse progresivamente, empezando por aspectos o sectores clave; por ejemplo, programas con plazos concretos para combatir el trabajo infantil que comienzan, en una primera fase, por evitar que los niños trabajen en actividades peligrosas (prostitución, minería, explosivos, etc.).

CUADRO 17:

LOS ARGUMENTOS A FAVOR DEL PROGRAMA DE TRABAJO DIGNO

Durante los años ochenta y noventa, la tesis convencional del libre mercado dictaba que un mercado laboral flexible con una regulación limitada era la mejor fórmula para el desarrollo, puesto que reducía los costes de las empresas y las hacía, por tanto, más competitivas, ampliaba las actividades empresariales y hasta llevaba a las empresas a crear un mayor volumen de empleo. Sin embargo, datos recientes apuntan en otra dirección:

- *Empleo:* La flexibilidad laboral no ha venido acompañada de un aumento del empleo en economías donde la demanda de mano de obra es escasa, una situación que se extiende a la mayoría de países. Por el contrario, la flexibilidad conduce a la precariedad y al aumento del trabajo informal. Un gran número de países europeos (Irlanda, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, España) redujeron sustancialmente el desempleo sin reformar el mercado de trabajo y manteniendo generosos planes de desempleo (Howell, 2005). El empleo no está pues, relacionado con la flexibilidad del mercado de trabajo, sino con políticas macroeconómicas coordinadas eficazmente con políticas sociales. Los Estados del bienestar fuertes del norte de Europa (Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos) gozan de tasas de empleo tan altas como las de Estados Unidos y el Reino Unido, y son ejemplos reveladores de como el empleo puede ser totalmente compatible con mercados laborales “rígidos”, con una alta protección social y con la negociación colectiva.
- *Productividad:* Está completamente demostrado que el trabajo digno incrementa la productividad, mejora la salud, las habilidades y la motivación de los trabajadores.
- *Costos laborales:* Existe mayor controversia con respecto al efecto sobre los costes laborales. Hay una correlación entre el reforzamiento de las normas y el incremento de los costes laborales; sin embargo, también hay datos que demuestran que:
 - Una mayor regulación laboral no reduce la inversión extranjera directa (IED), a menos que sea excesiva (OCDE, 2000); en los países en desarrollo, la inversión extranjera directa muestra una mayor preocupación por cuestiones no laborales como el acceso a los mercados internos, la corrupción o la calidad de la infraestructura.
 - Una mayor regulación laboral afecta a las empresas locales que emplean gran densidad de mano de obra no especializada a salarios muy bajos y ninguna protección; sin embargo, la competitividad que puede adquirir un país por explotar el uso de mano de obra barata es de corta duración, empujando al país a una “carrera hacia el fondo”, sin contribuir al desarrollo del mercado interno.
 - Tanto el activismo de inversores como de consumidores en los países desarrollados exige una mayor regulación y las empresas exportadoras locales pueden crecer basándose en ellas (DFID, 2004).
- *Reducción de la pobreza:* El impacto sobre la reducción de la pobreza es considerable. Los accidentes laborales pueden sumir a las familias en la pobreza, lo que podría evitarse con una adecuada seguridad y salud en el lugar de trabajo, así como con protección social. El incremento de los ingresos reduce la pobreza y tiene sinergias positivas adicionales en la reducción del trabajo infantil y el aumento de las oportunidades para que los niños reciban educación.
- *Demanda interna:* Al elevar los ingresos, la agenda de trabajo digno contribuye a estimular la demanda interna y expandir los mercados nacionales.
- *Igualdad:* La legislación laboral aborda la discriminación en el empleo y es fundamental para respaldar políticas de género integradoras u orientadas a grupos étnicos o minoritarios. Incluso en el caso de los trabajadores del sector informal, la libertad de asociación sindical puede permitirles negociar mejores salarios.
- *Estabilidad política:* El diálogo social puede fomentar la formación de coaliciones nacionales para el desarrollo; los ciudadanos que gozan de mayor dignidad y mayores ingresos acostumbran a apoyar a sus gobiernos.

Todos los gobiernos se comprometieron a apoyar “el pleno empleo y el trabajo digno para todos...como un objetivo central de nuestras...estrategias nacionales de desarrollo” en la Cumbre Mundial de 2005. El programa de trabajo digno está oficialmente respaldado por las agencias de la ONU y cuenta con la financiación de la UE.

Fuentes: DFID, 2004: *Labour standards and poverty reduction*, Londres; Comisión europea, 2006: *Promoting Decent Work for All: The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, Bruselas; Howell, 2005: *Fighting Unemployment: Why Labour Market Reforms are not the Answer*; OCDE, 2000: *International trade and core labour standards*, París. Asamblea General, 2005: *World Summit Outcome*.

La legislación sobre contratación incluye discriminación positiva para la promoción de ciertos grupos sociales: mujeres, personas de castas inferiores o grupos étnicos excluidos, personas con discapacidades, etc. (cuadro 18). Diferentes países han desarrollado políticas de discriminación positiva para favorecer a los grupos sociales excluidos. A dicha legislación se han opuesto, sin embargo, quienes apoyan la meritocracia y se oponen al desvío de beneficios hacia determinados grupos.

Legislación sobre el despido: Normalmente, se requiere que los empleadores comuniquen el despido con un periodo legal de anticipación, que cumplan unas condiciones mínimas de indemnización, negocien las reducciones de plantilla a gran escala con los sindicatos y ayuden a los trabajadores sustituidos a recuperar derechos legales pendientes, como los atrasos en el cobro de los salarios.

- *Problemas:* Una legislación mínima, o la ausencia de ésta, otorga a las empresas un poder absoluto al permitirles despedir a los empleados sin aviso o compensación. Ello tiene, además, un impacto negativo en términos de productividad, puesto que la inseguridad laboral resta motivación en el trabajador por mejorar su rendimiento en la empresa. Un aviso previo de despido, una compensación justa y unas políticas de redistribución del personal son necesarias desde el punto de vista del desarrollo social.

Por otra parte, excesivas regulaciones laborales y rigidez constituyen frenos que desincentivan las actividades empresariales; en particular, los puestos de trabajo asegurados de por vida es una práctica altamente desaconsejable. La solución óptima debe hallarse, una vez más, en el punto medio, esto es: en conseguir el equilibrio entre seguridad laboral y apoyo a las empresas generadoras de empleo.

- *Implementación:* Adecuada ley laboral en la contratación y el despido. Es preciso poner en marcha mecanismos de resolución de disputas.

Las políticas salariales son importantes desde una perspectiva de derechos humanos. Durante una recesión, crisis o en condiciones en las que se produce un gran exceso de oferta de mano de obra, como en la mayoría de los países en desarrollo, los empleadores se encuentran en una posición muy ventajosa en la negociación colectiva. Estos pueden obtener mano de obra a salarios tan bajos como el equivalente al precio de una comida diaria, aun cuando los criterios de productividad permitieran el pago de salarios más altos,

CUADRO 18 DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN MALASIA

Introducida en 1970, la Nueva Política Económica de Malasia promulgó políticas en favor de los Bumiputra o nativos étnicamente malayos en respuesta a los disturbios raciales de 1969. Con el objeto de “reestructurar la sociedad” para reducir las disparidades interétnicas, establecía cuotas (admisiones en universidades, becas públicas, posiciones en el gobierno y propiedad de negocios) como una estrategia para otorgar oportunidades a la población de etnia malaya, en ese entonces un grupo económica y socialmente excluido y compuesto principalmente por agricultores pobres, en tanto que el sector empresarial local se hallaba bajo el control de habitantes de etnia china. Tras más de 30 años de discriminación positiva a favor de la mayoría malaya, el sistema carece a estas alturas de justificación, por lo que está siendo retirado paulatinamente y reemplazado por un sistema de corte más meritocrático. Con todo, cabe tener en cuenta que, una vez introducidos, programas de esta índole son difíciles de retirar.

Véase: Jomo KS, 2004: *The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia*, UNRISD, Ginebra.

pues la única alternativa para los trabajadores sería la inanición. La legislación de un salario mínimo puede y debe prevenir estos abusos.

Durante la década de los ochenta y noventa, las políticas salariales en los países en desarrollo fueron desaconsejadas bajo el pretexto de ineficacia, habida cuenta el gran número de trabajadores que existía en el sector informal, las dificultades de hacer cumplir dichas políticas y la búsqueda, por parte de las empresas, de mano de obra a bajo coste. Sin embargo, investigaciones empíricas recientes arrojan una relación positiva entre el salario mínimo y la reducción de la pobreza (Lustig y McLeod, 1997). Esta relación es constante en las diferentes medidas de pobreza (tasa de incidencia de la pobreza extrema y moderada, brecha de la pobreza, ingestión de calorías) así como en grupos de población (rural y urbana). Asimismo, existe evidencia que un incremento en los salarios conduce a ganancias en productividad y estimula la demanda interna; de ahí que grandes compañías, fabricantes de automóviles como la estadounidense Ford y la italiana Fiat pagaran a sus trabajadores por encima del estándar nacional.

- *Identificar un aumento adecuado del salario mínimo:*
 - Los salarios mínimos varían de país a país, y de región a región. En principio, dichos salarios deberían cubrir las para necesidades básicas (no solo alimentos) de una familia típica.
 - El salario mínimo puede una buena herramienta para reducir la pobreza, pero éste no debe aumentarse de manera acritica. Los costes que ello conlleva para los sectores público y privado (así como sus vínculos con las pensiones y otros beneficios sociales que tienden a ser indexados con los salarios mínimos) deben ser evaluados cuidadosamente para garantizar que la política puede ser costeadada y que hay un óptimo equilibrio que contribuye al desarrollo y a la reducción de la pobreza. El nivel salarial adecuado debe determinarse a partir del equilibrio entre las contribuciones sociales, los impuestos y los beneficios de los empleadores.
- *Implementación del salario mínimo:*
 - Por decreto o ley, idealmente universal, aplicable a cualquier trabajador del país.
 - La promulgación de leyes no garantiza su cumplimiento; ello depende generalmente de los inspectores de trabajo y los sindicatos, quienes presionan para que las empresas las cumplan y rindan cuentas. Se necesitan también mecanismos de resolución de disputas.

Otro mecanismo para determinar los salarios es ajustarlos respecto a los costos de vida e inflación (indexación). Una gran preocupación compartida por trabajadores de todo el mundo es mantener el valor real de los salarios. Los empleadores (preocupados por el coste de la mano de obra), y los gobiernos (por la inflación), aúnan posiciones con frecuencia en las negociaciones tripartitas sobre el incremento de los salarios, y los ajustes tienden a ser más bajos que la inflación.

- *Identificar un aumento salarial adecuado:* Algunos países europeos y asiáticos han instituido Consejos Nacionales de Salarios para las negociaciones tripartitas, para asegurar soluciones óptimas y mantener un nivel adecuado de productividad y competitividad internacional. En Singapur, además del aumento salarial a través del Consejo Nacional de Salarios, se ha fomentado el reparto de beneficios en forma de primas como incentivo a la productividad y como vía para que los sindicatos incorporen el interés en el desarrollo de la empresa. En 2006, como parte del *Progress*

Package (Paquete para el Progreso), un programa para aumentar la redistribución de los beneficios del crecimiento entre los habitantes del país, el gobierno introdujo el *Sistema de primas de trabajo* al objeto de apoyar a los trabajadores que reciben salarios bajos (de 75 a 375 dólares al mes, pagados en un 90 por cien como transferencia en efectivo y en un 10 por cien como contribución al plan médico *Medisafe*).

- *Implementación*: Por decreto/ley, o como una recomendación del gobierno.

(3) Formación y capacitación profesional para la mejora de la productividad

El desarrollo de aptitudes profesionales incluye una amplia gama de programas de formación pre-empleo para los jóvenes, así como reorientación y reciclaje profesional. La formación incluye desde operarios especializados (conductores, operadores de maquinaria) a técnicos y paraprofesionales (expertos en electrónica, paramédicos, enfermeros, etc.). Los programas de desarrollo de habilidades profesionales acostumbran a ser ofrecidos tanto por agencias públicas (ministerios de trabajo o de educación) como por empresas privadas. Es esencial que exista una conexión apropiada con la demanda del mercado de trabajo y las demandas de los empleadores; ello se logra más fácilmente al combinarse con periodos de prácticas en empresas.

A menudo, también se ofrece formación de corta duración para poner al día las aptitudes profesionales a través de *servicios de empleo o bolsas de trabajo*. Éstas son oficinas de intermediación y asesoramiento, cuyo principal objetivo es conectar la oferta de empleo con la demanda, poniendo en comunicación a quienes buscan empleo con quienes lo ofrecen, ayudando a los primeros a mejorar su currículum vitae e información biográfica, realizando las primeras entrevistas, y ayudando a los trabajadores a mejorar la productividad y a encontrar trabajos más cualificados (mecanografía, telefonía, etc.). Las bolsas de trabajo o servicios de empleo son relativamente económicos, y deberían promovidos habida cuenta su importante función de facilitar un mercado de trabajo dinámico; cabe, sin embargo, reconocer sus limitaciones en países donde la demanda de mano de obra es escasa.

(4) Empleo productivo y elegido libremente

Los programas de empleo que cuentan con una mayor financiación en los países de la OCDE son: las intervenciones directas de creación de empleo para la promoción de empleos públicos, el autoempleo, los programas de empleo juvenil, los sistemas de trabajo garantizado, los subsidios en los salarios para las empresas y el apoyo a las cooperativas y a las PYMES (pequeñas y medianas empresas). Estas intervenciones pueden contribuir a la creación de empleo, así como al apoyo a trabajadores en situación de desventaja o de riesgo, si bien los efectos de sustitución, “peso muerto” (*deadweight*) y desplazamiento pueden hacer disipar sus beneficios potenciales. Un diseño de programas y una implementación adecuados y, concretamente, un cuidadoso seguimiento son elementos esenciales, y requieren que las empresas beneficiarias hagan pública la información de manera transparente.

- *Subvenciones al empleo y subsidios salariales*: A menudo, las empresas reciben beneficios fiscales, subvenciones, contratos asegurados por el gobierno, créditos subvencionados y otros incentivos fiscales: la lógica de esta estrategia pública es atraer inversión. La creación de empleo puede añadirse como un criterio para recibir respaldo público. Las cooperativas, pequeñas, medianas y grandes empresas pueden

ser subvencionadas según el número de empleos que generen. Mediante el apoyo a las empresas, los gobiernos fomentan la creación de empleo a largo plazo y el desarrollo económico. La determinación de la duración y el grado de subvención de un salario varía de país a país; bajo el *Targeted Job Tax Credit* de Estados Unidos, por ejemplo, se paga a las empresas un 50 por cien de subsidio salarial hasta un máximo de dos años. A ello se pueden añadir beneficios especiales si las compañías emplean a personas con oportunidades inferiores, como jóvenes o personas con discapacidades, como es el caso del programa *Jobstart* para jóvenes en Australia y el Reino Unido.

- *Programas de trabajos públicos* son ampliamente utilizados como una medida de empleo a corto plazo. Con todo, los trabajos públicos no reducen el desempleo a largo plazo; los objetivos son: proporcionar trabajos de emergencia (medidas de lucha contra la pobreza, durante crisis económicas) y mantener al trabajador en contacto con el mercado de trabajo, lo cual reduce las probabilidades de quedar estigmatizado por el hecho de llevar demasiado tiempo desempleado. Generalmente el método de focalización es la autoselección (Cuadro 19)

CUADRO 19: LA LEY DE GARANTÍA DE EMPLEO RURAL DE LA INDIA

Inspirado por la Ley de Garantía de Empleo del Estado de Maharashtra en 1976, en septiembre de 2005 se promulgó un programa nacional. El programa constituye una ambiciosa estrategia para combatir la pobreza en las zonas rurales de la India, y promete salarios al menos durante 100 días a cada hogar rural en el que sus miembros adultos lleven a cabo trabajo manual no cualificado de forma voluntaria. Cualquier adulto que solicite trabajar bajo esta ley tiene derecho a ser empleado en trabajos públicos en el plazo de 15 días; por lo tanto, la Ley de Garantía de Empleo, que puede ser de obligado cumplimiento, proporciona un derecho legal al empleo básico legal. El programa se ha iniciado en 200 distritos y será ampliado hasta cubrir los 600 distritos de la India en cinco años. Los gobiernos estatales, las instituciones del Panchayat Raj y las ONG están involucrados en su implementación. Se calcula que el programa costará un 2% del PIB y tendrá un significativo impacto positivo de cara a la protección de los hogares rurales contra la pobreza y el hambre, la reducción de la emigración del campo a la ciudad y el fomento de un orden social más equitativo en las áreas rurales.

Véase: <http://rural.nic.in/rajaswa.pdf> y Ghosh, J. (2006): *India: Right to Work as Social Policy*

(5) Protección Social para todos

Forma parte del Programa de Trabajo Decente pero en esta guía orientativa se aborda en la sección sobre “Políticas de protección social”.

Sitios web:

- OIT *Agenda de Trabajo Decente* <http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>
- OIT *Empleo* <http://www.ilo.org/public/english/employment/index.htm>
- OIT: *Normas* <http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm>
- Banco Mundial: *Mercados de Trabajo*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,menuPK:390621~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:390615,00.html>

Educación

La educación está indisolublemente unida a prácticamente todas las dimensiones del desarrollo —humano, económico y social. Una mano de obra bien formada y técnicamente especializada es fundamental para un crecimiento económico a largo plazo. Asimismo, la ampliación de la educación de las niñas tiene efectos positivos sobre la fertilidad, la mortalidad infantil, la nutrición y los índices de matriculación de la generación posterior. La educación, por otro lado, es un factor clave en la mejora de la gobernanza, puesto que empodera a las personas y les ayuda a desarrollar un pensamiento crítico, así como aptitudes útiles para la vida. La educación comprende:

- *Desarrollo Infantil Temprano (DIT)* para asegurar el equilibrado desarrollo psicomotriz del niño mediante una nutrición básica, salud preventiva y programas educativos
- *Educación primaria*
- *Educación secundaria*
- *Educación superior*
- *Enseñanza y formación profesional y técnica (VTET)*
- *Educación no formal y programas para adultos*
- *Educación especial* para personas con discapacidades psíquicas o psicosociales.

Prioridades críticas:

(1) Eliminación de tasas y promoción de la educación básica universal y gratuita:

El intento de lograr los ODM se ha traducido en significativos aumentos en la matriculación escolar en los últimos años. Dichos avances son, en parte, fruto de la eliminación de las tasas de matriculación. Esto incluye también pagos ocultos como uniformes escolares, actividades extracurriculares, pagos bajo mano, etc. Las tasas fueron introducidas durante los años ochenta y noventa como parte de los mecanismos de recuperación de costos para promover el rendimiento del sector y hacer frente a los grandes recortes presupuestarios a que dieron pie los programas de ajuste. Esta política tuvo repercusiones sociales negativas muy notables. Uganda fue uno de los primeros países en abandonar las tasas e introducir una política de educación primaria universal y gratuita en 1996. Esta fructificó al reducir, en primer lugar, la brecha de escolarización a favor de los más pobres, y más adelante, la brecha de género en las matriculaciones. La experiencia en otros países (Camerún, Kenya, Malawi y Tanzania) respalda con firmeza el argumento de que las tasas reducen la matriculación de los alumnos. Es por ello que, en la actualidad, existe un consenso a escala mundial sobre la necesidad de eliminar el pago de tasas para la educación básica.

Eliminar las tasas de matriculación no garantiza, sin embargo, una población educada: para ello es preciso mantener a los niños en la escuela. La desigualdad en la permanencia de los alumnos en el centro escolar sigue yendo, de modo flagrante, en detrimento de las niñas. Las acuciantes necesidades que se dan en los hogares más pobres empujan a las niñas a dejar la escuela y a dedicarse al cuidado doméstico. Asimismo, tanto niñas como niños están afectados por el costo de oportunidad de acudir a la escuela en lugar de trabajar, nutrición deficiente, etc. Las transferencias de dinero en efectivo condicionadas a

la asistencia a la escuela, como es el caso de PROGRESA/Oportunidades en México (Cuadro 20), constituyen una práctica positiva en lo que se refiere a asegurar la presencia de las niñas/os en clase, reducción del trabajo infantil como estrategia para enfrentar riesgos, y a proporcionar oportunidades para niños en hogares pobres y excluidos. Otras políticas de retención incluyen programas de alimentación en las escuelas, becas, exenciones del pago de matrícula y medidas especiales de seguridad para niñas (transporte, letrinas separadas, creciente número de maestras).

CUADRO 20: PROGRAMA PROGRESA/OPORTUNIDADES EN MÉXICO

El programa comenzó en 1997 y en la actualidad cubre el 20% de la población mexicana, un porcentaje que incluye hogares de bajos ingresos tanto urbanos como rurales. El programa consiste en transferencias condicionadas de dinero en efectivo a las madres, concretamente:

- *Educación:* Hasta 58 dólares (niños) y 66 dólares (niñas) si los niños asisten al 85% de las clases.
- *Salud:* Cuidados sanitarios básicos gratuitos para todos los miembros de la familia; ir a un número de revisiones médicas y clases en salud y nutrición da acceso a transferencias de dinero en efectivo para nutrición.
- *Nutrición:* 15 dólares por familia para mejorar la alimentación, así como vitaminas/micronutrientes para niños y madres embarazadas /lactantes.

El programa ha logrado un éxito considerable. Facilitar dinero a los hogares pobres redujo el número de personas por debajo del nivel de la pobreza en un 10% en pocos años. Gracias a la promoción de la educación y los servicios sanitarios, PROGRESA/Oportunidades tuvo efectos claramente positivos en la salud de las familias y en la permanencia de los alumnos (particularmente, alumnas, en la escuela), y ello se tradujo en satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Las transferencias de dinero en efectivo tuvieron también un impacto muy positivo al monetizar áreas rurales. El programa fructificó de tal manera que el gobierno Fox lo amplió añadiendo planes de ahorro orientados a proporcionar estudios a jóvenes y otros componentes.

Véase: <http://www.progresa.gob.mx/> y Coady y Skoufias, 2000: *The Education, Health and Nutrition Program of Mexico* (PROGRESA).

(2) Importancia de la educación secundaria, terciaria y VTET

El logro de los ODM como objetivo primordial ha llevado a hacer especial hincapié en la educación básica, a menudo en perjuicio de otros servicios de educación esenciales y, claramente, ha hecho mella en los esfuerzos de desarrollo. No en vano, la educación secundaria, terciaria y VTET son fundamentales para desarrollar las aptitudes profesionales y el pensamiento crítico de un país. Un país, en todas sus fases de desarrollo, requiere de expertos (como, por ejemplo, maestros y médicos) y debe asimismo contar con formación en gestión, esencial para la solidez de la administración pública y las actividades económicas. Esto, que parece obvio, no ha sido reflejado en la práctica, el énfasis puesto en la educación básica ha sido a expensas de la educación superior. Por otro lado, la formación profesional y técnica es de particular importancia al proporcionar al individuo habilidades valoradas en el mercado y al mejorar sus perspectivas de empleo, suponiendo que los planes de estudios estén diseñados correctamente y respondan a las actividades productivas locales. Cuando está vinculadas a programas de apoyo al empleo, como el “primer empleo” para jóvenes, la formación profesional y técnica puede tener un gran impacto social positivo. La financiación es,

asimismo, una cuestión fundamental. Históricamente, en el siglo XIX, muchos países de la OCDE, incluido Estados Unidos, proporcionaron educación secundaria y terciaria gratuita como parte de sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, la cruda realidad de la financiación no ha hecho que ello sea posible en gran parte de países en desarrollo. En la mayoría de casos, la educación secundaria, terciaria y VTET recibe apoyo público pero, aun así, requiere del pago de tasas de los alumnos. Cabe recordar que la Convención sobre los derechos del niño de la ONU respalda la educación primaria gratuita y, cuando sea apropiado, también la secundaria al objeto de ampliar el acceso a la educación.

(3) Calidad e importancia de la educación

Los sistemas de educación deben asegurar que niños y jóvenes adquieren pensamiento crítico, habilidades para resolver problemas y los conocimientos necesarios para desenvolverse en el mundo actual. Si la educación pretende convertirse en catalizador para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, una serie de medidas son esenciales. En primer lugar, una reforma de los planes de estudio, incluyendo planes mejorados que cumplan con las necesidades locales (especialmente en zonas rurales, en conexión con las actividades económicas locales). En segundo término, la formación del profesorado, la acreditación de las escuelas y el refuerzo de los niveles nacionales de educación.

(4) Otros programas para una educación para todos

Una educación para todos entraña que los beneficios de la educación alcancen a cada miembro de la sociedad, prestando especial atención a las niñas, a las comunidades indígenas y a los niños con discapacidades. Garantizar la matriculación y la permanencia de los niños con mayores riesgos, combinándolo con educación especial y multicultural, puede remediar las carencias de equidad en la educación. La prevalencia de altos índices de analfabetismo entre la población adulta es una señal inequívoca de desigualdad y exclusión en un país. La educación básica no formal y los programas de alfabetización para adultos y jóvenes no escolarizados son importantes a efectos de un aumento de la igualdad y la productividad de un país. La educación de las mujeres en edad fértil tiene, asimismo, efectos claramente positivos en los hogares.

Sitios web:

- UNESCO: <http://www.unesco.org/>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/education>
- UNICEF: http://www.unicef.org/siteguide/resources_development.html

Salud

El progreso en salud y seguridad (o protección) social ha sido mucho menor que en educación. Según la OIT, sólo el 20 por cien de la población mundial tiene algún tipo de cobertura sanitaria y de seguridad social ? y este porcentaje se reduce al 10 por cien en África Sub-Sahariana y el Sur de Asia donde solo existe una cobertura muy rudimentaria. De ello se colige, pues, que el 80 por cien de la población mundial no dispone de ningún tipo de cobertura.

La disponibilidad de servicios de salud y el acceso a éstos son cruciales para el bienestar de individuos y comunidades, y tienen un impacto directo en su productividad y su rendimiento económico. En muchos países la salud es considerada como una cuestión

personal, y no pública, ignorando el hecho de que las mejoras en la salud de los ciudadanos proporcionan sustanciales beneficios económicos a las naciones. En los países de bajos ingresos, hasta un 95 por ciento de la financiación privada en salud tiene su origen en gastos individuales directos, en tanto que esta cifra es únicamente del 37 por ciento en países de ingresos altos. Los países en desarrollo deben considerar, pues, cuáles son los medios necesarios para proporcionar una financiación pública de la salud. Los argumentos a favor del apoyo público a los servicios de salud son contundentes: una mejor salud aumenta la productividad de los trabajadores y reduce el absentismo laboral y las bajas por enfermedad; en los niños, la malnutrición reduce la inteligencia, el peso corporal y el rendimiento de las inversiones en educación. Las intervenciones en materia de salud pública son, por consiguiente, vitales para la salud de una sociedad en su conjunto, y constituyen el único medio efectivo de prevenir la transmisión generalizada de enfermedades como la malaria, el HIV/SIDA, la tuberculosis, el cólera y la polio.

- **La atención sanitaria primaria** incluye niveles esenciales de atención sanitaria que se proporcionan a todos los ciudadanos, como cuidados de emergencia; cuidados curativos básicos, incluyendo cirugía menor y gestión farmacéutica; salud dental y bucal; salud maternal y reproductiva, y servicios preventivos (promoción de la salud, educación sanitaria, inmunización y vacunas). En la medida en que la atención sanitaria primaria y secundaria tiene un impacto crucial en la salud general de la población, deben recomendarse los servicios públicos y gratuitos (o por una cantidad simbólica).
- **La atención sanitaria secundaria** incluye servicios médicos en ambulatorios y hospitales comunes (pacientes internados o no) tras ser referidos desde los servicios de atención primaria.
- **La atención sanitaria terciaria** incluye servicios médicos altamente especializados (ej: cardiología) y generalmente sólo están disponibles en las grandes capitales.

Existen múltiples cuestiones relativas a la financiación de la salud. Existen tres opciones principales:

- Sistemas sanitarios completamente públicos, financiados con ingresos tributarios, a los que los ciudadanos tienen acceso de manera gratuita o a un precio simbólico; si están bien gestionados y financiados, esta opción es la de mayor impacto sobre la salud nacional.
- Sistemas sanitarios completamente privados, financiados por individuos. Esta no es una opción recomendable desde una óptica de equidad, particularmente en países en desarrollo. Existe, con todo, la opción de exención del pago a los grupos de bajos ingresos.
- Los sistemas de seguro social por los que los individuos contribuyen a un fondo común al cual recurrir en caso de necesidad ("*risk pooling*"), de manera que los hogares cubiertos por el sistema no tengan que pagar los costos completos a los proveedores del servicio cuando se ven en la necesidad de usarlo. Ésta es la práctica más común debido a la gran oferta privada de servicios sanitarios existente. Los gobiernos comienzan con un plan de seguros para los trabajadores del sector formal, y lo extienden progresivamente a otros grupos como un plan suplementario, generalmente a través de financiación cruzada y/o apoyo financiero de los ingresos tributarios generales. A este respecto, se proporcionan algunas opciones para la ampliación de la cobertura en la sección posterior. La

cuestión clave es quién está cubierto y qué enfermedades se cubren; esto último requiere un análisis detallado, pues los gobiernos en general no desean contemplar cómo el presupuesto de salud se agota en tratamientos curativos costosos para unos pocos.

Prioridades críticas:

(1) Ampliación de la cobertura de la atención sanitaria

Para poder mejorar el estado sanitario de las poblaciones, la principal prioridad es ampliar la cobertura de servicios de salud asequibles. Ello requiere apoyo público. Históricamente, muchos países siguieron un sistema redistributivo de atención sanitaria basado en objetivos de universalización, ya fuera subvencionando seguros sociales o proporcionando servicios de salud pública pagados por impuestos. Éste fue el caso de la mayoría de los países de la OCDE (excepto Estados Unidos), y algunos países de ingresos medios, como Costa Rica, Taiwán (Provincia de China) y la República de Corea. Muchos Estados africanos en el periodo inmediatamente posterior a su independencia intentaron ampliar rápidamente los servicios de salud públicos a sus poblaciones, pero estas iniciativas se vieron truncadas. Asimismo, todos los Estados socialistas, como China, Cuba, Sri Lanka y la antigua Unión Soviética crearon servicios de salud públicos antes de los años ochenta.

En la década de los ochenta, la preferencia por las reformas de mercado y el enfoque residual de las políticas sociales resultó en una tendencia a comercializar los servicios de salud en los países de ingresos bajos y medianos. Las agencias de desarrollo fomentaron un “mix público-privado”, así como la liberalización de los servicios clínicos privados y de las ventas de seguros y medicamentos. Promovieron, además, el abandono de los sistemas basados en la tributación en aras de la movilización de los recursos locales, incluidos los cargos al usuario por servicios y medicamentos. Ello representó una retirada del Estado de la oferta de servicios públicos. Se recomendó a los gobiernos que desempeñaran funciones reguladoras mínimas, esto es, que se limitaran a compensar los fallos del mercado más visibles, así como a proporcionar servicios básicos de salud para los ciudadanos más pobres en los casos en los que el sector privado no los proporcionara.

La prioridad de reducir la pobreza a fines de los años noventa llevó a cuestionar este modelo, al surgir evidencia que la comercialización de los servicios de salud había generado un aumento de las desigualdades y de la pobreza:

- Las tasas y los mecanismos de recuperación de costos son regresivos; las personas que no pueden costearlos son excluidas. Los costes exorbitados de la salud constituyen una de las causas principales de empobrecimiento en los lugares en donde el pago de la atención sanitaria corre a cargo del usuario. Según la UNICEF y la OMS, las tarifas aplicadas al usuario contribuyen muy poco a los presupuestos de salud, en raras ocasiones más de un 5 por cien; sin embargo, tienen unos efectos altamente negativos sobre las capas sociales más pobres, que a menudo, por su falta de recursos, no tienen acceso a servicios médicos.
- Fruto de la gran limitación de recursos públicos existentes, los servicios médicos para las personas más pobres no se ampliaron suficientemente, y cuando lo hicieron, la calidad era muy baja, de ahí que la mayoría de ciudadanos en todo el mundo sigan sin tener acceso

- Los servicios de salud que favorecían a los más pobres y excluían a los ciudadanos en mejores condiciones físicas y económicas no dieron opciones a la financiación cruzada y al establecimiento de un sistema de fondo común (“*risk pooling*”), la esencia de los sistemas sanitarios públicos en la mayoría de los países desarrollados.
- La atención sanitaria privada es costosa, tiene muchos fallos e incentivos perniciosos (quienes la proporcionan son susceptibles de tratar a los pacientes por encima de lo necesario, aumentando, así, los costes). En los Estados Unidos, la falta de equidad en materia de salud es significativa y lo cierto es que el sistema público de carácter residual para los ciudadanos con bajos ingresos/sin cobertura absorbe una cantidad significativa de fondos públicos, especialmente para los ancianos. Los sistemas públicos bien gestionados pueden ser eficaces en relación a su coste.
- Paradójicamente, los países desarrollados han establecido de manera casi universal seguros sociales progresivos o sistemas de atención sanitaria proporcionados por el gobierno (con la excepción de los Estados Unidos y Singapur, que tienen una parte privada que supera el 50 por cien). La mayoría de los países en desarrollo de ingresos medios y bajos, luego con un número superior de personas pobres incapaces de costearse los servicios y medicamentos, disponen, en cambio, de sistemas regresivos de atención sanitaria privada. Esto incluye a la India y a China, cuya población sufre gravemente esta barrera de acceso a la atención sanitaria.
- Estadísticamente, los países con mayor esperanza de vida, menor morbilidad y mayor productividad disponen de sistemas de atención sanitaria redistributivos y de un mayor gasto público en salud.

En la actualidad, las agencias de la ONU y secciones de los bancos de desarrollo están haciendo hincapié en la prioridad de ampliar la cobertura sanitaria y reconstruir la capacidad del sector público. El primer paso para superar las barreras a la salud es la inversión en servicios de atención sanitaria completos, con adecuada atención sanitaria a nivel local, incluidos servicios obstétricos de emergencia. Se desaconsejan, asimismo, el pago de tasas por servicios de salud básicos y medicamentos esenciales (a menos que sean tasas simbólicas de co-pago por visita).

Las principales opciones para ampliar la cobertura de salud son:

- *Opción 1. Ampliación progresiva de un sistema de seguro social existente, haciéndolo universal al enfocarlo a grupos de ciudadanos pobres/excluidos:* Comienza por cubrir a los trabajadores del sector formal y se amplía hasta la inclusión de los trabajadores por cuenta propia. La universalización requiere importantes subsidios para quienes no están dentro del sector formal, cuyas formas de empleo irregular no permiten un seguro estándar. Un ejemplo reciente es el de la República de Corea, en donde el gobierno logró la plena cobertura sanitaria en tan solo doce años. Si se sigue esta opción, el tiempo es una cuestión fundamental.
- *Opción 2: Introducción de beneficios/servicios universales inmediatamente,* de una vez, financiados por ingresos generales estatales/tributarios. En Tailandia, el Primer Ministro Thaksin Shinawatra declaró en 2001 que la atención sanitaria estaría al alcance de todos inmediatamente a través de un sistema universal de atención de salud por un precio simbólico (el llamado *seguro médico de los 30*

baht) equivalente a 0,75 dólares de copago por visita. En esta opción la cuestión fundamental son los recursos: la audacia de un compromiso político de esta índole puede ayudar a garantizar un incremento súbito en el presupuesto de salud

- *Opción 3: Fomentar los planes de micro-seguros contributivos para el sector informal* y esperar hasta que estos se expandan, en la esperanza de que en última instancia pueda desaparecer la brecha en la cobertura entre los sectores formal e informal –como en Bangladesh y la India. Esta opción trae a colación cuestiones importantes. En primer lugar está la sostenibilidad de los planes de micro-seguros; aunque hay ejemplos de gran éxito, incluyendo Grameen Kalyan en Bangladesh y SEWA en la India, una multitud de otros planes más pequeños presentan problemas de sostenibilidad y de adecuación de los beneficios, dadas las modestas contribuciones que pueden permitirse los ciudadanos más pobres. Debe alentarse una mejor conexión con las microfinanzas y los sistemas de reaseguros. En segundo término, los sistemas voluntarios probablemente tardarán décadas en cubrir a quienes trabajan en el sector informal, si es que se logra. Si esto ocurriera, la tercera cuestión sería armonizar y fusionar los sistemas. Concluyendo, aunque no se deben dejar de alentar los planes mutualistas y de autoayuda, ya que asisten hasta a 40 millones de pobres y excluidos, tampoco son la panacea y no deberían ser considerados como sustitutivos de un sistema nacional de seguridad social universal.

CUADRO 21: EL PLAN DE MICROSEGUROS DE SEWA, INDIA

La Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA en sus siglas en inglés) es un sindicato registrado que trabaja principalmente con mujeres del sector informal de la economía. Desde 1972, su lucha ha sido por asegurar la obtención de un salario mínimo, proporcionar recursos legales cuando sea necesario y garantizar la representación democrática en todos los niveles de la organización. El sindicato está formado por casi 250.000 miembros. Se trata principalmente de vendedores ambulantes, trabajadores desde casa y jornaleros. El plan cubre el seguro sanitario (incluyendo ciertos beneficios por maternidad), seguro de vida (muerte y discapacidad), y seguro de los activos (pérdida o daños a la vivienda o al material de trabajo). Los miembros de SEWA pueden elegir contratar el plan de seguros, aunque actualmente sólo el 14% de ellos están asegurados. El componente referido a la salud y a los activos se presenta como un paquete, mientras que el seguro de vida es opcional. La prima total es aproximadamente de 1,5 dólares (60 rupias) por año por el paquete combinado de seguro de salud y de activos y por 15 rupias adicionales se proporciona también seguro de vida. Las primas y los beneficios se están reestructurando en la actualidad. El procesamiento de las membresías y las reclamaciones se lleva a cabo a través del Banco de SEWA, así como con una considerable presencia sobre el terreno. También existen servicios móviles para la recaudación de las primas –normalmente asociadas con depósitos de microfinanzas y recaudaciones de devoluciones de préstamos.

Véase: <http://www.sewainsurance.org/>; Ortiz, 2001: *Social Protection in Asia and the Pacific*, ADB, Manila.

Desde varios puntos de vista, la primera opción aparece como la más factible. En la mayoría de países de bajos ingresos (África Subsahariana, Sur de Asia), la tipología de atención sanitaria que predomina consiste en pequeñas clínicas/consultas privadas que requieren el pago previo de tasas. Podría ser complementado por servicios sanitarios públicos de mayor calidad, bajo un plan de seguros sociales. En la mayoría de los países de ingresos medios, conviven los sistemas sanitarios públicos y privados, y sus servicios pueden asimismo combinarse bajo un plan de seguros sociales. Tras comenzar por una cobertura del sector formal (clase media y trabajadora), se puede acelerar la universalidad a través de permitir el acceso a los grupos de pobres/excluidos de manera no-contributiva

(pues sus bajos ingresos no les permiten los pagos), financiados por el presupuesto general del Estado. Por ejemplo, introduciendo una tarjeta sanitaria para los hogares de bajos ingresos que permita el uso de los servicios sanitarios de manera gratuita o por una tarifa simbólica, reduciendo rápidamente la brecha entre los ciudadanos más pobres y el resto de ciudadanos. Una política similar fue desarrollada en Colombia en 1993 con resultados muy satisfactorios: en sólo cuatro años el acceso a los servicios médicos se amplió de un 10 a un 50 por cien del quintil más pobre de la población.

(2) Salud materna y reproductiva

Estos servicios incluyen servicios sanitarios curativos y preventivos para mujeres en edad fértil. Los desafíos de la salud reproductiva son grandes, y se aconsejan los servicios públicos gratuitos dadas las repercusiones positivas en la salud de las mujeres, en los bebés y niños pequeños y en las regulaciones sobre fertilidad. Una mujer muere cada minuto a causa de complicaciones en el embarazo y el parto. Pero la salud reproductiva no está relacionada únicamente con la mortalidad/morbilidad, sino con el reconocimiento de los derechos de la mujer a controlar su fertilidad y decidir sobre su sexualidad, así como con el empoderamiento de la mujer para evitar la violencia sexual, la mutilación genital y los crímenes de honor, por citar sólo algunos.

(3) La lucha contra el HIV/SIDA y la malaria

Se trata de una prioridad a nivel mundial y forma parte de los compromisos de los ODM. En los países en desarrollo, combatir la propagación del HIV/SIDA y la malaria requiere de una asistencia internacional considerable, dado que sus espacios fiscales son limitados y los tratamientos, costosos. En Tanzania, el apoyo presupuestario directo de los donantes permite financiar el 50 por cien de los gastos sanitarios. Los fondos globales son, asimismo, esenciales, en la lucha, por ejemplo, contra la malaria.

(4) Otros programas para fomentar una salud para todos

- Los programas de nutrición tienen un costo bajo pero, en cambio, repercuten muy favorablemente en capas más depauperadas. Tal y como se ha mencionado anteriormente en la presente Guía, dichos programas son muy eficaces en relación a su coste, y por ello deben ser seriamente considerados por los gobiernos.
- La educación sobre la salud es también de suma importancia en los hogares. Cuestiones como mantener un estilo de vida sano, un adecuado uso del agua, nutrición adecuada, la prevención de enfermedades contagiosas incluyendo el HIV/SIDA, la seguridad y salud en el trabajo, y la toma de conciencia sobre problemas sanitarios en la comunidad, pueden enseñarse y tener un impacto positivo en el bienestar de la población.
- Los programas de inmunización también pertenecen a esta categoría de intervenciones de gran impacto y bajo coste.
- Con frecuencia, la oferta de servicios médicos no garantiza su uso, y se debe fomentar la demanda. Las transferencias condicionadas como las descritas en los casos de Argentina, Brasil y México en los cuadros 14 y 20 pueden ser instrumentos útiles, tal y como se explica más adelante en esta Guía.
- Las comunidades que viven en zonas remotas pueden ser asistidas a través de servicios móviles, como es el caso de las *Brigadas Sanitarias* de Bolivia, que

proporcionan revisiones periódicas y servicios de urgencia a las comunidades indígenas de los Andes.

- Las personas con discapacidades precisan servicios especiales, como ortopedia o rehabilitación, que deben ser contemplados.
- Evitar la exclusión en las comunidades indígenas requiere, en primer lugar, del consentimiento de éstas, seguido de personal médico que hable las lenguas nativas y de una integración de las prácticas tradicionales de modo complementario (pero nunca sustitutivo).

Sitios web:

- OMS: <http://www.who.int/en/>
- UNRISD: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument)
- DFID: <http://www.dfidhealthrc.org/>

Protección social

La protección social o seguridad social proporciona un conjunto de instrumentos que permiten la reducción de la brecha entre las capas sociales vulnerables y las no vulnerables, disminuyendo su exposición a los riesgos y mejorando la capacidad individual de protección frente a peligros potenciales como la pérdida de ingreso. El carácter sumamente redistributivo de la mayoría de las políticas de protección social hizo que no fueran favorecidas por los enfoques ortodoxos de las décadas de los ochenta y noventa (con la excepción de los proyectos de reforma de las pensiones). En casos extremos como en Bolivia, el Ministerio de Seguridad Social fue cerrado. Sin embargo, la protección social es necesaria en cualquier sociedad puesto que los beneficios del crecimiento económico no llegan a todas las personas y en la medida que la gente no dispone de igual capacidad para superar los distintos riesgos de la vida. Dada la necesidad apremiante de erradicar la pobreza, la protección social ha pasado en la actualidad a estar en el primer plano de la agenda de desarrollo social.

Los programas de protección social incluyen:

- **Seguro social** para amortiguar los riesgos asociados con el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, los accidentes laborales y la vejez.
- **Asistencia social**, para grupos que no disponen de otro medio de apoyo adecuado, por ejemplo:
 - Servicios sociales, institucionalizados o comunitarios, a secciones vulnerables de la población, como en casos graves de incapacidad, orfandad, niños de la calle, mujeres maltratadas, drogodependientes, trabajadores inmigrantes y refugiados.
 - Transferencias condicionales o incondicionales de dinero en efectivo o bienes.
 - Subvenciones temporales, como tarifas de energía subvencionadas, subsidios a la vivienda, o mecanismos de apoyo a los precios (Ej: apoyar el precio de los alimentos básicos en tiempos de crisis).

- **Otros sistemas para asistir a las comunidades y al sector informal** incluyen programas de seguridad alimentaria, seguros agrarios, fondos sociales y prevención y gestión de desastres.

La combinación adecuada de políticas de protección social variará de país a país, dependiendo de los riesgos específicos y las vulnerabilidades identificadas en el diagnóstico de la Estrategia Nacional de Desarrollo. La amplia gama de instrumentos de protección social no puede describirse en detalle en esta Guía de Orientación; para ello, nos remitimos a la bibliografía. A continuación, se ofrece un análisis de políticas prioritarias seleccionadas: pensiones y transferencias sociales, y otros programas complementarios para el sector informal, mujeres y niños.

Prioridades críticas:

(1) Ampliación de la cobertura de las pensiones

En la década de los noventa se promovió la reforma de pensiones en los países en desarrollo, especialmente en América Latina y Europa del Este. La idea era evitar una crisis fiscal generada por el envejecimiento de la población, en la que el gasto social colapsara el gasto público, promover las contribuciones individuales para facilitar la movilidad de los trabajadores, evitar la mala gestión gubernamental de los fondos de pensiones y lograr efectos positivos para el sector financiero cuando los ahorros de la gente fueran invertidos en los mercados de capital.

El modelo general utilizado para las reformas es un sistema multipilar. El primer pilar incluye pensiones contributivas y no contributivas, normalmente concede un beneficio definido, financiada a través de un sistema público de *Pay-As-You-Go (PAYGO)*, esto es, la actual generación de trabajadores sostiene las pensiones de los jubilados vía impuestos. Este es el sistema de pensiones más extendido en todo el mundo. El segundo pilar (financiado mediante capitalización) consiste en contribuciones definidas (en contraste con los beneficios seguros y definidos) invertidas en instrumentos financieros generalmente a través de Administradoras privadas de Fondos de Pensiones o AFPs. El tercer pilar consiste en pensiones adicionales voluntarias para los grupos de mayor ingreso. La mayoría de las reformas radicales contemplaban un abandono total de PAYGO (Pilar I) para desarrollar sistemas de pensiones totalmente financiados mediante capitalización (Pilar II).

Como se ha señalado anteriormente, el seguro social es importante porque tiene en cuenta una financiación cruzada equitativa –en los seguros de salud, los ciudadanos sanos pagan por los enfermos; en las pensiones públicas, la generación más joven vela por la más vieja. La naturaleza equitativa de este contrato social intergeneracional se quebró en muchos países al introducir sistemas financiados mediante capitalización; sin embargo, la necesidad apremiante de reducir la pobreza y lograr los ODM ha llevado a muchos a cuestionar este enfoque en los países en desarrollo. Los argumentos son:

- Las reformas no tuvieron impacto alguno en la mejora de la cobertura, dado que ni los ciudadanos más pobres disponen de capacidad para contribuir a sistemas costosos de seguros privados ni las Administradoras privadas de Fondos de Pensiones (AFP) tienen interés en ofrecer servicios a los pobres.
- La transición de un sistema público a uno privado es muy costosa, difícil de financiar para la mayoría de países, dado que la generación actual debe pagar las pensiones de

los jubilados bajo el antiguo sistema (a través de impuestos) a la vez que pagar sus propias contribuciones. Muchos países en desarrollo, hambrientos de capital para inversiones sociales, reformaron su sistema de pensiones y ahora están pagando los altos costos de transición.

- Los costos administrativos de las compañías de seguros/AFPs tienden a ser muy altos, lo que revierte en beneficios más bajos.
- El riesgo de fluctuación de los mercados financieros es dejado a los pensionistas, los cuales se arriesgan a perder todos sus ahorros en caso de un hundimiento de los mercados. En muchos casos, el Estado (o lo que es lo mismo, los contribuyentes) han terminado actuando como aval de último recurso, sacando de apuros a compañías privadas y proporcionando pensiones sociales para los ciudadanos en caso de baches financieros.
- Los efectos de los sistemas de pensiones privados en las bolsas y mercados de capital han sido generalmente positivos, al hacerlos más líquidos y maduros. Con todo, el objetivo de un sistema de pensiones no es desarrollar el mercado de capital, sino proporcionar un ingreso seguro y efectivo en la vejez.
- La inversión de ahorros en bolsas y mercados de capital (en acciones e instrumentos que no sean bonos del Estado) conlleva una pérdida de recursos para los gobiernos, pues los ahorros de las pensiones fueron cruciales para la financiación de inversiones públicas en muchos de los “países de industrialización tardía” (Ej: electrificación en Finlandia, vivienda en Singapur, etc.).

Hay muchas opciones a la hora de mejorar/reformar los sistemas de pensiones, y todas ellas deben ser estudiadas en detalle, evitando las presiones de las compañías de seguros y otras partes interesadas. Ejemplos recientes demuestran que los sistemas públicos de pensiones (PAYGO/Pilar I), siempre y cuando la gobernanza sea la adecuada, son los sistemas de mayor impacto en términos de equidad en los países en desarrollo. Además, pueden ir acompañados de planes de pensiones privados para los grupos de mayores ingresos.

CUADRO 22: PENSIONES SOCIALES EN NAMIBIA

Tras la independencia del régimen colonial de Sudáfrica en 1990, el gobierno de Namibia tuvo que enfrentarse al desafío de tener que reducir las grandes desigualdades sociales y atender a grupos de población extremadamente vulnerables debido a los impactos del HIV/SIDA y los efectos excluyentes del *apartheid*. Namibia se encuentra entre los países con mayores disparidades de ingresos del mundo. El gobierno reformó el sistema de seguridad social heredado, ampliando la cobertura a través de pensiones sociales no contributivas para hacer frente a las vulnerabilidades. El sistema proporciona una transferencia de dinero en efectivo fija e incondicional a: (i) todos los namibianos mayores de 60 años, consistente en 30 dólares al mes (en 2001 la cobertura había alcanzado al 92% de la población establecida como objetivo), (ii) a las personas con discapacidades (25 dólares al mes), (iii) pensiones alimenticias para los niños (aproximadamente 15 dólares por niño/mes), y (iv) subsidios adicionales para padres adoptivos (15 dólares por niño/mes, para fomentar la adopción de niños huérfanos a resultas del HIV/SIDA). Los costes totales son del 2,6% del PIB y, en la actualidad, el gobierno de Namibia está estudiando cómo ampliar los programas y proporcionar mayores prestaciones a los más pobres, excluyendo a los que no lo son.

Véase: Schlegelger, 2002: Namibia's Universal Pension Scheme OIT.

Países como Argentina, Bolivia, Brasil, Namibia o Sudáfrica, han introducido planes de pensiones universales no-contributivas como instrumentos para la lucha contra la pobreza (Cuadro 22). Esto ha sido realizado de distintas maneras, desde el universal Bono Solidario (BONOSOL) en Bolivia (US\$225 por año a cualquier persona mayor de 65 años) a las pensiones rurales en Brasil para adultos mayores que vivan en zonas rurales (60 años hombres, 55 años mujeres), con un beneficio equivalente al salario mínimo (unos USD\$87 mes). Aunque las prestaciones que se proporcionan son modestas, su impacto en la reducción de la pobreza ha sido considerable. La OIT señala que las pensiones sociales y las transferencias han reducido la brecha entre ricos y pobres en Sudáfrica en un 47 por cien. En países como Senegal y Tanzania, la OIT calcula que la pobreza podría reducirse de un 35 a un 40 por cien. Para los hogares rurales más pobres, el hecho de tener a un adulto mayor en la casa se ha convertido en un activo, en una fuente de ingresos que permite cubrir las necesidades básicas de toda la familia. Las transferencias sirven, asimismo, como inyecciones de dinero en efectivo en las economías rurales, lo que afecta de manera positiva el desarrollo local. Como se ha mencionado anteriormente, estas pensiones básicas no contributivas son accesibles para la mayoría de países, pues no consumen más que el 1 o 2 por cien del PIB de media; son, cuanto menos, mucho más asequibles que los sistemas contributivos financiados mediante capitalización. En Brasil, las pensiones contributivas cuestan el 7,3 por cien del PIB, mientras que el programa de pensiones rurales no contributivas para reducir pobreza se estima en sólo el 1 por cien del PIB.

En los países de renta baja, las transferencias, ya sean condicionales o no condicionales, son mecanismos de redistribución rápida de la riqueza que se están utilizando cada vez más para: (i) reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria en los hogares de bajos ingresos, (ii) ampliar la cobertura de las pensiones en países en los que la seguridad social no está lo suficientemente desarrollada, (iii) promover el uso/demanda de los servicios sociales, y (iv) para monetarizar las economías rurales. El cuadro 23 describe los mecanismos.

(2) Abordar las necesidades urgentes de las comunidades

Otros instrumentos de protección social para el sector informal incluyen:

- *Programas multisectoriales de gran impacto a corto plazo*, descritos anteriormente.
- *Los programas de seguridad alimentaria* deberían ser prioritarios para los gobiernos. Deben empezar con sistemas de alerta temprana para detectar los hogares con mayor inseguridad alimentaria (por grado de consumo insuficiente de alimentos y malnutrición), y combatiendo las causas de la vulnerabilidad alimentaria con políticas a medio plazo, como la agricultura a pequeña escala y las transferencias. Excepto en casos de emergencia extrema, no se recomienda la distribución de comida, dado que hunde los esfuerzos de desarrollo. El reparto de comida proveniente del exterior tiene un impacto muy negativo en los agricultores al impedirles vender sus productos, y por lo tanto, generando más pobreza. Es preferible hacer un seguimiento de la inseguridad alimentaria con sistemas de alerta temprana y proporcionar a los hogares pobres cupones para alimentos, transferencias en efectivo e insumos de agricultura, estimulando de este modo la actividad económica local.

CUADRO 23: TRANSFERENCIAS SOCIALES – CÓMO FUNCIONAN

Tipología:

(a) *Pensiones sociales o transferencias incondicionales* (Ej: pensión por invalidez, vejez y subsidio familiar por niño, dirigidas a todo individuo que está incapacitado, sea anciano o tenga niños). (Véanse los ejemplos de los cuadros 22 y 14).

(b) *Transferencias condicionales*, entregadas tras el cumplimiento de unas condiciones preestablecidas, como por ejemplo, la asistencia de los niños al 85% de las clases y la administración de vacunas de inmunización (véanse cuadros 20 y 14). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las transferencias condicionadas solamente pueden ponerse en práctica en donde existen servicios de educación/salud y en donde el gobierno tiene una capacidad administrativa significativa. Las transferencias incondicionales son mucho más fáciles de implementar y más eficaces para una pronta reducción de la pobreza.

Alcance: Las transferencias condicionadas normalmente comienzan en áreas seleccionadas y se amplían progresivamente en función del éxito del sistema; las pensiones sociales tienden a ser universales, cubriendo todo el país.

¿Prestaciones focalizadas o universales? Las transferencias condicionadas tienden a estar focalizadas (Ej: PROGRESA /Oportunidades y Bolsa Familia, véanse los cuadros 13 y 14, están centradas en hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza). Las transferencias incondicionales pueden ser universales, proporcionadas a toda la población de un país (caso de subsidio familiar por hijo), o focalizadas hacia un grupo (Ej: discapacitados, con una enfermedad crónica o adultos mayores).

Financiación: Pública, normalmente de bajo coste. Las pensiones básicas generalmente suponen entre un 1% y un 2% del PIB, dependiendo del país; las transferencias condicionadas representan entre un 0,1% y un 0,7% del PIB en función de su alcance.

Métodos típicos de implementación:

- *Desembolsos* – Para ser efectivas, las transferencias sociales no deben ser interrumpidas: deben ser regulares y predecibles. Dos aspectos son especialmente relevantes: la periodicidad de los desembolsos y el método. En donde existan sistemas financieros desarrollados, los beneficiarios deberían recibir transferencias con periodicidad mensual, pues se trata de la mejor manera de garantizar unos ingresos estables para las necesidades básicas. En donde los sistemas puedan estar menos desarrollados, o los costes administrativos sean mayores, los gobiernos pueden optar por un pago anual (Ej: El BONOSOL de Bolivia) o semi-anual (Ej: pensiones en la India). Respecto a los métodos de desembolso, existen diferentes alternativas:
 - Sistema bancario: en Brasil y Argentina, los beneficiarios usan tarjetas electrónicas con la que pueden retirar su pensión de cualquier cajero automático; las tarjetas sirven además como instrumentos de crédito en las tiendas locales. Si no existe un sistema bancario electrónico, se puede recurrir a bancos rurales o instituciones de microfinanzas, una manera de extender los servicios bancarios a las comunidades.
 - Uso de servicios postales, como en el caso de las pensiones en la India.
 - Escuelas o centros de salud en el caso de lugares remotos (un maestro o enfermera recoge los fondos del banco correspondiente y los reparte a las familias; este sistema ha tenido éxito en Kalomo, Zambia).
 - Las ONG pueden también hacer entrega de las transferencias, como en Mozambique.
 - Convoys armados ? en casos de gran inseguridad, en Namibia, se han usado vehículos armados.
- *Seguimiento del cumplimiento (para las transferencias condicionadas):* Realizado por personal profesional/técnico; en el caso de la asistencia a clase de los niños, los profesores deben rellenar unos formularios; en el caso de las visitas de madres e hijos a clínicas de salud, vacunaciones, etc., las enfermeras completan formularios específicos. Es importante tener en cuenta que estos procedimientos administrativos son complejos y, por lo tanto, ralentizan la ampliación de las transferencias de efectivo condicionadas. Estos programas condicionados sufren por ello de grandes índices de falta de cobertura.

Fuente: DFID (2005) Social Transfers and Chronic Poverty; Help Age, IDS, Save the Children (2005) Making Cash Count; Cichon et al (2006) Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People, OIT

- *Los fondos sociales comunitarios* normalmente están gestionados a nivel local, empoderando a las comunidades, ONG y gobiernos locales. Estos proporcionan financiación para proyectos a pequeña escala, desde microcréditos hasta infraestructura, utilizando mano de obra local, promoviendo el desarrollo de habilidades profesionales y contribuyendo al capital social de la comunidad.
- *La previsión y gestión de desastres* es esencial para ayudar a las comunidades en peligro a reducir riesgos y mitigar efectos. En los países en desarrollo siempre las catástrofes generan muchos más muertos, heridos y afectados que en los países desarrollados, resultado de la mala calidad de las construcciones y la vulnerabilidad de las personas. Las tendencias más recientes en ayuda al desarrollo apuntan hacia mayores cantidades invertidas en programas de socorro/emergencia. Sin embargo, las importantes pérdidas económicas y humanas causadas por los desastres ponen de relieve la necesidad de invertir en la prevención y preparación ante los desastres. La ayuda de emergencia es notoria por su mala gestión ? el Banco Mundial estima que hasta un 50 por cien de fondos/bienes han desaparecido a causa de la corrupción en ocasiones. En todo caso, el socorro no reduce la vulnerabilidad. Invertir en construcciones de mayor calidad y en programas de vivienda; crear centros de gestión de riesgos para programas de reducción de riesgos; llevar a cabo una evaluación de peligros con un posterior seguimiento; proveer sistemas de respuesta y asistencia de emergencia, y reforzar la preparación de la comunidad, son mecanismos esenciales para reducir la pérdida de vidas humanas y la escala de daños.

(3) Apoyo a las mujeres y la asistencia familiar no remunerada

Tanto en países desarrollados como en desarrollo, la asistencia familiar no remunerada que realizan las mujeres constituye el cimiento de la protección social. Las sociedades no sobrevivirían si las mujeres (y niñas) no realizaran el trabajo doméstico, por el cual no reciben ningún pago: cocinar, las tareas de la casa, el cuidado de los niños, los ancianos y los miembros de la familia que enferman, y en general, el mantenimiento del tejido social. Este trabajo no remunerado cubre las carencias de la protección social formal pero acarrea importantes costes para el desarrollo de las mujeres (y niñas), que tienden a quedarse rezagadas en sus logros educativos y en los relacionados con el trabajo remunerado. Máxime cuando este trabajo no remunerado no goza siquiera de dignificación social, sino que, por el contrario, se traduce con frecuencia en humillaciones, restricción de la libertad e incluso esclavitud. El desarrollo de las mujeres requiere, por consiguiente, de una mayor protección o seguridad social formal. En los países desarrollados, los subsidios por nacimientos, las desgravaciones fiscales por hijo, las bajas por maternidad, las guarderías, la atención en el hogar y el acceso a servicios médicos gratuitos o de bajo coste han sido vitales para la emancipación de la mujer y para su integración en el mercado de trabajo remunerado, y además han generado externalidades positivas como la regulación de la población.

(4) Protección a la infancia

Los niños y jóvenes constituyen alrededor de la mitad de la población mundial. Por lo tanto, invertir en ellos es fundamental para elevar la productividad y la ventaja comparativa de un país a nivel internacional. La falta de una adecuada protección y la malnutrición resulta en raquitismo, mala salud, y baja capacidad intelectual, un alto costo

para las sociedades. Asimismo, tal y como se estipula en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, éste debería ser protegido de todas las formas de abuso y explotación, como el trabajo infantil, la prostitución infantil, y el largo cúmulo de adversidades que sufren las niñas. Entre los instrumentos de protección social más relevantes, cabe destacar el DIT, la nutrición y los programas de alimentación en las escuelas, los subsidios familiares por niño, las iniciativas para ayudar a los niños de la calle, los programas para empoderar a los jóvenes y evitar la marginalización, así como la criminalidad, las enfermedades de transmisión sexual, los embarazos precoces, y la adicción a las drogas.

Sitios web:

- OIT: <http://www.ilo.org/public/english/protection/index.htm>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/sp>
- ADB: <http://www.adb.org/SocialProtection/default.asp>
- DFID: <http://www.dfid.gov.uk/news/files/social-transfers.asp>

Más allá de la política social tradicional: Cambiando prejuicios y valores, creando cohesión social

La Cumbre Social de Copenhague de 1995, celebrada justamente tras los genocidios de Yugoslavia y Rwanda, destacó la necesidad de difundir valores de tolerancia, paz, democracia e integración social.

Cabe, pues, hacer hincapié en la formación de valores, de particular importancia durante la infancia, una etapa en la que los niños interiorizan las actitudes, reglas y expectativas de padres y profesores. Pero los valores se renuevan continuamente y van cambiando también durante la edad adulta, influidos por los grupos sociales a los que se pertenece, los medios de comunicación, el arte, la cultura, la religión, las experiencias y las ideas personales. Si bien la transmisión de valores (entre distintas generaciones o en el contexto de ellas) genera continuidad y cohesión, el contenido de estos valores es de una importancia fundamental. Los valores que promueven la tolerancia, la no violencia, la diversidad y la solidaridad, sirven para construir sociedades mucho más cohesionadas. Y mientras que muchos científicos sociales han formulado teorías sobre la importancia de normas y valores para la sociedad, el tema sigue sin llamar la atención de la comunidad dedicada al desarrollo. Las agencias de ayuda al desarrollo se han centrado en las inversiones básicas, como infraestructura, y raramente han mostrado interés en cuestiones más intangibles como los valores.

Los valores pueden ser creados y promovidos. La tolerancia, el respeto por la diversidad, la no violencia, la solidaridad, la confianza en la sociedad, la contribución a la misma, son creencias y comportamientos que pueden ser enseñados. Los cambios en actitudes y conductas también son esenciales para transformar los estereotipos y las relaciones que discriminan e impiden que las mujeres disfruten de una igualdad fundamental. Esto requiere:

- Comprender los valores culturales existentes.
- Tener objetivos claros sobre los valores que necesitan ser alterados para el progreso social.

- Conseguir apoyo de las estructuras locales, incluidos los líderes religiosos; un método es proporcionar datos sólidos acerca de los beneficios del cambio de actitud en otros países, dejando a un lado emociones y juicios de valor.
- Apoyar a aliados y “agentes del cambio”; alentar los grupos a nivel local y las organizaciones en diálogo.
- Diseñar programas adecuados. Pueden considerarse las siguientes opciones:
 - *Asignaturas en colegios (currícula)*: La educación multicultural es la vía más adecuada para asegurar la equidad y el respeto a la diversidad cultural en países donde existe más de una lengua y/o grupo étnico, lo cual da a los estudiantes la oportunidad de entender y respetar otras culturas, en lugar de imponer una lengua como dominante y excluir una cultura. Asimismo, hace que los niños sean respetuosos y despierta su interés por las otras culturas del mundo.
 - *Medios de comunicación*: Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel crucial en términos de cambio de actitudes, al abordar problemas de discriminación y exclusión. Los periodistas son actores fundamentales en la medida en que informan y preparan al público en los debates sobre el desarrollo. Otros enfoques alternativos incluyen combinar el entretenimiento con un enfoque educativo, por ejemplo, la BBC, UNESCO y otras agencias han llevado a cabo una labor muy positiva en la promoción de cambios de valores y conductas a través de programas dirigidos a una audiencia de masas en radio o televisión como, por ejemplo, telenovelas (Cuadro 24).

CUADRO 24: “UN NUEVO HOGAR, UNA NUEVA VIDA” EN AFGANISTÁN – LA TRANSMISIÓN DE VALORES A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En 1994, durante el régimen talibán, el servicio en pashtún para Afganistán del BBC World Service, lanzó un serial educativo de radio, “Un nuevo hogar, una nueva vida”, diseñado por el mismo personal de la BBC y por organismos donantes a fin de cubrir las necesidades educativas tanto de los refugiados como de quienes residían en Afganistán. El argumento presentaba las vidas de habitantes ficticios de un pueblo afgano y contenía mensajes sociales relevantes relacionados con la reintegración de los repatriados de guerra, las mujeres, la sensibilización y la toma de conciencia del problema de las minas y otras cuestiones de salud, higiene y saneamiento, tolerancia y resolución de conflictos. El serial sigue siendo todavía muy popular, merced a la identificación de muchos afganos con los personajes de la radio novela.

Véase: UNESCO <http://www.unescobkk.org/index.php?id=1647>

- *Campañas de información pública* han sido utilizadas desde hace tiempo con fines de sensibilización y educación. El uso de técnicas de marketing permite hacer llegar mensajes concisos, claros y claramente focalizados (Ej: anuncios de televisión y radio). Las campañas educativas han tenido mucho éxito en la promoción de estilos de vida saludables, en la no discriminación, etc. Pueden ser utilizadas para informar a los individuos sobre sus derechos, abordar todas las formas de discriminación o estigma y la falta de cumplimiento de las normas laborales.
- *Inversión en cultura*: Dar a conocer el patrimonio cultural e histórico de un país y el de otras culturas promueve el entendimiento, la tolerancia y el respeto hacia la diversidad siempre y cuando se eviten los prejuicios y la creación de mitos glorificando una u otra cultura. La inversión en el patrimonio tangible e intangible

también tiene efectos positivos para el turismo. Dicha inversión en patrimonio debe incluir actividades culturales que promuevan las artes –fomentando la creatividad de nuevos artistas para mantener viva la cultura– y acontecimientos colectivos al alcance de todo el mundo, como fiestas populares y actividades en las calles en un ambiente de diversión y encuentro intercultural informal, lo cual contribuye en gran medida a promover la cohesión social.

- *Apoyo a los agentes de cambio:* Los líderes comunitarios y nacionales que promueven argumentos equitativos y alternativos que beneficien a todos son aliados naturales para la mejora/cambio de valores.
- *Empoderamiento de las personas y promoción de asociaciones:* Los excluidos tienden a interiorizar la inferioridad y a reprimir su voz. La falta de voz y la incapacidad para el diálogo crea riesgos sociales, tensiones políticas, y puede degenerar en violencia. Cuando las personas se asocian y comparten sus problemas, suelen sentirse más respaldadas, más fortalecidas, con mayor capacidad para defender sus derechos y mayor habilidad para organizarse y generar cambios positivos para ellos mismos y para la sociedad en su conjunto. Las asociaciones pueden estar vinculadas a microcréditos, cooperativas y otros programas de desarrollo local. Debe hacerse notar que a veces las asociaciones necesitan ser protegidas, si se enfrentan a grupos de interés poderosos, es preciso protegerlas de la extorsión y la intimidación.
- *Hacer que los gobiernos rindan cuentas:* La desconfianza y la apatía son el resultado de que los ciudadanos se sienten aislados y desvinculados de la toma de decisiones, tomadas por otros a pesar de que tienen un gran impacto en sus vidas, y puede conducir a la alienación, la marginalización y la violencia. Los ciudadanos confían en los gobiernos que dan respuesta a sus problemas y expectativas, que son fiables y evitan las grandes desigualdades, así como en los que trabajan para construir sociedades estables que beneficien a todas las personas, con justicia social. El mantenimiento del contrato social entre el gobierno y los ciudadanos es esencial para promover la cohesión social.

Prevención de conflictos

La prevención de conflictos ha suscitado una considerable mayor atención que la cohesión social, a pesar de que ambos conceptos están indisolublemente unidos. Según un reciente estudio del Banco Mundial, las características fundamentales de una sociedad resistente al conflicto violento incluyen:

- Instituciones políticas y sociales que sean claramente integradoras, equitativas y que rindan cuentas.
- Diversidad económica, social y étnica en lugar de polarización y dominación.
- Crecimiento y desarrollo que proporcionen beneficios equitativos a toda la sociedad.
- Cultura del diálogo en vez de cultura de la violencia.

A pesar de su importancia, la prevención de conflictos sigue siendo muy limitada en el mundo del desarrollo, tratada casi en exclusividad por los especialistas en conflictos. La mayor parte de las Estrategias Nacionales de Desarrollo, así como las sectoriales, son llevadas a cabo por economistas y especialistas sectoriales que desconocen las cuestiones

relacionadas con el conflicto, y así estas estrategias y planes están diseñados ignorando fricciones internas. Las fuentes de tensión social son percibidas como “algo político”, y por lo tanto situadas más allá del ámbito del desarrollo. Sin embargo, el conflicto y la lucha social han configurado países en el pasado; si son ignorados, pueden conducir a la violencia. Es esencial que las Estrategias Nacionales de Desarrollo identifiquen y solucionen las fuentes de conflicto, antes de que se produzca una escalada de las tensiones.

- *Alerta temprana:* Las fuentes del conflicto varían de país a país pero generalmente están relacionadas con graves motivos de descontento y protesta, bien relativos a profundas desigualdades verticales (ej. conflicto o lucha de clases) o desigualdades horizontales (ej. diferencias entre grupos étnicos o religiosos). Los indicadores de detección de riesgos incluyen: (i) historial de conflictos previos, (ii) predominio de la pobreza y la desigualdad, (iii) inestabilidad política y gobiernos no receptivos a los ciudadanos, (iv) denegación de derechos políticos y sociales, (v) militarización, (vi) proliferación de armas, (vii) dominio étnico, (viii) conflictos en estados vecinos, (ix) altos índices de desempleo entre los hombres jóvenes, y (x) cultura de la violencia, creación de mitos, percepciones públicas.
- *Abordar las causas potenciales de conflicto:* las Estrategias Nacionales de Desarrollo son el escenario ideal para tratar las fuentes internas de tensión identificadas, antes de que el conflicto adquiriera una forma violenta? por ejemplo, reformas dirigidas a conseguir mayor equidad, o programas de empleo para jóvenes. Esto debe incluir el apoyo a procesos participativos donde los individuos puedan expresar su descontento y quejas, e instituciones para una eficaz resolución de disputas.

CUADRO 25: BURUNDI: ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE CONFLICTO

Desde su independencia en 1962, Burundi ha experimentado recurrentes episodios de genocidio con asesinatos masivos (1965-69, 1972, 1988, 1991, 1993) y un balance aproximado de 350.000 muertos y 1,3 millones de refugiados y desplazados internos. El riesgo de un resurgimiento de la violencia entre hutus y tutsis es grande. Tras un periodo de limitada asistencia de donantes, en 2004 el Secretariado Permanente para las Reformas Económicas y Sociales de Burundi y los donantes realizaron un análisis de prevención de conflictos para abordar sus causas estructurales, y garantizar que la ayuda para el desarrollo contribuiría eficazmente a evitar el resurgimiento de la violencia. Los hallazgos revelaron que la principal causa de conflicto era la desigualdad en un contexto de extrema pobreza. A fin de poner coto a las desigualdades, se propusieron programas de apoyo al empleo para los grupos excluidos, la distribución de tierras, desarrollo rural, protección social y desarrollo humano. Se extrajo, asimismo, la conclusión de que el conflicto había sido manipulado y orientado por y en beneficio de las élites; por ello se utilizaron los medios de comunicación y campañas de información pública para promover la cohesión social y poner fin a una cultura de prejuicios y mitos. El análisis también mostró que el conflicto estaba enraizado en una cultura de impunidad respecto a la violencia, en un contexto de militarización y de proliferación de armas pequeñas, para lo cual se identificaron las siguientes medidas: apoyo al sistema judicial y de seguridad, procesos de reconciliación y programas de desmovilización y reintegración. *Fuente:* Brachet y Wolpe, 2005: *Conflict Sensitive Development Assistance – The case of Burundi*. Banco Mundial.

Además de desarrollar valores de igualdad y tolerancia y la prevención de conflictos, la cohesión social también incluye otros aspectos intangibles del bienestar de los

ciudadanos, como su derecho a vivir con dignidad, a utilizar libremente su lengua materna, a disfrutar de tiempo libre en el seno de su comunidad, a reír, a divertirse, a ser creativos, todos ellos aspectos esenciales de la humanidad y signos de sociedades sanas. Ello no es fruto únicamente de un bienestar material, sino de vivir en sociedades sin miedo, sin exclusión.

Sitios web:

- FNUAP: <http://www.unfpa.org/culture/>
- UNESCO: <http://portal.unesco.org/culture>
- Banco Mundial: *Prevención de conflictos y reconstrucción*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCPR/0,,menuPK:407746~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:407740,00.html>

VII. REDISTRIBUCIÓN INTERNACIONAL Y JUSTICIA SOCIAL

El sistema global surgido a finales del siglo XX ha generado mucha resistencia. La desigualdad ha aumentado, entre países y entre grupos sociales dentro de los países. El 10 por cien más rico de la población mundial adulta acapara el 85 por cien del total de los ingresos y bienes mundiales ? en tanto que el 90 por cien más pobre obtiene sólo un 15 por cien de ellos. Si el poder radica en la habilidad de los grupos sociales de proteger y hacer avanzar sus intereses, el 90 por cien de la población mundial carece de él. Las reglas globales reflejan el poder global, los intereses del 10 por cien de la elite mundial que disfruta de la mitad de la renta generada por la humanidad. La enorme brecha entre ricos y pobres es motivo de mayor preocupación desde que el mundo afronta la amenaza del terrorismo organizado de grupos infiltrados en algunos de los países más pobres del mundo.

Mientras que los beneficios económicos de la globalización van a unos pocos países, empresas e individuos, las políticas sociales y sus costes han de realizarse a nivel local, con menos recursos, con espacios de decisión de políticas públicas cada vez más limitados.

La justificación para la redistribución internacional, a través de una ayuda al desarrollo aumentada y de mejor calidad, no puede ser mayor. Pues para que la globalización sea aceptada, ésta deberá ser una globalización que beneficie a la mayoría, una globalización para todos, y no sólo para una élite.

Aceptar la responsabilidad global del desarrollo social, es algo que puede llevarse a cabo:

- Contando con una obligación global de rendir cuentas por los ODM y promoviendo regulaciones internacionales para detener la “carrera hacia el fondo”.
- Creando políticas sociales globales y regionales.
- Apoyando a los gobiernos comprometidos en países en desarrollo con Estrategias Nacionales de Desarrollo equitativas con una mayor ayuda, alineada y armonizada, y especialmente con apoyo presupuestario.

Políticas sociales globales y regionales

Problemas transfronterizos como pandemias o la migración ilegal han puesto de manifiesto la necesidad de gestionar los bienes públicos globales. Muchas cuestiones sociales rebasan los límites nacionales, y los gobiernos están interesados en coordinar políticas sociales globales y regionales en áreas como:

- Salud (enfermedades como el SARS, gripe aviar o malaria).
- Mecanismos de redistribución social como fondos sociales globales/regionales dirigidos a áreas pobres o para subsanar las disparidades sociales
- Regulaciones laborales (acuerdos de migración, normas laborales) para combatir la “carrera al fondo”
- Cooperación en la regulación de la ejecución pública y privada de servicios públicos (agua, electricidad); en principio, las formaciones regionales están en una posición superior para negociar con proveedores privados que no un gobierno aislado, pudiendo conseguir una mayor expansión de la cobertura, tarifas más asequibles y una mejor calidad de servicios.
- Gestión de desastres y sistemas de alerta temprana.
- Mecanismos de empoderamiento social como cartas sociales, consejos de derechos humanos; el Tribunal Europeo de Justicia o la Corte Europea de Derechos Humanos pueden servir como modelos para crear mecanismos donde los ciudadanos pueden ser empoderados a desafiar los fallos de los gobiernos en cumplir sus derechos
- Cooperación para fomentar las inversiones locales y permitir sistemas tributarios más progresivos (Ej: a través de medidas coordinadas para controlar la evasión de capital, los paraísos fiscales y la competencia fiscal).
- Mecanismos de puesta en común de fondos en casos de riesgo (“*risk pooling*”) como los seguros y reaseguros agrarios internacionales.
- Políticas regionales de inversión común para cubrir necesidades sociales básicas, por ejemplo, la producción de medicamentos genéricos baratos a nivel regional para beneficiarse de economías de escala.
- Más allá de los temas específicos, existe la necesidad imperiosa de establecer un sistema de gobernabilidad global para construir un mundo más seguro y justo, un consenso internacional para hacer que la globalización funcione para todos: un contrato social global.

Nuevos instrumentos de ayuda al desarrollo

Los instrumentos de ayuda al desarrollo han evolucionado progresivamente de proyectos a transferencias directas a gobiernos de países en desarrollo, ya sea en forma de AP (Apoyo Presupuestario general directo a un gobierno) o SWAps (*Enfoques sectoriales*, apoyo presupuestario a un sector específico como la salud), apoyando a los gobiernos con buena gobernanza, presupuestos plurianuales/MTEFs (Estrategias de gasto a medio plazo) y bajos riesgos fiduciarios.

¿Cómo pueden garantizar los gobiernos que los nuevos instrumentos de ayuda funcionarán para apoyar el desarrollo social y, en última instancia, a los ciudadanos de los países en desarrollo? ¿Cómo pueden ser utilizados de manera eficaz los AP y SWAps de forma que respalden Estrategias Nacionales de Desarrollo equitativas?

- Es vital que los SWAps y AP sean usados como instrumentos de redistribución y de justicia social, es decir, que lleguen a los ciudadanos y no sean utilizados para sustentar instituciones (Ej: un ministerio) o procesos de desarrollo (Ej: la finalización de un MTEF), o que sean simplemente usados como un mecanismo de desembolso rápido de los fondos de los donantes.
- Algunos donantes AP, como la Unión Europea, creen en el vínculo entre los desembolsos y los resultados ? ello podría incluir logros en relación a un impacto efectivo sobre los grupos excluidos.
- Las transferencias y pensiones sociales resultan particularmente atractivas desde un punto de vista de impacto rápido y directo en los hogares pobres; los gobiernos pueden financiar las transferencias sociales a través tanto de AP como de SWAps.
- El trabajo digno, la promoción del empleo y las normas laborales pueden ser incluidos también bajo AP y SWAps; aunque, en la medida en que los resultados tardarán más tiempo en manifestarse, los SWAps puede que constituyan un mecanismo más eficaz para los gobiernos.
- El AP ha permitido que los ciudadanos contribuyan a debates sobre las políticas y la distribución relacionados con el presupuesto ? en algunos países, el AP ha apoyado procesos de presupuestos participativos y presupuestos con perspectiva de género. Los gobiernos también podían fomentar otros presupuestos temáticos (Ej: mostrando los efectos distributivos en otros grupos excluidos).
- En términos prácticos, esto significa abandonar el apoyo a proyectos de los donantes y pequeñas actividades de ONGs, para apoyar políticas nacionales y cambios estructurales en aquellos gobiernos que construyen sistemas sociales equitativos. En última instancia, el AP respalda a los gobiernos como instituciones legítimas con un contrato social para supervisar el desarrollo económico y social de un país.
- Las actividades de la sociedad civil deben expandirse, financiadas mediante otros fondos especiales.

Un aumento de la ayuda al desarrollo debería apoyar Estrategias Nacionales de Desarrollo equitativas, de manera que políticas sociales y desarrollo económico vayan de la mano en un marco correcto de gobernanza. De ese modo, tanto gobiernos en países desarrollados como los países en desarrollo compartirían responsabilidad en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y última instancia, en la creación de prosperidad global

VIII. CONCLUSIÓN

Políticas eficaces para corregir la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades son una necesidad apremiante. Las políticas sociales, como parte integrante de las políticas públicas, proporcionan un conjunto de instrumentos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social. Las políticas sociales complementan y

refuerzan el desarrollo económico en la medida en que mejoran el capital humano y el empleo productivo.

Los gobiernos lanzan Estrategias Nacionales de Desarrollo para construir países que sean socialmente cohesionados, económicamente sostenibles y políticamente estables. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo no son un mero ejercicio tecnocrático: representan la oportunidad de repensar el contrato social de un país. Ello requiere la creación de coaliciones políticas de apoyo, a la vez que frenar la captura de beneficios de las élites u otros grupos con intereses creados.

Esta Guía de Orientación sobre Políticas Públicas indica los pasos necesarios para diseñar Estrategias Nacionales de Desarrollo para todos: diagnóstico de las prioridades sociales, selección de las mejores opciones políticas, financiación, implementación, seguimiento, participación y viabilidad política

Se presentan un conjunto de prioridades críticas, como la necesidad de incorporar el enfoque de equidad en los distintos sectores, desde la energía al transporte; la necesidad de políticas universales que presten particular atención a las capas pobres y a los grupos excluidos; y la necesidad de iniciativas a corto plazo que complementen las políticas a largo plazo, para asegurar que las cuestiones sociales más urgentes se abordan con celeridad y que el apoyo político a los gobiernos permanece estable.

Por otro lado, esta Guía de Orientación presenta los instrumentos de política social más importantes para acelerar el desarrollo social equitativo para todos, en las áreas de empleo, educación, salud, protección social, cultura y prevención de conflictos. Las opciones seleccionadas van acompañadas de cuestiones relativas a la implementación. No existen formulas perfectas o "recetas únicas". Cada país cuenta con necesidades sociales, objetivos de desarrollo y capacidades fiscales distintas, lo cual le llevará a una distinta selección de políticas sociales.

Finalmente, esta Guía de Orientación concluye con algunas observaciones respecto a la necesidad de una gobernabilidad global adecuada para reducir la pobreza y desigualdad a escala mundial. El desafío de nuestra generación es orientar la globalización en la dirección correcta, gestionarla de manera equitativa y sostenible. Ello puede realizarse a través de políticas sociales internacionales y regionales, mediante una mayor ayuda al desarrollo, alineada y armonizada, destinada a respaldar Estrategias Nacionales de Desarrollo que beneficien a todos. La responsabilidad de construir un siglo XXI mejor para todos está ahora en nuestras manos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Birdsall, Nancy (2005). Why Inequality Matters in a Globalizing World. World Institute for Development Economics Research Annual Lecture, Helsinki.
- Booth, David, and Zaza Curran (2005). Aid Instruments and Exclusion. Report for the UK Department for International Development. London: Overseas Development Institute.
- Bourguignon, Francois (2004). The Poverty-Growth-Inequality Triangle. Washington D.C.: World Bank.

- Cichon, Michael, Krzysztof Hagemeyer and John Woodall (2006). *Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People*. Geneva: International Labour Office.
- Conceição, Pedro, Pedro Ferreira and J.K. Galbraith (1999). *Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure*. UTIP Working Paper 11. Austin: University of Texas.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart (eds) (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- Deacon, Bob (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Deacon, Bob, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev (2007). *Regional Social Policy*. UN DESA Working Papers No. 38. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs.
- De Haan, Arjan (2006). *Reclaiming Social Policy: Globalization, Social Exclusion and New Poverty Reduction Strategies*. Processed. Ontario: University of Guelph.
- Devereux, Stephen and Rachel Sabates-Wheeler (2004). *Transformative Social Protection*. IDS Working Paper No. 232. Sussex: Institute of Development Studies.
- DFID (2004). *Labour Standards and Poverty Reduction*. London: Department for International Development.
- DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID policy paper*. London: Department for International Development.
- DFID (2005). *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*. London: Department for International Development.
- Esping-Andersen, G.østa (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Blackwell.
- Helpage (2004). *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*. London: Helpage.
- Holzmann, Robert and Steen Jorgensen (1999). *Social Protection as Social Risk Management*. Washington, D.C.: The World Bank
- Howell, David (2005). *Fighting Unemployment: Why Labor Market Reforms Are Not The Answer*. CEPA Working Papers. New York: Schwartz Center for Economic Policy Analysis.
- ILO (1999). *Decent Work. Report of the Secretary General 87th International Labour Conference*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2004). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. Report of the World Commission on the Social Consequences of Globalization*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2005). *Decent Work and Poverty Reduction Strategies*. Geneva: International Labour Office.
- Jomo K.S. and Ben Fine (eds) (2005). *The New Development Economics*. London: Zed Books.
- Jomo K.S. and Jacques Baudot (eds) (2007). *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization and Inequality*. London: Zed Books.
- Kanbur, Ravi, and Nora Lustig (1999). *Why is Inequality Back on the Agenda*. Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics. Washington D.C.: The World Bank.
- Lustig, Nora and Darryl McLeod (1997). *Minimum Wages and Poverty in Developing countries: Some Empirical Evidence*, in *Labor Markets in Latin America*, Sebastian Edwards and Nora Lustig eds. Washington D.C.: Brookings Institute.
- Mackintosh, Mary, and Meri Koivusalo (eds) (2005). *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. Basingstoke: Palgrave.

- Mesa-Lago, Carmelo (2002). Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America. Paper presented at Social Protection for the Poor Conference. Manila: Asian Development Bank.
- Mkandawire, Thandika (2005). Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development Program paper No. 23. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Mkandawire, Thandika (ed.) (2006). *Social Policy in a Development Context*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Norton, Andy and Diane Elson (2002). What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. London: Overseas Development Institute.
- Ocampo, J.A. (2006). Market, Social Cohesion, and Democracy. DESA Working Papers No. 9. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs.
- Ocampo, J.A., K.S. Jomo and Sarbuland Khan (eds) (2006). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. London: Zed Books.
- Ortiz, Isabel (ed.) (2001). *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Ortiz, Isabel et al (2001). *Handbook for Poverty and Social Analysis*. Manila: Asian Development Bank.
- Pal, Karuna et al. (2005). Can Low-Income Countries Afford Basic Social Protection? First results of a modeling exercise Issues in Social Protection Discussion Paper No. 13. Geneva: International Labour Office.
- Ranis, Gustav, and Frances Stewart (2005). Dynamic Links between the Economy and Human Development. UN DESA Working Paper no. 8. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs.
- Ravallion, Martin (1998). Poverty Lines in Theory and Practice. Living Standards Measurement Study Working Paper 133. Washington DC: World Bank.
- Reddy, Sanjay, and Thomas Pogge (2005). How Not to Count the Poor. New York: Columbia University.
- Sachs, Jeffrey (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*. UN Millennium Project. New York: United Nations.
- Stiglitz, Joseph (2000). *Economics of the Public Sector (Third edition)*. New York: W.W. Norton.
- United Nations (1995). *Report of the World Summit for Social Development. Copenhagen, 6-12 March 1995*. A/CONF/166/9
- United Nations (2005). *World Summit Outcome. New York, 14-16 September 2005*. A/RES/60/1
- United Nations Millennium Project (2005). *Preparing National Development Strategies to Achieve the Millennium Development Goals: A Handbook*. New York: United Nations.
- UNDESA (2005). *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: United Nations.
- UNDP (2005). Human Rights: A Practice Note. New York: United Nations Development Programme.
- UNFPA (2004). Tips for Culturally Sensitive Programming. New York: United Nations Population Fund.
- UNFPA (2005). Adding it Up: *The Benefits of Investing In Sexual and Reproductive Health Care*. New York: United Nations Population Fund.
- UNIFEM (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. New York: United Nations Development Fund for Women.

- UNRISD (2001). *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- UNRISD (2005). *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- UNU WIDER (2006). *The World Distribution of Household Wealth*. United Nations University-World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
<http://www.wider.unu.edu/>
- Van der Hoeven, Rolph, Hulya Dagdeviren and John Weeks (2001). *Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction*. Geneva: International Labour Office.
- Van Ginneken, Wouter (2003). *Extending Social Security - Policies for Developing Countries*. Extension of Social Security Paper No. 13. Geneva: International Labour Office.
- WHO (2004). *Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance*. Geneva: World Health Organization.
- Wiman, Ron, Timo Voipio and Matti Ylonen (2007). *Comprehensive Social Policies for Development in a Globalizing World*. Helsinki: STAKES and Ministry of Foreign Affairs.
- Woodward, David, and Andrew Simms (2006). *Growth is Failing the Poor. The Unbalanced Distribution of the Benefits and Costs of Global Economic Growth*. DESA Working Paper No. 20. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs.
- World Bank (2002). *PRSP Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2003). *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2003). *Preparing Public Expenditure Reviews for Human Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2005a). *Conflict Analysis Framework*. Processed. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2005b). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.