

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

Secretaría de Ciencia y Tecnología  
Departamento de Ciencias Sociales

Programa de Incentivos para la Investigación Docente

## LA GESTIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR INFORME FINAL 1999

### Miembros del Equipo de Investigación

Director: Dra. Gloria E. Mendicó

Lic. Esther Moretti

Lic. Isabel Viskivichan

Lic. Ana Pedreira

Lic. Ricardo J. Alvarellos

INDICE

**CAPÍTULO 1: EL MERCOSUR Y SUS POLÍTICAS SOCIALES ... 3**

- 1.I.- Consideraciones Introdutorias.....
- 1.II.- Mercosur y sus Cuestiones Sociales.....
- 1.III.- Políticas Sociales, ¿Para Qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde?.....
- 1.III.A.- Aspectos Contributivos al Diagnóstico Social.  
Latinoamérica y Mercosur.....
- 1.III.A.1.- Sobre los perfiles demográficos.....
- 1.III.A.2.- Sobre la incidencia de la pobreza.....
- 1.III.A.3.- Sobre el empleo.....
- 1.III.B.- El Gasto Social, ¿Referente necesario para la  
valoración de las Políticas Sociales?
- 1.III.B.1.- Evolución del Gasto Social en América Latina.....
- 1.III.B.2.- Eficiencia e ineficiencia del Gasto Social.....

**CAPITULO 2: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PAISES DEL  
MERCOSUR.....**

18

- 2.I.- La Gestión Social en Argentina (Isabel Visquivichian).....**
- 2.I.1.- El Estado y su Evolución.....
- 2.I.1.A.- El Estado Popular.....
- 2.I.1.B.- El desarrollismo.....
- 2.I.1.C.- La Transición.....
- 2.I.1.D.- Consolidación de la República.....
- 2.I.2.- Características Estructurales.....
- 2.I.2.A.- Dimensión Económica.....
- 2.I.2.B.- Dimensión Humana.....
- 2.I.3.- Las Políticas Sociales y La Gestión Actual.....
- 2.II.- La Gestión Social en Brasil. (Ricardo Alvarellos).....**
- 2.II.1.- Los Tipos de Estado y sus Políticas Sociales.....
- 2.II.1.A.- El "Estado Novo".....
- 2.II.1.B.- Estado Desarrollista.....
- 2.II.1.C.- La Nueva República.....
- 2.II.2.- Características Estructurales.....
- 2.II.2.A.- Dimensión Económica.....
- 2.II.2.B.- Dimensión Humana.....
- 2.II.2.C.- Urbanización.....
- 2.II.2.D.- Dimensión Institucional.....
- 2.II.3.- Brasil Social: Características Actuales.....
- 2.III.- La Gestión Social en Paraguay (Esther Moretti).....**
- 2.III.1.- Los Distintos Tipos De Estado.....
- 2.III.1.A.- Estado Popular.....
- 2.III.1.B.- El Estado Desarrollista.....
- 2.III.1.C.- La apertura democrática: ¿de la transición a la consoli-  
dación democrática?.....
- 2.III.2.- Características Estructurales.....
- 2.III.2.A.- Dimensión Demográfica.....
- 2.III.2.B.- Dimensión Económica.....
- 2.III.2.C.- Cultura.....
- 2.III.3. Políticas Sociales y la Gestión Social a fines de los '90-.....
- 2.IV.- La Gestión Social En Uruguay (Ana Pedreira).....**
- 2.IV.1.- Evolución histórica del Estado.....
- 2.IV.2.- Características Estructurales.....
- 2.IV.2.A.- Caracterización Demográfica.....
- 2.IV.2.B.- La participación de Uruguay en el proceso del Mercosur....
- 2.IV.3.- El Bienestar Social y la Gestión Social a fines de los '90.....

<b>CAPÍTULO 3: MODELOS DE GESTIÓN SOCIAL.....</b>	<b>63</b>
3.1. - El Mercosur y sus Instituciones de Bienestar.....	
3.2.- El Modelo De Política Social Latinoamericano. La Ciudadanía como valor esencial del Desarrollo Social.....	
3.2.1. La percepción de la ciudadanía en la visión de Sonia Fleury.....	
3.2.2. Clasificación de los Modelos de Bienestar. La ciudadanía en América Latina.....	
3.3.- Sobre las Gestiones para erradicar la Pobreza y lograr la Integración Social.....	
3.3.1. Los resultados del seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social.....	
3.4.- "Política Social" en la Unión Europea.....	
3.4.1.- Estado actual de la Coordinación de Políticas en la Unión Europea.....	
3.5. Proceso de profundización del Mercosur.....	
 <b>CAPÍTULO 4: ENCUENTRO CON LOS DATOS Y PRECISIONES METODOLÓGICAS.....</b>	 <b>78</b>
4.1.- Distintos enfoques para la gestión pública en un proceso de integración.....	
4.2.- Elaboración de Políticas Nacionales frente a los esquemas de integración.....	
2.1.- La gestión convencional para la coordinación regional .....	
2.2.- La gestión de la coordinación de las políticas nacionales.....	
4.3.- Escala de Coordinación de Políticas: Justificación de las variables.....	
4.4.- Los datos obtenidos en el trabajo de campo.....	
4.4.1.- Las Categorías de Análisis y sus Resultados.....	
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 <b>87</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO METODOLOGICO.....</b>	<b>98</b>

## CAPÍTULO 1: EL MERCOSUR Y SUS POLÍTICAS SOCIALES

### 1.1.- Consideraciones Introdutorias

Gloria Edel Mendicoa

Mercosur y Gestión Social se configura como un tema que encierra un gran desafío, dentro del cual deben considerarse respuestas adecuadas a los siguientes interrogantes ¿cómo se encuentran los Estados miembros al finalizar la década? ¿Cómo se ejercen las funciones del Estado, en especial las funciones económicas, sociales, en una sociedad más abierta, democrática, etc. ? ¿Qué puede ofrecer el análisis de políticas sociales al nuevo estilo gubernamental de cada país y en este contexto ¿cómo plantearse el análisis al plano regional, como para que desde el mismo, el futuro, pudiera avenir un esquema que respondiera al Mercosur Social?

No se pretende tener respuestas a estos interrogantes. Precisamente esta investigación se orienta a replantear la posición que hasta ahora se ha estado considerando en el debate integracionista, donde claramente el perfil económico-comercial es el que ha sido protagónico en las decisiones asumidas y sigue siendo "lo social" un aspecto complementario o subsidiario de aquél. Tampoco han sido objeto de estudio las cuestiones sociales como elementos de integración, excepto las que son vistas "como hechos dados", los indicadores parciales que se analizan para fortalecer los diagnósticos, y otras formas que pudieran constituirse como antecedentes a este enfoque que se procura estudiar. A pesar de caer en la redundancia, no puede evitarse señalar que en este sentido la investigación "La Integración Social en el Mercosur"<sup>1</sup>, ya concluida, es el punto de partida y el marco de reflexión que ha permitido que lo que se emprende en esta instancia pueda constituirse como una nueva línea de investigación.

Se presenta la oportunidad de describir el estado actual del Mercosur acerca de los avances que los países miembros pudieran haber logrado o estar intentando hacerlo sobre otros esfuerzos que superen las transacciones comerciales. Si la meta, por ejemplo, fuera la moneda única, alcanzarla deberá conllevar estrategias coordinadas y profundas que respondan a una política social común, por lo tanto es imprescindible una estrategia que aborde la *Integración Social del Mercosur*. Ciertamente es que alcanzar tales propósitos implicará tener en cuenta objetivos tales como fuera señalado por R. Abinzano<sup>2</sup>:

- = "...Construir una integración en todos los niveles posibles, aunque los aspectos económicos ocupen un lugar preponderante.
- = Concebir exclusivamente una integración, como comercial o económica está destinada al fracaso.

<sup>1</sup> "La Integración social en el Mercosur". Investigación llevada a cabo en el marco del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores, con la participación de Mendicoa Gloria (Directora) y Pedreyra Ana María, Moretti Esther, Viskivichan Isabel y Alvarellos Ricardo.

<sup>2</sup> Abinzano, Roberto; "Mercosur, un modelo de Integración"; Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones. 1993

- = Desactivar la cultura de la desintegración y crear la cultura de la integración. Este proceso es imprescindible para alcanzar todos los demás.
- = Reconocer el peso político, tanto para iniciar este proceso como para acompañarlo y continuarlo hasta el logro de los objetivos establecidos. Es necesaria una convocatoria amplia en todos los partidos y movimientos políticos regionales.
- = Reparar con la firma de protocolos específicos, la ausencia de algunos temas, considerándose a la educación, ciencia, informática, medio ambiente, defensa y seguridad... Es cierto que sobre estos temas existen instancias de concertación y debate, e incluso acuerdos, pero no poseen el mismo rango jurídico que recibieron otros temas.
- = Priorizar las acciones de cooperación, intercambios, realización de proyectos comunes... en las áreas de frontera con la participación activa de los municipios...”

Este conjunto de objetivos que hacemos propios, podrá ser reorientado con el fin de constituir a algunos de ellos en factores de medición en torno a un marco de desarrollo de mayor relevancia y alcance. De todas formas, lo que antecede está expuesto como puntos de llegada hacia una meta denominada Mercosur, que para obtenerla será menester alcanzarlos. En este caso, los criterios de la investigación inducen a indagar cuanto es lo concretado de todas esas aspiraciones.

#### 1.II.- Mercosur y sus Cuestiones Sociales

No es tarea sencilla brindar un marco analítico adecuado, sin antes proceder a caracterizar, con las limitaciones del caso, un problema de estudio teniendo en cuenta los indicadores más sobresalientes que hacen a la situación actual de nuestros países.

Se parte del concepto de Política Social entendida como “una construcción social, asociada a la definición e implementación de nuevas estrategias para la acción, lo cual supone esfuerzos dirigidos a mejorar la información social para facilitar la comprensión de las problemáticas, la identificación de las estrategias y la incorporación de la evaluación de la gestión en términos cuantitativos y cualitativos”<sup>3</sup>.

La ausencia de una estrategia coordinada con criterios que combinen equidad e integralidad en la gestión pública atinente a cada país, con las diversidades de cada caso, son un obstáculo para orientar un Mercosur Social. Ello profundizará los déficits ya existentes en la situación social de los países involucrados y hará más agudos los indicadores de desarticulación social, exclusión y pobreza.

Con lo dicho se procura sintetizar la esencia del problema en esta propuesta, tomando al Mercosur como Unidad de Observación, sobre la base de tendencias divergentes que siguen instaladas, propiciando la profundidad de los márgenes de dualización económica, y las escasas decisiones que orienten a coordinar las acciones públicas, esto último visto desde las geografías nacionales, pero que sin duda hará más dificultosas estrategias compartidas. El problema, en síntesis, es la imposibilidad de seguir atendiendo los

<sup>3</sup> Mendicoa, Gloria; “La planificación de las políticas sociales” Espacio Editorial. Bs. As. 1997

problemas sociales y consecuentemente diseñar políticas con destino a cada unidad geográfica, cuando ellas pueden orientarse y alcanzar una plena realización si se plantean alternativas conjuntas, en pos de pautas efectivas de armonización y coordinación. Así, resulta necesario redefinir algunos argumentos básicos que permitan respuestas a ¿qué tipo de políticas, para quién y dónde?. Sobre este fin de siglo se toma en cuenta que, en materia de prestaciones sociales, la realidad nos devuelve una polarización demostrada en una minoría que disfruta condiciones óptimas de atención social, y una gran mayoría que carece de ella. Con ligeras variantes, unos y otros países latinoamericanos presentan esta situación lo que queda subsumido en el ahondamiento de divergencias entre los que se han subido al carro de la “modernización” y los que descendieron al mundo del desempleo, a la baja productividad o al empleo por cuenta propia, convirtiéndose así en los “nuevos pobres”, y acrecentando los índices de la franja conocida como la de “los pobres estructurales”.

De lo que se trata, y un proyecto de Mercosur Social puede ser la alternativa, es potenciar el desarrollo de una capacidad social, hasta ahora limitada, con la presencia de acciones rigurosamente priorizadas, profundas y coordinadas, a partir de cada país pero proyectadas éstas en el espacio regional. Una capacidad social producto de una estrategia innovadora que aprecie el desarrollo social y afiance el capital social de nuestros pueblos.

Se impone un nuevo modelo de institucionalidad social que requiere de una relación diferente entre Estado y Sociedad, poniendo la atención en la participación ciudadana como forma de un **empoderamiento** social, producto de una concepción diferente de las estrategias de intervención y consolidación de Políticas Sociales. Este enfoque exige el compromiso estatal con un mayor nivel de actividad, enfrentando decididamente la redistribución del ingreso y la riqueza. Compromiso que no puede quedar en los límites nacionales, sino que debe abarcar en el horizonte al espacio regional.

Sin embargo estas propuestas no son alcanzables si se tiene en cuenta lo que significa la integración en la perspectiva histórica. Es sabido que América Latina estuvo signada por la formación de Estados que se construyeron sobre la base de espacios territoriales “socialmente desintegrados, por Estados de baja regulación social y por la conformación de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales”. Lo que se presenta, en palabras de Pérez Baltodano, tomando como base de relación los conceptos integración territorial, soberanía, poder estatal, ciudadanía y política social, es una América Latina incapaz de un desarrollo regulado de su territorio para la consolidación social. La ciudadanía al fin, es el resultado de la capacidad de crear un espacio de acción y control estatal dentro del ámbito estatal.<sup>4</sup>

Este antecedente limitó un proceso de “integración social”, por los mismos obstáculos que se generaron en los espacios de comunicación entre “Estado” y “Sociedad” y entre “Sociedad”-“Sociedad”. Ello obliga a una revisión cuidadosa de la integración social, en términos de un Mercosur que se oriente a combatir la pobreza y la exclusión social, teniendo en cuenta, además, dos ejes sustanciales, recurrentemente debatidos en las dos últimas décadas en nuestros países en su difícil tránsito por las reformas que han tenido que afrontar. Se está haciendo referencia a la conjugación de los procesos de democrati-

<sup>4</sup> Pérez Baltodano, Andres (Editor) Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: Tensiones y contradicciones. Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.

zación políticamente incluyente con los de una modernización, socialmente excluyentes<sup>5</sup>, haciendo que las posibilidades de consolidación interna se tornaran muy difíciles, por lo cual procesos como el de integración regional no debieran reconstruirse, sobre la base de los frustrados intentos anteriores, resultando enormes los desafíos en esta perspectiva.

Estos dos ejes definieron una "cuestión social" que se relacionó con la obtención de mejor nivel en los índices aportados por la economía en medio de la crisis de la caída del Estado de Bienestar, a la par que debía ser sostenido el proceso de democratización. En este marco, Latinoamérica se encontró en la encrucijada entre sus circunstancias dolorosas, que oscurecieron el panorama futuro, ya que en este fin de siglo el cuadro social latinoamericano se encuentra centrado en la pobreza y desempleo, la inequidad y la exclusión social.

El aumento de la inequidad laboral (ha quedado demostrado que la modernización vehiculizada sólo por indicadores económicos fue insuficiente), la precariedad laboral, la vulnerabilidad física y social, la violencia en los hechos y en la percepción de los ciudadanos y el cada vez más frágil mantenimiento de las redes de apoyo y solidaridad, por el triunfo del individualismo, quedan materializadas en un conjunto de indicadores sociales que abarcan a la región en su conjunto, y los países miembros del Mercosur en particular, para dar lugar a una más plena descripción de lo que nos ocupa como objeto de estudio no puede omitirse los comentarios de Guillermo O'Donnell<sup>6</sup> quien sobre el tema advierte:

"...En 1990, el 46 % de los latinoamericanos vivía en la pobreza y cerca de la mitad de ellos eran indigentes, carentes de recursos para satisfacer necesidades fundamentales. La cantidad de pobres es hoy mayor que a comienzos del /70: en 1990 era de 195 millones, 76 millones más que en 1970. Esta cifra incluye 93 millones de indigentes, 28 millones más que en 1970.

Al problema de la pobreza debe agregarse el aumento de la desigualdad que ocurrió durante los 70 y 80. El crecimiento económico de algunos países a fines del /80 o principios del /90 no logró revertir esta tendencia. Los ricos aumentaron su nivel de riqueza pero también aumentó el número de pobres e indigentes. Por su parte los sectores medios se dividieron: por un lado están los que sobrevivieron a la crisis económica y por otro se encuentran los que cayeron en la pobreza o están cerca de atravesar la línea que los separa.

Argentina y Chile desde la década del /70 aumentaron su pobreza y desigualdad, pese al crecimiento económico. Uruguay mantuvo su situación previa.

Desde otro ángulo los indicadores de alfabetización, mortalidad infantil y esperanza de vida mejoraron pero, incluso en los países que en la década del /70 contaban con un Estado de Bienestar - Argentina, Brasil, Chile - tanto el acceso de los pobres a los servicios sociales como la calidad de éstos empeoraron. Incluyendo servicios de salud, vivienda y sistema de previsión. En educación la situación es más ambigua ya que la matrícula aumentó pero se deterioró la calidad de la enseñanza pública. De los países pioneros de WS, solamente Uruguay escapó a esta decadencia..."

<sup>5</sup> Calderón Fernando, Dos Santos Mario R. "Sociedades sin atajo". Paidós. Bs.As. 1995.

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo; "Contrapuntos" ; Paidós; Bs. As. 1997; Cap. 12

Además en el conjunto de América Latina el sector informal aumentó del 25,6 % de la fuerza laboral no agropecuaria en 1980, al 31,9 % en la década del /90, a la vez que el ingreso familiar per cápita en el sector informal disminuyó y su desigualdad interna aumentó.”

A su vez, no puede desconocerse que en el particular caso del Mercosur, éste se presenta con un mercado potencial abierto a 210 millones de consumidores; un PBI global de casi un billón de dólares y un ingreso per cápita que supera el 30% del resto de Latinoamérica, dato que se presenta contradictorio a la luz de otros indicadores que en párrafos más serán marcados.

Los valores arriba señalados no pueden revertir situaciones concretas tales como la carencia de agua potable, que alcanza a 20 millones de brasileños, 10 millones de argentinos, 1 millón de uruguayos y 2 millones de chilenos, o la persistencia del analfabetismo cuya suma total para los países del Mercosur es de 18 millones.

Son estos datos los que dan pie a tratar este cuadro regional no sólo desde la grave crisis que la pobreza, medida en términos de valores materiales, trae consigo, sino que también se han contemplado en este diagnóstico preliminar otros indicadores de la cuestión social, que puntualmente son abordados por Judith Sutz<sup>7</sup>, en este caso, para poner énfasis en la relevancia de la desigualdad social de nuestros países. Sobre el particular y en base a los datos de la CEPAL, se señala que

“ entre las economías que completaron su fase de recuperación y están ahora funcionando con un alto grado de utilización de su capacidad productiva en los nuevos escenarios macroeconómicos y regulatorios, sólo Colombia (temporalmente) y Uruguay han logrado niveles de desigualdad inferiores a los que exhibían antes de la crisis. Chile, un país donde el proceso de transformación ha madurado y que ahora se encuentra en una vía de crecimiento sostenido, emergió de la crisis con un grado de desigualdad similar o mayor que el registrado antes de ésta y sólo ha logrado reducirlo marginalmente. En las restantes economías, los actuales niveles de desigualdad son apreciablemente superiores a los previos a la crisis.

Una manera de medir la desigualdad consiste en comparar el ingreso medio per cápita con el ingreso per cápita del 20% más pobre. Se estima que esa relación es de tres a uno aproximadamente en el conjunto del mundo en desarrollo y de más de seis a uno en América Latina. En Chile por ejemplo es de seis a uno y de diez a uno en Brasil o Guatemala.

La inequidad en América Latina puede verse corroborada por la evolución de la ocupación, extensión del trabajo precario y escasa generación de empleo productivo. El deterioro del empleo dificulta la recalificación y acentúa la inequidad, lo cual traba el avance de la educación, lo que a su vez afecta la generación de empleo productivo...”

Los datos apuntados se constituyen en una interesante fuente para ampliar y profundizar el análisis, especialmente para determinar los futuros posibles de América Latina, en cuyo complejo escenario debería ser contemplada la interrelación de variables como inequidad y productividad. Como se ha mencionado en apartados anteriores, la inne-

<sup>7</sup> Judith Sutz. (editora) Innovación y Desarrollo en América Latina. Nueva Sociedad. Venezuela 1997.



gible presencia de la modernización, concebida con vistas a un mejoramiento de los índices de productividad, en la situación actual se infiere que más allá de estos emprendimientos de reforma todavía se transitan caminos de incertidumbre, ya que alcanzarla no es, al decir de Rodrigo Arocena<sup>8</sup>, "la incorporación de los "fierros", sino el proceso de innovación tecnológica en su conjunto, vale decir la incorporación endógena de conocimientos y a la capacidad de absorber los que se generan desde afuera, a su introducción en las actividades económicas y a su difusión al conjunto de la sociedad..."

Aparece aquí la profunda brecha que han dejado los cambios introducidos al seno de los Estados con sus modalidades de desregulación, desmonopolización y otros acontecimientos que con mayor o menor intensidad fueron llevados adelante en el conjunto de los países de la región, y a la par, la evolución de la inequidad, los cambios a emprender dependerán de las estructuras distributivas y redistributivas y de la fuerza que los Estados puedan poner para revertirla. A su vez, y como distingue Arocena, la evolución de los niveles educativos debería ser fundamental para evaluar las tendencias en materia de equidad.

Sobre estos comentarios, parece útil tomar como referencia la propuesta de vincular estos dos vectores sobre los resultados que puedan ofrecer los índices de productividad, que específicamente se vinculan con la capacidad técnico-productivo, la cual puede ser escasa, mediana o profunda y la inequidad dimensionada en tres valores integradora, estancada y regresiva.

Diagrama I  
Evolución de la Inequidad

Inequidad Transf. Técn. Prod*	Integradora	Estancada	Regresiva
Escasa			Marginalización
Mediana		Modernización conservadora	
Profunda	Modernización Solidaria		

Fuente: Arocena R. en Sutz J. op. cit.

Profundizando las combinaciones se representa seguidamente un modelo más analítico que se oriente hacia un gradiente de opciones intermedias.

<sup>8</sup> Arocena R. "¿Transformación productiva sin equidad?" en Sutz J. op.cit. (1997)

\*Nota: Los valores nominales de la columna "transformación de la capacidad tecnológica" se definen: **escasa** si los avances tecnológicos tienen carácter de enclave; **mediana baja** si el avance tecnológico está más difundido, pero predominan procedimientos tecnológicos imitativos; **mediana alta**, si se registra la incorporación y adaptación de tecnología avanzada en sectores productivos fundamentales; **profunda**, si se asiste a un importante innovación endógena con amplia difusión. De las nominaciones que aluden a la inequidad, su contenidos refieren: **regresiva**, cuando la desigualdad es muy grande y /o aumenta llegando a una evolución excluyente; **estancada y alta**, cuando la desigualdad no es menor que los promedios continentales, no tiende a disminuir y se registra una baja capacidad redistributiva; **estancada y baja**, cuando la desigualdad es comparativamente baja, no hay cambios y tiene estructuras redistributivas que la auxilian; **integradora**, cuando se perfila un avance de equidad y un aumento en los valores educativos.

**Diagrama II**  
**Evolución de la Inequidad**

Inequidad Transf. Técn. Prod.	Integradora	Estancada y Baja	Estancada y Alta	Regresiva
Escasa		→	→	Marginalización
Mediana-Baja	→	Modernización de Escaparate o reflejos	Competitividad Espuria	↑
Mediana-Alta	↓	↕	Modernización Dualizadora	↑
Profunda	Modernización Solidaria	←	←	

Fuente: ídem

Las tipologías que anteceden se adoptan como estrategia de exposición de los datos hasta ahora obtenidos, permitiendo de ese modo imaginar qué escenario les cabe a los países que nos ocupan, vistos como unidades particulares, o bien en conjunto en este caso, como MERCOSUR. A priori y sobre las referencias ya apuntadas, el MERCOSUR se representa como una "modernización dualizadora" especialmente por las posiciones que tienen los países más sobresalientes, en particular Brasil. En este contexto caben los propios interrogantes de Arocena que en este caso llevados al plano, por ejemplo de la República Argentina, sería interesante averiguar ¿cómo se ubica el Noroeste argentino en algunos de los casilleros? O ¿cómo se definiría a Paraguay?. Estas preguntas adquieren sentido al saber por ejemplo que los sustancial del MERCOSUR se materializa en el eje Sao Pablo - La Plata, quedando así un magnífico espacio geográfico que no está inserto en el esquema.

Alcanzar la "modernización solidaria" es igual que aspirar a la "inteligencia concertada" y ello implicará un modelo económico-social y el mismo nivel de autonomía para la políticas económicas como para las Sociales, la reversión de aquellos objetivos basados en las concertaciones bilaterales, decidido cambio en la calidad de la acción pública y un estilo de política pública con fuerte sentido de lo social, atenta a un paradigma emergente centrado en la universalidad de la satisfacción, en la libertad de elegir y en los más necesitados.

### 1. III. - Políticas Sociales, ¿Para Qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde?

#### 1. III. A. - Aspectos Contributivos al Diagnóstico Social. Latinoamérica y Mercosur

El cuadro de situación que revelan los países del Mercosur hace factible la pregunta: Políticas Sociales, ¿para qué, quiénes y dónde? Alcanzar el bienestar y superar los índices de vulnerabilidad, aparece como un lugar común que requiere de ciertas precisiones. A continuación se realiza un breve examen al modelo de los gobiernos en plena profundización de sus reformas.

En apreciaciones de Carlos Filgueira<sup>9</sup>, sobre el panorama global de América Latina "...parece que las políticas públicas de ajuste estructural, la reforma del Estado y la nueva política social instrumentadas en la región tienen consecuencias reales sobre el cambio de los actores políticos, sobre su poder relativo y sobre la generación de nuevos conflictos. Así, se muestra la aparición de nuevos actores como consecuencia de la Reforma de la Seguridad Social, Salud y Educación en Brasil, los resentimientos sindicales en Argentina, por el retiro parcial de los fondos sociales del Estado administrados por los sindicatos, o en el caso uruguayo de la heterogeneidad, como consecuencia de Políticas Públicas, entre empleados públicos y sectores privados vinculados al mercado interno o a las exportaciones..."

El desenlace es una nueva estructura de oportunidades; el Estado tiene un sentido restringido en lo que a políticas orientadas a la cobertura del riesgo y la vulnerabilidad, se refiere. Para Carlos Filgueira, las vulnerabilidades actuales de América Latina deben comprenderse en el marco de las tasas demográficas, la incidencia de la pobreza y el empleo. En breve síntesis cada una de estas categorías se expresan:

#### 1.III.A.1.- Sobre los perfiles demográficos:

- a) Persistencia en la tasa de natalidad concentrada en pobres, indigentes y clases bajas.
- b) Posición en crisis de la familia en su rol tradicional. Ello se refleja en las tasas de divorcio, renuencia a nuevos matrimonios, embarazos precoces, madres solteras, lo cual pone en cuestión a la familia como fuente de contención e integración social.
- c) Incapacidad del desarrollo urbano de absorber nuevos contingentes de inmigrantes, provocando por un lado mayor concentración de pobreza en este sector y a la vez una onda expansiva migratoria de retorno a las zonas rurales. El resultado es el incremento de pobreza en áreas urbanas (1970: 37 %, 1980: 46% y 1986: 55%) y aumento de indigencias en zonas rurales.

<sup>9</sup> Filgueira Carlos: Bienestar, Ciudadanía y Vulnerabilidad en América Latina, en Pérez Baltodano, op.cit.

Cuadro 1			
América Latina y El Caribe: situación de los países Según la etapa de transición demográfica (1985-1990)			
Tasa de Natalidad			
A L T A		Nicaragua 3.5 Guatemala 3.2 Honduras 3.2 El Salvador 2.6 Paraguay 2.8 II	
		Bolivia 2.6 Haití 2.3 I	
M O D E R A D A	Rep. Dominicana 2.5 México 2.4 Costa Rica 2.5 Venezuela 2.3 Suriname 2.2 Panamá 2.2 Colombia 2.0 Trinidad y Tobago 1.9	Ecuador 2.5 Perú 2.2 III Brasil 1.9 Guayana 1.9	
		IV Guadalupe 1.3 Argentina 1.3 Puerto Rico 1.1 Uruguay 0.8 Barbados 0.7	
B A J A	Jamaica 1.7 Chile 1.7 Bahamas 1.5 Martinica 1.2 Cuba 1.1		
	Tasa de mortalidad BAJA	MODERADA	ALTA
	Tasas por mil: Natalidad: ALTA: 32-45 Mortalidad: ALTA: 11-16	MODERADA: 24-32 MODERADA: 7-11	BAJA: 10-24 BAJA: 4- 7
Nota: junto a cada país, en este cuadro se indica la tasa de crecimiento de la población. Se incluyen los países con respecto a los cuales las Naciones Unidas realizan estimaciones y proyecciones de población, es decir todos los países con 200.000 habitantes o más.			

Fuente: Sunkel Osvaldo: La Crisis Social. Una perspectiva neoestructuralista, en Carlos Contreras Quina (Comp.): El Desarrollo Social. Tarea de Todos, Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.

## 1.III.A.2. - Sobre la incidencia de la pobreza

Ya explicitados algunos datos en los acápites introductorios, no obstante se destaca, según estimaciones de la CEPAL, que si bien se podrían haber alcanzado ligeros cambios favorables como consecuencia de la reestructuración económica, en 1994 registra en Argentina, Costa Rica y México, un giro negativo respecto de lo alcanzado en años anteriores y una sensible mejoría en Chile. Entre 1987 y 1996 disminuyó en este país, de 45,1% a 23,2%, sobre la población total y la indigencia se redujo de 17,4 % a 5,8 %.

Sobre el particular, el cuadro siguiente muestra, el perfil de esta situación en el cual han sido transcritos valores concernientes a seis países del área.

Cuadro N° 2 MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA (porcentajes) América Latina (6 países)											
País	Año	Hogares bajo la línea de pobreza					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total País	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Metróp.	Resto			Total	Matróp.	Resto	
Argentina	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1986	13	12	9	15	17	4	3	3	4	6
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1992	-	-	10	-	-	-	-	1	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
Bolivia	1989	-	49	-	-	-	-	22	-	-	-
	1992	-	45	-	-	-	-	18	-	-	-
	1994	-	41	-	-	-	-	14	-	-	-
Brasil	1979	39	30	21	34	62	17	10	6	12	35
	1987	40	34	24	37	60	18	13	8	16	34
	1990	42	37	28	41	55	19	16	9	19	30
	1993	41	39	31	41	51	19	16	11	18	30
Chile	1987	39	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1992	28	28	21	31	28	7	7	5	8	8
	1994	23	23	17	26	26	6	6	4	7	8
	1996	20	19	12	22	26	5	4	2	5	8
Paraguay	1986	-	-	46	-	-	-	-	16	-	-
	1990	-	-	37	-	-	-	-	10	-	-
	1992	-	-	36	-	-	-	-	13	-	-
Uruguay	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1986	15	14	9	19	23	3	3	2	4	8
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1992	-	8	4	12	-	-	1	1	2	-
	1994	-	6	4	7	-	-	1	1	1	-

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, CEPAL/UN, 1997.

### 1.III.A.3.- Sobre el empleo

La presente década encuentra a Latinoamérica, en opinión de Filgueira<sup>10</sup>, con

“...cuatro grandes sectores: el 1° compuesto por los sectores informales (31,9%); el 2° por la pequeña empresa (22,5%); el 3° por la empresa formal grande y mediana que se redujo a menos de una tercera parte (30,8%) y el 4° por el sector público que experimentó un proceso lento de reducción en términos absolutos, pero que dada la reducción del Tercer Sector, es más que la mitad del sector formal (14,9%).”

Particularizada esta situación por países, de acuerdo con datos de la CEPAL (1997) el mercado laboral, en el trienio 1995/1997, el desempleo abierto aumentó. Situación que se refleja en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Se redujo en Chile, Nicaragua y Perú.

Siguiendo la misma fuente, de los países con mayor expansión geográfica Argentina y México mostraron severos déficits en 1995, con escasa recuperación en 1996/97. Se produjo una reestructuración productiva influyendo en los valores per cápita, aunque no tuvo igual nivelación en la estructura ocupacional. A su vez, en el caso argentino, la crisis afectó especialmente los grupos con menor nivel educacional y respecto de la calidad del empleo, se destaca su empeoramiento. Subió el empleo asalariado no registrado de 31% (1994) a 38% (1997).

La situación de Brasil se presenta incierta. La ocupación industrial ha tenido una reducción del 10% en el trienio mencionado; en cambio creció la ocupación en el sector servicios (concentra el 52% de la población ocupada, con respecto al 18,5% de la industria) con mayor peso en sectores como alimentación, vigilancia, trabajo doméstico.

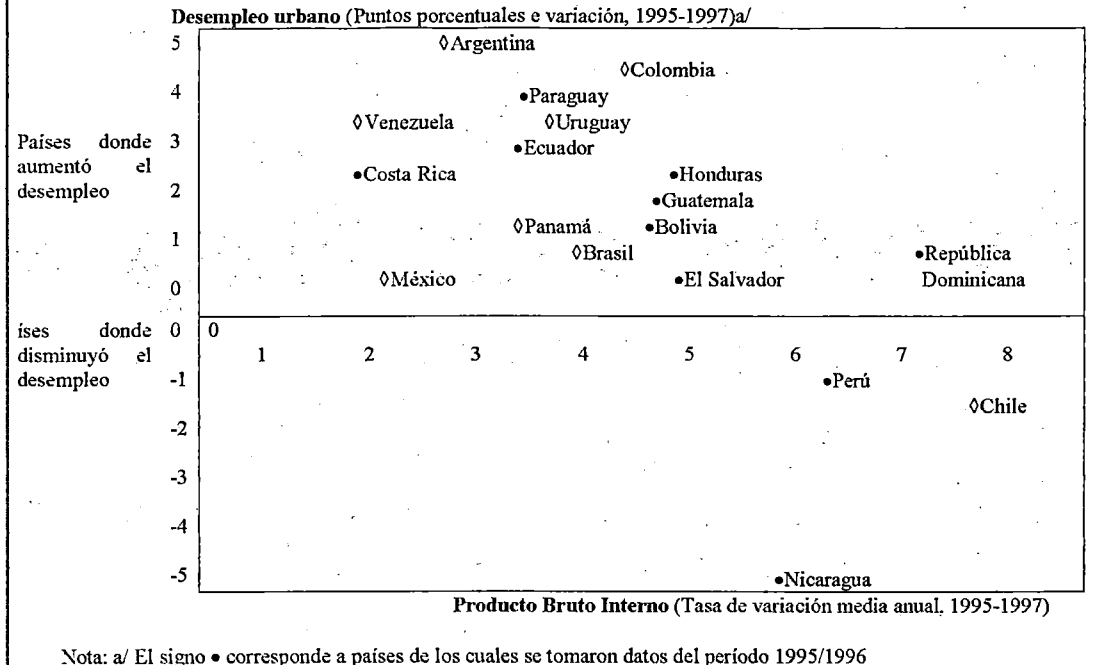
En 1996 se produjo una disminución en los sectores de alta productividad, afectando servicios financieros (9%) e industriales de utilidad pública (4,4%). En los sectores de baja productividad, el empleo creció 5,4% representando la mitad de la población urbana ocupada. Un dato relevante lo ofrece el 80% de la demanda de los nuevos empleos que no requiere experiencia o formación técnica, perdiendo el grupo de ocupaciones que exigían profesionales y técnicos.

Por su parte la situación de los otros países de la región y particularizando en Paraguay, Uruguay y Chile la situación se la caracteriza tal como se la resume a continuación:

- = Paraguay; sigue manteniendo tasas bajas de crecimiento económico y empeora su situación laboral, acumulando desempleo abierto en un 10%
- = Uruguay: alcanza una tasa de desempleo de alrededor del 12%
- = Chile es una situación singular. El nivel de ocupación no tuvo mayores cambios y el empleo registró un aumento moderado. Tiende a mantenerse la diversidad del empleo, aunque se aprecia un aumento de ocupados en hogares de bajos ingresos.

<sup>10</sup> Filgueira C. (op.cit.) 1997

Gráfico N° 1 AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y VARIACIÓN DEL DESEMPEÑO URBANO



La exposición de los datos confirma la mayor vulnerabilidad de la franja poblacional conformada por los pobres. Describir dicha vulnerabilidad en otros grupos sociales se hace más difícil por la dispersión de situaciones, condiciones y tipo de riesgo. El resultado es una "pobreza heterogénea..."

Los indicadores presentados nos ponen frente a la invalidación de los instrumentos tradicionales de protección social, los cuales se presentan insuficientes e inadecuados. La alternativa no se encuentra sólo en el Estado como referente de la unidad nacional, sino que además de éste debe combinarse con propuestas multilaterales de cooperación regional. Es lo que se requiere para reformular el conocimiento de las políticas sociales y de las estrategias para afrontar pobreza y vulnerabilidad.

1.III.B.- El Gasto Social, ¿Referente necesario para la Valoración de las Políticas Sociales?

1.III.B.1.- Evolución del Gasto Social en América Latina

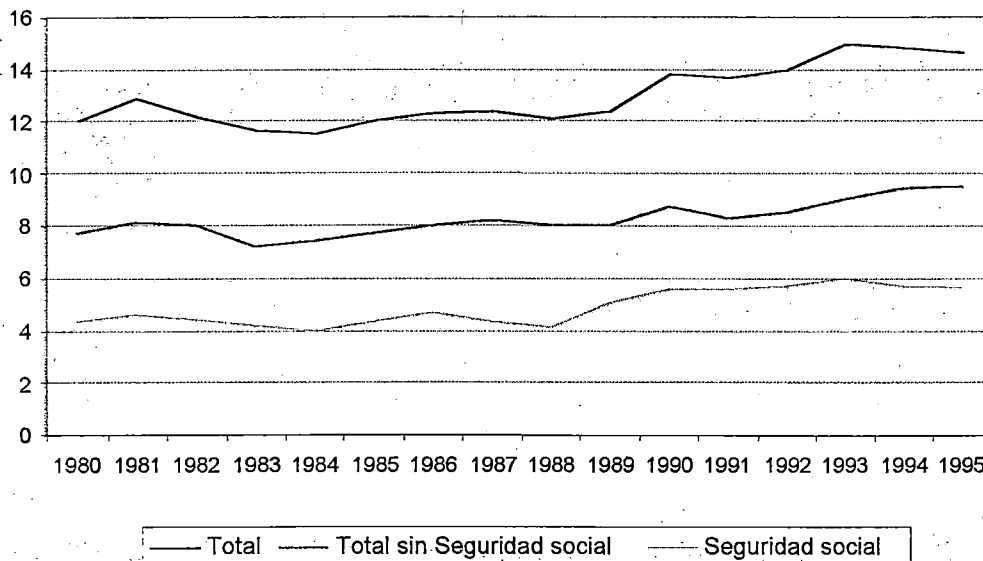
Siempre en estimaciones de CEPAL<sup>11</sup> en el Gasto Social Regional para la década "perdida" del '80 se produjo una importante reducción del mismo. El Gasto Social per cápita (1982 y 1986) se redujo un 10% debido a la disminución del ingreso nacional y la menor proporción del ingreso nacional para el gasto social.

Luego del estancamiento regional y con los ligeros signos de recuperación, en el período 94/95 el gasto en servicios sociales fue un 22% más que el de 89/90. Tales procesos

<sup>11</sup> CEPAL, "Panorama Social de América Latina", Santiago de Chile 1997.

de mejoría y recuperación del gasto social encontraron diferencias: Fue mucho más rápida en Brasil y México, particularmente en educación. En el caso mexicano el gasto pasó del 3% respecto del PBI (1990) al 4,5% en 1994. En el Cono Sur y en Argentina en especial, el Gasto Social se incrementó. De la misma forma en Bolivia, Brasil y Paraguay aunque de manera distinta.

**Gráfico N° 2 Gastos Social 1980-95** (porcentaje del PBI)



**Gráfico N° 3 Gasto social por región, 1980-95** (Porcentaje del PBI)

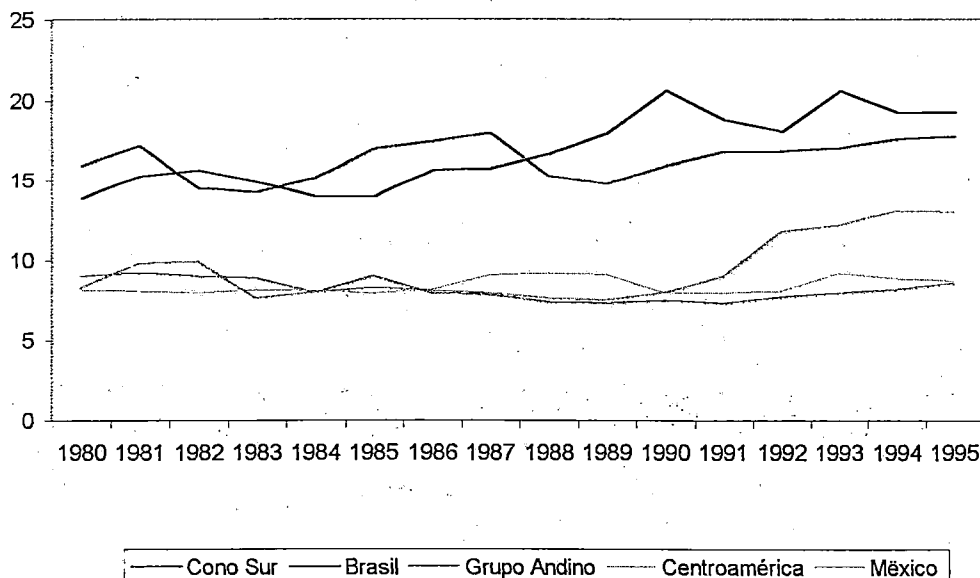
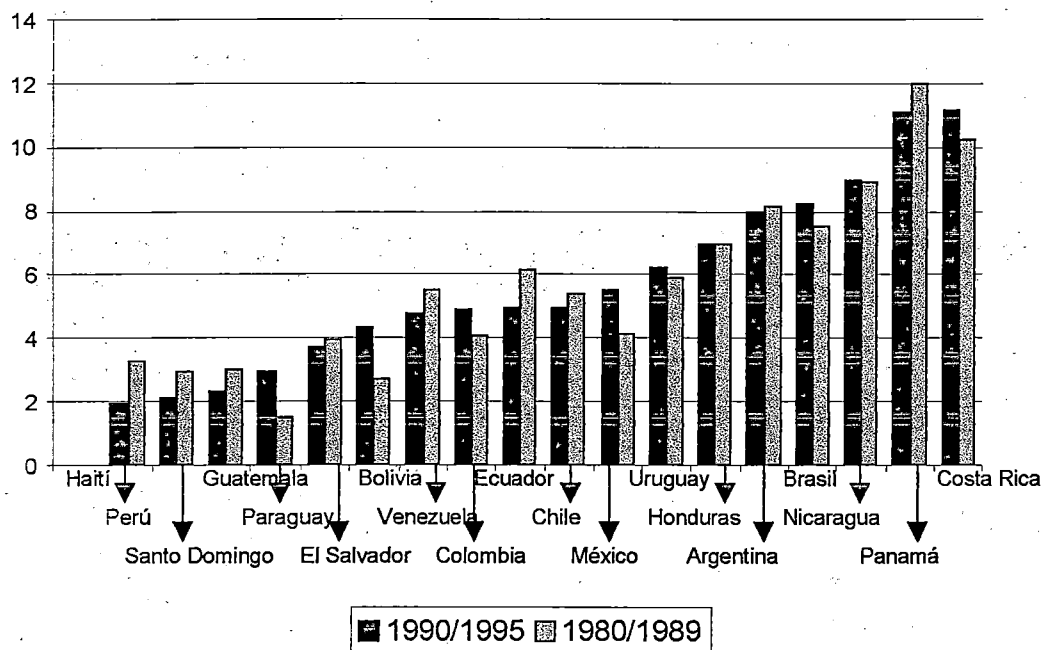




Gráfico N° 4 Gastos en salud y educación,  
1985/89 vs. 1990/95 (Porcentaje del PBI)



### 1.III.B.2.- Eficiencia e ineficiencia del Gasto Social

Referirse a la "eficiencia" del gasto social implica situarse en el "análisis cualitativo" del mismo.

Nos referimos, siguiendo a CEPAL<sup>12</sup>, a una eficiencia "externa" (calidad del diseño de una política social, cuya evaluación implica indicadores específicos) y a una eficiencia "interna" (costo de la prestación y calidad de los factores involucrados en ella -aspecto estático- y relación entre el gasto y la cantidad y calidad de las prestaciones -aspecto dinámico-, cuya evaluación abarca el componente burocrático, el desvío de recursos y la calidad de los prestadores, en el aspecto estático; y el nivel de inversión, las economías de escala, y las reformas administrativas, en el aspecto dinámico).

A modo de ejemplo se transcribe un cuadro de CEPAL (op.cit.):

<sup>12</sup> CEPAL. "El Gasto Social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo". Cuaderno N°73. Santiago de Chile. 1994.

<b>Cuadro N° 3</b> <b>EVALUACION DE LA EFICIENCIA EXTERNA</b> <b>ALGUNOS EJEMPLOS DE METAS E INSTRUMENTOS</b>		
Metas	Tipo de programa	Indicadores de evaluación
Mejorar situación de determinada población	Selectivo: - Programas de empleo - Programas de alimentación - Subsidios específicos	Grado de focalización: para la población pobre, el impacto distributivo del gasto a partir de encuestas ad hoc; para los niños, indicadores de desnutrición
Garantizar nivel mínimo de satisfacción de necesidades	Universal: - Programas de compensación de ingresos - Educación primaria - Salud preventiva	Indicadores de satisfacción de necesidades básicas: - Analfabetismo, matrícula, exámenes nacionales - Indicadores epidemiológicos, nutrición
Eliminar causas permanentes de la pobreza	Selectivo: - Capital humano - Apoyo a microempresas	Indicadores ad hoc: - Indicadores de salud, educación, productividad - Formación de microempresas, número de empleados en microempresas

Fuente: CEPAL (op.cit.)

Implementar políticas sociales eficientes se torna imprescindible en los países inmersos en transformaciones económicas que coyuntural y/o estructuralmente han dado lugar al crecimiento de los índices de indigencia y desocupación. Por ello, la eficiencia del gasto social se ha tornado en importante objeto de atención y debate.

En cuanto al gasto social, medido en porcentaje del PBI, la Argentina, por ejemplo, se ubica en el 4° lugar en América Latina, pero medido per cápita, encabeza la lista: 800 pesos per cápita, significan 28.000 millones de pesos del gasto público argentino, que se destinan anualmente a la atención de los sectores sociales desprotegidos. Estudios del Banco Mundial y de otras instituciones, señalan que aproximadamente un tercio de esos fondos, se desvían hacia sectores que no lo necesitan.

Entre las causas de una ineficiencia de tal magnitud, podemos enumerar: falta de racionalización, superposición de programas intra y extrajurisdiccionales (con sus secuelas de mayores costos, evaluación y control no estandarizados, distorsión de programas), clientelismo político, mecánicas asistenciales copiadas erráticamente de países extranjeros, etc. Tal ineficiencia, unida a errores tales como la no utilización de partidas acordadas, han provocado más de una vez retenciones de fondos por parte de los organismos internacionales crediticios y, en más de un caso, el pago de multas por tal motivo.

## CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

### 2.1.- LA GESTIÓN SOCIAL EN ARGENTINA (Isabel Viskivichian)

#### 2.1.1.- El Estado y su Evolución

La formación del Estado, es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social dice Oszlak, para situarnos en la presente dimensión en la cual se han sumado los diferentes episodios que constituyeron el desarrollo y devenir posterior del Estado Nacional. En el curso de los últimos cincuenta años la Argentina registró transformaciones política, económicas y sociales. En su andar a lo largo de la historia el rol preponderante del Estado privilegió su intervención en la economía con mayor intensidad, alternándose con épocas de menor presencia.

#### A.- El Estado Popular.

La característica central de la relación Estado y sociedad en la Argentina de principios de siglo se vio fuertemente impregnada por una figura de Estado transformador y garante de un orden con fuerte influencia sobre la sociedad<sup>13</sup>.

A partir de 1929 se inició una década denominada como la Gran Depresión, en la que en la mayoría de los países occidentales se produjeron crisis económicas caracterizadas por un drástico aumento del desempleo, quiebras de empresas y cuadros recesivos de importancia para la actividad económica que tuvo fuerte influencia en el país. A partir de 1930 comenzó a crecer precipitadamente la intervención estatal es la organización económica, que se acentúa en la década del '40.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial que produjo realineamientos políticos en los países centrales y las secuelas de mas de una década de la dictadura militar, fueron los insumos necesarios para redefinir las acciones del Estado, interactuando con la sociedad con un fuerte rol impulsor del desarrollo, articulador regional e integrador social.

A mediados de la década del cuarenta y con el acceso del peronismo al poder político, la administración pública creció a un ritmo similar al de la actividad empresarial. El Estado definió líneas de acción con una fuerte impronta en la urbanización e industrialización de amplias zonas del país, desarrollándose en un ambiente económico de desarrollo autosostenido. Los cuadros de la administración pública crecieron sostenidamente, las estructuras se ramificaron incrementándose la cantidad de ministerios, secretarías, direcciones y organismos de diversos tipos.

La población económicamente activa se halló legalmente cubierta por medio de la creación del sistema de Previsión Social, sistema que incorporó a las distintas cajas que funcionaron en forma independiente, abordándose el cumplimiento del mismo por medio

<sup>13</sup> D. García Delgado: Estado y Sociedad. Grupo Editorial Norma/Tesis. Año 1994.

de un sistema de capitalización que luego fue transformado en uno de reparto simple entre ingresos y egresos<sup>14</sup>. Además, se ampliaron los beneficios laborales con vacaciones pagas e indemnizaciones por despido e invalidez, otorgándose el sueldo anual complementario y muchos sectores laborales comenzaron a percibir ayuda familiar a través de los convenios colectivos de trabajo. Se legisló en el resguardo de los derechos de los menores con la familia, la herencia, adopción y constitución del bien de familia y la sanción de la ley sobre incumplimiento de los deberes de asistencia familiar.

Con respecto a la política sanitaria, la creación de la Secretaria de Salud y su consiguiente Código Sanitario, estableció las bases del Sistema Público de Salud - conllevando un importante plan de inversiones - y la construcción de establecimientos hospitalarios y centros médicos ambulatorios.

Asimismo, se desarrollaron las obras sociales sindicales con servicios directos e indirectos de salud, se incorporaron servicios de turismo con hotelería propia, campos de recreación y planes de financiamiento para la compra de bienes de consumo y vivienda.

La acción social, complementariamente, tuvo un fuerte rasgo benefactor dependiendo en línea directa de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social y su línea ejecutora por intermedio de la Fundación Eva Peron, que desarrollo una tarea asistencial sin precedentes, abarcando toda la gama de necesidades de los sectores más pobres de la población.

El paradigma modernizador que vincula una relación Estado-Sociedad en tránsito de una sociedad tradicional, con escasa inversión o falta de motivaciones para el cambio a una moderna con necesidades de incorporar nuevas tecnologías y rotundos cambios sociales, marcaron el sendero por el cual la sociedad transitaba con el fin de vencer los obstáculos y alcanzar la evolución de los países desarrollados con el fin de introyectar los impulsos sociales, económicos y culturales que fueran necesarios para acelerar el proceso del cambio social en los usos y costumbres que se resistían.

#### B.- El desarrollismo

El eje transformador se halló asociado a la idea del desarrollismo implementado por los países centrales requiriendo de la población una ruptura con los tiempos pasados, con las tradiciones y costumbres locales. El mismo se sustentaba en la imitación y una gran dosis de confianza para vencer los temores de un futuro incierto. Esta etapa requería de un Estado "maduro" que los vaivenes políticos con sus consecuentes crisis de legitimidad constitucional se lo impedían.

El gobierno peronista, democráticamente elegido, propició cambios estructurales muy significativos que la dictadura militar que lo derrocó intentó modificar dichos cambios en la implementación de las políticas sociales. Se continuó con lo construido y diseñado hasta el momento, propiciando cambios menores en el área sanitaria con la creación del Instituto Nacional de Salud Mental y la Escuela de Salud Pública, agencias estatales de investigación y difusión técnica que tenían como objeto incorporar en los sectores medios la modernización que implementaba el Estado en un rol reformador. Se completó el cuadro institucional del Programa de Asignaciones Familiares con la creación de la Caja para el Personal de la Estiba, Empleados de Comercio y Personal de la Industria.

<sup>14</sup> Barbeito y Lo Vuolo, op.cit.

En la década siguiente marcó su impronta el paradigma contestatario de la teoría de la dependencia<sup>15</sup>, que puso su acento en la contradicción de los países centrales con los de la periferia (centro- periferia) con un fuerte acento de influencia neomarxista y de carácter netamente económico-estructural.

Las dificultades económicas externas, el deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios que limitaban la capacidad de financiar la expansión del mercado interno y las posiciones políticas antagónicas que no terminaban de dirimirse, fueron construyendo un escenario que agudizó las crisis de legitimación constitucional y que impidieron profundizar la modernización con el fin de concretar indicadores similares a los países desarrollados.

Estas limitaciones jugaron un papel importante en los cambios que se debían realizar, no obstante se continuó en el área sanitaria con las transformaciones iniciadas e impulsadas por el Dr. Carrillo y se intentó legislar sobre el uso y producción de medicamentos, además de revalorizar las delegaciones sanitarias y regular a las obras sociales. En el área de vivienda se creó la Secretaria de Estado de Vivienda que se abocó al estudio del reordenamiento habitacional del país, con fuerte apoyo del Banco Hipotecario Nacional y la incipiente creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI).

En tanto, el Sistema de Previsión Social tuvo modificaciones significativas, el elevado superávit que registraba el programa se desvió hacia otros fines, evidenciándose un deterioro financiero, siendo necesario encarar una reforma institucional en el sistema que llevó varias décadas avanzar.

El golpe de Estado ocurrido en 1966 cambió los objetivos sociales, se abordó el problema social en forma integral, se oficializó el modelo de desarrollo de la comunidad con el fin de crear las condiciones necesarias para el despegue económico. Se constituyó el Ministerio de Bienestar Social y dependiendo del mismo, la Secretaria de Promoción y Asistencia a la Comunidad y la de Salud que se transforman en Subsecretarías.

El sistema de Obras Sociales se consolidó y su administración pasó a manos de los sindicatos acompañados por un desarrollo importante del sector privado como contratistas del sistema. Se avanzó en la creación del Instituto Nacional de Obras Sociales y su Fondo de Redistribución como compensador del sistema entre las obras sociales. Al mismo tiempo se creó la Secretaria de Seguridad Social, centralizando el sistema previsional y modificando los requisitos necesarios para acceder a los beneficios, pero sin actuar en los problemas estructurales que se habían diagnosticado en las décadas anteriores. Conjuntamente se creó el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados con el objetivo de dar una cobertura integral a la población de la tercera edad<sup>16</sup>.

El "Estado modernizador" continuó impulsando, a pesar de los disturbios políticos, la imitación del desarrollo de los países centrales aunque los rasgos burocráticos-

<sup>15</sup> Garcia Delgado, op. cit.

<sup>16</sup> Barbeito y Lo Vuolo, op. cit.

autoritarios de los sesenta y setenta, que sentaron las bases de una tumultuosa atmósfera política, producto de las confrontaciones entre los distintos actores, no pudo apaciguar el paradigma de la dependencia.

El breve período democrático 1973-1976 se caracterizó por tratar de realizar un puente hacia la concertación social y por un pacto político de dimensiones pluralistas. Factores políticos internos y externos - como la crisis del petróleo- incidieron en la situación económica cuyos resultados fueron una alta inflación. La dictadura militar que derrocó al gobierno peronista incentivó la expansión del sector privado con una política de reestructuración industrial, modificarían en forma permanente el escenario económico social del país.

A partir de un esquema de economía abierta y de financiamiento externo de los déficit y una reforma del sistema financiero se construyó un nuevo patrón de acumulación cuyas consecuencias fueron la desindustrialización del sistema productivo, el incremento del cuentapropismo y la precarización del empleo. El agotamiento de los medios para afrontar el pago de la deuda externa, acrecienta los pasos para un desmejoramiento de todo el sistema de políticas sociales. Se evidencian problemas estructurales en el sistema previsional, de salud y otros siendo tan solo el sistema educativo en el cual se intenta un débil cambio descentralizador pero sin facilitársele los recursos económicos necesarios.

#### C.- La Transición

En el curso de la década de 1980, bajo el paradigma de la transición, posguerra de Malvinas, emerge una oposición a la continuación de un Estado autoritario. Se pretende avanzar en la democratización de la vida política con total erradicación del autoritarismo, con un diseño del Estado de Derecho y por consiguiente, una reedificación de las estrategias del Estado. Se apunta a resolver los problemas político- militares desde una visión pluralista, con validez de negociación para todos los actores sociales implicados y una división de poderes con creciente articulación. Las reformas en educación y salud son ejemplos en este sentido. La salud por caso, avanzó gradualmente hacia la creación del Seguro Nacional de Salud y la implementación del Plan Alimentario Nacional.

#### D.- Consolidación de la República

En la presente década se emprenden las medidas para superar la crisis y asegurar la continuación del Estado democrático. La ley de Reforma del Estado sancionada por el Poder Legislativo Nacional constituye el punto de partida del ordenamiento de las finanzas públicas y la redefinición de las tareas a desarrollar por el sector público<sup>17</sup>. Otras reformas que avanzan en esta dirección son, la Ley de Emergencia Administrativa, el Plan de Emergencia del Empleo y se reestructura el Gasto Público. Se opera una reorganización institucional, descentralizando los servicios de educación, salud y concretando programas asistenciales con niveles mas próximos a las necesidades reales de la sociedad.

<sup>17</sup> Ministerio de Economía y O.S. Públicos. Argentina en Crecimiento. La Reforma Económica y sus Resultados. Año 1996.

El nivel del gasto se sitúa en 1992 con el 16,9% del PBI y las erogaciones en seguridad social en el mismo año un 7,6% del PBI. Los gastos en cultura, educación y ciencia y técnica alcanzan un equivalente del 3,4% del PBI<sup>18</sup>.

La progresiva transferencia de servicios sociales, educación media y técnica, establecimientos hospitalarios, programas nutricionales y vivienda modificó profundamente la relación Nación-Provincia. El gobierno nacional se encargó de las funciones constitucionales, los sistemas de control y regulación de los sectores públicos privatizados y la inversión pública en sectores prioritarios. En tanto que las provincias, además de sus funciones propias, se hallan a cargo de las acciones operativas de los sectores sociales, programas del sector y fondo educativo. Teniendo en cuenta los comentarios precedentes y a modo de conclusión respecto de la configuración de las políticas se analiza, en el cuadro siguiente, la composición de los Gastos por Finalidad - Función en el período, 1997-1998:

Cuadro 1  
Administración Nacional  
Composición del Gasto por Finalidad-Función  
1997-1998

	1997	1998	Diferencia 1997-1998
Salud	3.094	3.220	4.1
Promoción y asistencia social	1.992	1.991	-0.1
Seguridad Social	19.938	20.641	3.5
Educación y cultura	2.741	3.010	9.8
Ciencia y técnica	0.731	0.794	8.7
Trabajo	0.423	0.422	-0.1
Vivienda y urbanismo	0.931	0.938	0.3
Agua potable y alcantarillado	0.117	0.119	-0.1

Fuente: Presupuesto Nacional 1998

## 2.II.- CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

### 2.II.1.- Dimensión Económica

Durante décadas la economía argentina se caracterizó por la existencia de recurrentes ciclos de inestabilidad, los cuales se manifestaron en altos y crecientes índices de inflación. Esta situación tuvo su máxima expresión en el interregno de los años 1989 y 1990, en los cuales la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor fue de 4.923,6% y 1.343,9%, respectivamente.

<sup>18</sup> INDEC. Sinopsis estadística. Año 1997.

La situación anterior de inestabilidad crónica, desborde hiperinflacionario y creciente aislamiento respecto de los avances en el resto del mundo, se torno en repliegue como producto de la aplicación de una nueva política económica a partir de 1989, que produjo profundas transformaciones en la estructura de la economía argentina. El instrumento monetario clave del cambio fue la implementación de la ley de Convertibilidad de Abril de 1991, que obliga al Banco Central a respaldar el 100% de la base monetaria con oro, divisas u otros activos externos. Así como a vender divisas a la paridad un peso igual a un dólar. Se destaca que al 31 de Diciembre de 1997, las reservas liquidas del Banco Central representaba el 100.3% de los pasivos financieros. La ley de Convertibilidad complementada con la Reforma del Estado, la desregulación de los mercados y la apertura de la economía, ha incidido positivamente en el comportamiento de los agregados macroeconómicos.

En la década del '80 la economía se caracterizó por una intensa fuga de capitales, estancamiento y retroceso del PBI y descenso de la inversión a menos de la mitad del promedio histórico, pero a partir de 1991, esta tendencia ha tenido una constante línea de reversión. La confianza en la estabilidad de la economía argentina se mostró en la constante y creciente ingresos de capitales del exterior, siendo en el período 1992-97 del orden de 54.000 millones de dólares. Dichas manifestaciones produjo cambios en el ciclo de estancamiento de los años '80, iniciando la década del '90, con una fase de crecimiento.

La expansión de la economía argentina se vio reflejada en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos, el PBI y la Inversión Interna Bruta de 1997, dieron resultados superiores en un 51.2% y 177,3%, respectivamente, en comparación a los registrados en 1990. La alteración de este período de crecimiento se noto en 1995 por el denominado efecto tequila, consolidándose en los años 1996 y 1997, creciendo el PBI un 4,8% y un 8,6%, respectivamente. El sistema financiero también registro en sus indicadores evidentes signos de recuperación, sus depósitos bancarios, tanto en pesos como en dólares, se incrementaron, dando como resultado en diciembre de 1997 un 401% superior, en términos reales, respecto de marzo de 1991. Asimismo la fortaleza del sistema financiero se refleja en el nivel de depósitos alcanzados en 1997, siendo el de más valor de la serie y superando un 50% al nivel registrado antes de la crisis del tequila.

## 2. I.2. - Dimensión Humana

La población de la Argentina se hallo constituida por los pueblos originales, con vasta población indígena que ocuparon sus tierras por espacio de miles de años. Después del 1500, la conquista española trajo los primeros europeos. Desde el siglo XVI hasta la actualidad han llegado inmigrantes desde varias países de Europa, en mayor proporción españoles e italianos, en la primera parte y secundados por el resto de europeos, asiáticos y en menor medida africanos, siendo estos últimos que prefirieron las costas uruguayas y brasileñas. En la actualidad es interesante constar con una buena cantidad de radicaciones definitivas de latinoamericanos, particularmente bolivianos, chilenos, paraguayos, peruanos, uruguayos, aunque hay una tendencia intensa de crecimiento del resto de países del área. Los grupos poblacionales no se hallan distribuidos de la misma manera en todo el territorio, y aún existen grandes espacios prácticamente vacíos. Su distribución en el territorio dista mucho de ser homogénea, condicionada por la temprana localización del puerto en la Ciudad de Buenos Aires. Capital Federal y la provincia



de Buenos Aires, concentran casi el 50% de la población total país. En términos de las proyecciones consideradas, la ciudad capital presenta la mayor densidad poblacional 15.184,5 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a la densidad media del total del país que asciende a 12,8 habitantes kilómetro cuadrado. En el otro extremo encontramos las provincias que no alcanzan a superar los 3 habitantes kilómetro cuadrados Santa Cruz, Río Negro y Chubut, correspondiente a la región patagónica, en el nordeste La Rioja y Catamarca y en el centro del país, La Pampa.

Cuadro 2  
División Político - Territorial Densidad de Población

Capital Federal	15.184,5	(hab. Km <sup>2</sup> )
Buenos Aires	44.6	
Catamarca	2.9	
Córdoba	18.1	
Corrientes	10.0	
Chaco	9.2	
Chubut	1.9	
Entre Ríos	13.8	
Formosa	6.5	
Jujuy	10.8	
La Pampa	2.0	
La Rioja	2.9	
Mendoza	10.7	
Misiones	31.1	
Neuquen	5.3	
Río Negro	2.9	
Salta	6.4	
San Juan	6.3	
San Luis	4.4	
Santa Cruz	0.8	
Santa Fé	22.6	
Santiago del Estero	5.2	
Tierra del Fuego	4.6	
Tucumán	55.4	

Fuente: Anuario Estadístico de la República Argentina INDEC- 1998

Con respecto a la razón de masculinidad los datos arrojados en 1995 había 96.3 varones por cada 100 mujeres, verificándose una mayor participación relativa de las mujeres en el total de la población, con una tendencia similar para el año 2000. Considerando la estructura de población arrojada en 1995, se observa un mayor peso relativo de las personas de 65 años y más, que constituía el 9.4% de la población total del país, en ese mismo grupo etario se encuentra el 10.8% del total de mujeres y el 7.9% del total de varones. Proyectándose para el 2000 que este grupo representará el 9.7% de los habitantes del país. La esperanza de vida al nacer calculada para el período 1995-2000 se estima con valores 76.8 para las mujeres y 69.7 para los varones.

**Cuadro 3**  
**EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL POR REGION en %**  
**AÑO 1947- 1991**

REGION	1947	1960	1970	1980	1991
Metropolitana	29.7	33.7	35.8	34.9	33.5
Pampeana	42.1	38.0	36.7	35.8	35.2
Cuyo	6.4	6.7	6.6	6.7	6.8
Nordeste	8.3	8.1	7.7	8.0	8.7
Noroeste	11.3	11.0	10.2	10.8	11.3
Patagonia	2.3	2.5	3.0	3.7	4.5

Fuente: Anuario Estadístico de la República Argentina INDEC 1998

### 2.I.3.- Las Políticas Sociales y la Gestión a fines de la década de los '90

En a década del '90, la seguridad social, experimenta profundas reformas en el tradicional sistema previsional de reparto y se incorporaron nuevos programas y prestaciones. En este sentido, en 1991 se creó el Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS), del que pasan a formar parte el régimen previsional, las asignaciones familiares, el Fondo Nacional del Empleo, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y Plan de Atención Médica Integral (PAMI) y las obras sociales incluido el ANSSAL. La reforma más significativa se produjo al crearse un nuevo sistema de prestación previsional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), con vigencia desde 1994, en el cual se permite a los afiliados optar entre un régimen previsional de reparto, administrado por el Estado y un régimen de capitalización, administrado por Administradoras de Fondo de Jubilación y Pensión (AFJP). A partir de Julio de 1996 entra en vigencia la legislación sobre Riesgo de Trabajo, incorporando la cobertura de esta contingencia a un régimen nacional obligatorio con el objeto de disminuir los costos salariales.

Con respecto a el problema del empleo se registra, desde 1992 diversos programas de fomento del empleo y capacitación laboral como el proyecto joven, el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS) y el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), entre otros, a la vez se implemento el Programa de Subsidio y Seguro del Desempleo. A fin de poder dimensionar la magnitud de los programas sociales vinculados a la seguridad social, puede mencionarse que en 1997, tanto los recursos como los gastos del SUSS totalizaron un flujo anual de aproximadamente 31 millones de pesos.

Con respecto al área educativa En el censo de 1991 el porcentaje de analfabetos en la población de 10 años y más ascendía a 3.7%, valor que se presentaba de manera altamente diferencial según la población analizada: en la población rural alcanza al 11%, en la población urbana llegaba al 2.7%. Con respecto a la población que ya no asistía a establecimientos educacionales pero lo había hecho con anterioridad al censo, completo estudios secundarios en capitales de provincia el 24.1% y con una situación más favorable se presentaba en los centros urbanos más dimensionados, donde la cifra se sitúa en un 28.5%. Los establecimientos de educación estatales concentraron el mayor volumen de asistencia escolar el 76.5% en términos generales, en la Capital Federal registro la menor proporción un 56.6%, indicando un predominio de la enseñanza privada en relación a las cifras del resto del país. Los asistentes al nivel medio representaron el 27%

del total de los alumnos de la educación común, con valores que oscilaban entre el 34% en la Capital Federal y el 19.4% en la provincia de Misiones.

La Capital Federal y la provincia de Buenos Aires concentran el 44.5% de los cargos docentes, siendo el destino de las unidades educativas con un 33.3% para la enseñanza inicial, 49.1% para enseñanza primaria y 14% para el nivel medio. En el año 1996 seis de las treinta y tres universidades nacionales existentes concentraban el 63.3% del alumnado, siendo las de la Universidad de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Nordeste, Rosario y Tecnológica. Entre los alumnos universitarios censados en 1994, el 16.2% de los mismos contaban con progenitores con estudios universitarios completos. En el área de Ciencia y Técnica, cabe mencionar que entre los años 1995 y 1996, se registró un incremento del 11.9% en el número de proyectos de investigación.

A continuación, a modo de resumen, describimos algunos de los Programas Sociales Nacionales por sectores:

- 1.- Alimentación
- 2.- Salud
- 3.- Capacitación y Fortalecimiento Comunitario
- 4.- Educación
- 5.- Empleo y Desarrollo Productivo.
- 6.- Integración Social y Desarrollo Comunitario
- 7.- Subsidios
- 8.- Tercera Edad
- 9.- Vivienda e Infraestructura Social

Cuadro N 4  
Programas Sociales Nacionales S/ Políticas Sectoriales  
Cuadros Resúmenes

I.- ALIMENTACION

SECTOR	PROGRAMA	OBJETIVOS	POBLACION
Min.Acc.Soc.Prov.	POSOCO	Mejorar la calidad de sectores con NBI de todo el país	Niños pobres de 2 a 5 años todo el país
Subsecretaría Desarrollo Social-Subsecretaría de Políticas Sociales	Programa de Alimentación y Nutrición infantil PRA-NI	Mejorar la calidad de vida y acceso a una alimentación adecuada	Niños de 2 a 14 años con NBI Todo el país
Secretaría de Desarrollo Social -Secretaría Agricultura Pesca y Alim.	Programa Pro Huerta	Promover la participación comunitaria en la producción de alimentos.	Población con NBI de zonas rurales y urbanas de todo el país.
Ministerios de Acción Social Provinciales Municipios	PROSONU programa social nutricional	Mejorar el estado nutricional de la población objetivo	Niños de 6 a 14 años con NBI comedores escolares niños de 2 a 5 años todo el país.
Ministerio de Salud y Acción Social	Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI	Mantener la cobertura nacional de inmunizaciones superior al 90% de las vacunas que integran el programa	Niños y embarazadas de todo el país.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

2.- SALUD

Programa Materno Infantil	Promover la salud de: madres, niños y adolescentes. Implementación y desarrollo salud materno infanto- juvenil.	Mujeres en edad fértil. Niños y adolescentes de todo el país.
Programa Materno Infantil y Nutrición PROMIN	Reducir los índices de morbilidad y mortalidad materno infantil. Promover el desarrollo psicosocial de niños menores de 6 años	Mujeres en edad fértil. Niños menores 6 años con NBI. Zonas de alta concentración.
Programa Nacional de Control de la enfermedad de Chagas	Erradicar al año 2000 la enfermedad de Chagas. Control y Tratamiento de viviendas. Control suministro de sangre madre-hijo.	Población rural pobre.
Programa Nacional de Lucha contra el Sida	Prevenir:: transmisión sexual y perinatal. Transfusiones de sangre ,transplante, prevenir infección con usuarios de drogas .Reducir impacto individual, familiar y socio económico.	Personas infectadas. Enfermos que asisten a centros públicos, sin cobertura de salud.
Programa de lucha contra el Sida y enfermedades de transmisión sexual. LUSIDA	Reducir la incidencia de las enf, de transmisión sexual HIV. Información y prevención. Gestión de programas.	Población áreas de mayor incidencia. Usuarios de bancos de sangre. Embarazadas con control. Población escolar primaria.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

3.- CAPACITACION Y FORTALECIMIENTO COMUNITARIO

Secretaría de Desarrollo Social.	CENOC. Centro Nacional de Organización Comunitaria	Promover la interacción de la organizaciones comunitarias entre sí y con el Estado.	Organizaciones Comunitarias de todo el país.
Secretaría de Desarrollo Social	SIEMPRO. Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales.	Brindar información permanente de grupos sociales en situación de pobreza. Evaluación y monitoreo programas de desarrollo social.	Técnicos, funcionarios, organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

4.- EDUCACION

Ministerio de Cultura y Educación.	Plan social educativo. Mejoramiento de la educación para todos.	Provisión equipamiento, material didáctico, textos bibliotecas, perfeccionamiento docentes. Provisión de Computadoras.	Alumnos de zonas Carenciados
	Programa Nacional de becas de retención.	Incrementar los años de escolaridad de jóvenes Pobres. Empleabilidad. Fortalecer institución Escolar. Mejorar calidad	Alumnos de escuelas de zonas carenciadas del tercer nivel de E.G.B.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

5.- EMPLEO Y DESARROLLO PRODUCTIVO

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Acciones de capacitación y apoyo al empleo público.	Contribuir al mejoramiento de calificación y reclasificación.	Desocupados adultos con necesidades de calificación. Todo el país.
	Programa de servicios comunitarios. Trabajar II	Brindar ocupación transitoria a trabajadores.	Trabajadores desocupados 80% mujeres.
Secretaría Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación	Programa social agropecuario PSA	Mejorar capacidad productiva. Capacitar a pequeños productores rurales.	Pequeños productores minifundistas con ingresos familiares no superiores a dos salarios peón rural.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Programa talleres ocupacionales.	Promover creación taller ocupacional.	Trabajadores desocupados, subocupados, reconvertidos, desempleo y falta de capacitación.
	PARP Proyecto imagen del Programa apoyo reconstrucción productiva.	Mejorar las Condiciones de los beneficiarios, orientación básica para la búsqueda de Trabajo. Capacitación gratuita.	Personas con problemas de empleo .

Continuación ...			
Viene de pág. anterior			
	Proyecto joven PARP	Facilitar inserción laboral, capacitación y pasantías.	Jóvenes de bajos ingresos.
Ministerio del Interior	Dinamizador Productiva Regional	Propiciar consolidación y crecimientos asentamientos poblacionales.	Pequeños y medianos grupos de productores con 4 años en la zona.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	FORESTAR	Fomentar empleo zonas rurales, inserción desocupados.	Trabajadores desocupados de áreas rurales.
Ministerio de Economía y O.y S. públicos.	PRODERNEA	Potenciar capacidad productiva de los recursos humanos y naturales región NEA.	Familias productores, colonos rurales, comunidades indígenas.
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Promoción de desarrollo local.	Orientar inversión social hacia el desarrollo y consolidación de emprendimientos económicos.	Municipios con riesgo social con menos de 100.000 habitantes.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

6.- INTEGRACION SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO.

INAI	Mejorar la vida de las comunidades indígenas.	Comunidades aborígenes.
DIPES	Coordinar y planificar acciones para la prevención de emergencias sociales.	Población de bajos recursos y situación de emergencia.
FOPAR	Financiar proyectos de inversión social	Población con NBI NOA y NEA
Plan de fortalecimiento del desarrollo juvenil	Fortalecer capacidad de los jóvenes en la formulación de proyectos.	Jóvenes de 15 y 28 años, con NBI, zonas urbanas y rurales.
Programa de Acción Integral a la Socialización de Menores Marginados.	Mejorar condiciones de socialización, integración social y laboral.	Niños y adolescentes de familias con NBI.
Programa de atención a grupos prioritarios.	Mejorar condiciones de vida de grupos poblacionales específicos.	Jóvenes y niños en situación de riesgo. Adultos mayores de 60 años.
Programa de Atención a Grupos Vulnerables.	Contribuir mejoramiento calidad de vida y disminución de grupos vulnerables.	Adultos mayores, mujeres jefes de hogar, jóvenes y discapacitados mayores.
PROAME	Mejoramiento calidad de vida de niños y adolescentes en circunstancias especiales	Jóvenes y niños entre 0 y 18 años con NBI.
Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Fortalecer la capacidad operativa y de gestión de las organizaciones.	Miembros de las organizaciones sociales de base de todo el país.
Programa del Consejo Nacional del Menor y la Familia.	Mejorar la calidad de vida de las familias, niños, adolescentes con NBI.	Población con NBI, menores discapacitados, causas penales, situaciones de riesgo en general.
Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en Formosa	Mejorar condiciones de vida de los aborígenes	Aborígenes Wichi y Matakó en situación de riesgo.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

7.- SUBSIDIOS

Secretaría de Desarrollo Social	Atención de pensiones no contributivas	Atención beneficiarios de leyes nacionales especiales de pensión.	Personas beneficiarias 80 años , discapacitados, ex combatientes, familiares desaparecidos.
	Ayuda Directa a personas	Atender situaciones de emergencia de pobres extremos.	Carenciados en situación de emergencia en salud ó personal.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

8.- TERCERA EDAD

Secretaría de Desarrollo Social	ASOMA	Mejorar condiciones de vida de personas mayores de 60 años con NBI	Adultos mayores de 60 años con ingresos inferiores a pensión mínima.
INSSJP	PAMI geriátricos	Proveer asistencia integral	Afiliados dependientes todo el país.
	PAMI Subsidio económicos	Proveer asistencia integral	Afiliados jubilados y pensionados en situación de riesgo social.
	PROBIENESTAR	Completar necesidades alimentarias de los carenciados	Afiliados y jubilados todo el país.

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

9.- VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA SOCIAL

S.D.S. Subsecretaría de Vivienda.	FONAVI	Reducir déficit habitacional.	Familias de recursos insuficientes..
Secretaría de Desarrollo Social	Mejoramientos de Barrios	Mejorar condiciones de vida de la población urbana con NBI.	Población urbana con NBI en localidades de 20.000 habitantes.
	Programa Arraigo	Transferencias de tierras fiscales nacionales ocupadas con asentamientos.	Población de asentamiento y villa en forma irregular.
Secretaría de Obras Públicas	PASPAyS	Proveer agua potable y saneamiento básico.	Habitantes pequeñas localidades sin agua potable.
Secretaría Desarrollo Social	PROSOFA	Mejorar calidad de vida población con NBI.	Población con NBI zona del NOA y NEA.
Ministerio del Interior	PREI	Programa de rehabilitación para zona inundaciones de 1992	Familias con NBI

Fuente : Guía de Programas sociales. SIEMPRO. Secretaría de Desarrollo Social. 1997

## 2.II.- LA GESTIÓN SOCIAL EN BRASIL (Ricardo Alvarellos)

Como ya se ha señalado en la década de los '90 se consolidó un nuevo diseño de desarrollo económico-social en la región. Los países del área iniciaron profundas modificaciones, tanto de sus estructuras productivas, como en la organización del Estado y especialmente se conformaron, en un nuevo paradigma social, renovadas ideas acerca del diseño, ejecución y la financiación de las políticas sociales.

Brasil no ha sido una excepción en las características señaladas. En efecto, a partir de 1994 comenzó una profunda reforma del Estado<sup>19</sup> cuyo objetivo final está asociado a la necesidad de otorgar, calidad a la gestión estatal en los tres niveles de gobierno, federal, estadual y municipal.

Desde hace algo más de medio siglo, la sociedad brasileña experimentó profundas crisis económico - sociales y políticas que obligaron a transformaciones estructurales en el diseño del Estado y particularmente, en el área social. A continuación se describirán muy brevemente, las concepciones que asumieron las políticas sociales según el tipo de Estado.

### 2.II.1. – LOS TIPOS DE ESTADO Y SUS POLÍTICAS SOCIALES

Desde 1930 hasta la actualidad es posible identificar distintos tipos de Estado en Brasil. A partir de la crisis<sup>20</sup> del '29 aparece el "Estado Novo", un segundo tipo comprende el Estado Desarrollista y la Transición; finalmente, una tercera forma de diseño estatal, se inició con F.H. Cardoso en 1994.

#### 1.- El "Estado Novo"

La crisis del '29 y la posterior depresión de 1930 puso término a la Vieja República, que se caracterizó por haberse desarrollado en el marco de una economía primaria - expor-

<sup>19</sup> Usamos la categoría "Reforma del Estado" en los términos que presenta F.H. Cardoso "...el Estado como organización burocrática, o sea como agencia capaz de producir una serie de políticas que, de una manera o de otra atienden a las demandas sociales existentes. F.H. Cardoso, Pensamiento Iberoamericano N°5.

<sup>20</sup> En este sentido J. Graciarena identifica, en un sentido estricto una crisis básica de Estado solo cuando lo que está en cuestión es la matriz fundamental de la dominación social que le es inherente y sobre la que se constituye. En la crisis de una forma de Estado lo que cambia es la figura de éste manteniéndose como invariante la relación fundamental de dominación, sea esta capitalista o socialista. Se entenderán como crisis de una forma de Estado solamente las situaciones de transformación, mutación o cambio estructural que enfrenta una forma singular de este y que no puede resolver apelando a los recursos normales. La crisis del Estado constituye un momento significativo de conflicto, un punto de inflexión de las tendencias históricas y contradicciones determinantes de la configuración concreta del Estado y del régimen político una mutación irreversible.



tadora. En octubre de 1930 una revolución llevó al poder a Getúlio Vargas<sup>21</sup>, quien centralizó el escenario político en Brasil en los subsiguientes veinticinco años. El nombre de G. Vargas está asociado a la modernización de Brasil, particularmente a la aparición de la clase media "donde los sectores urbanos formarán opinión pública y ejercerán el poder político, aunque bajo condicionamientos de las clases altas (...) que tiende a convertir una sociedad de clase media en una sociedad de masas"<sup>22</sup>. Vargas, que produjo un cambio en el estilo político al abandonar el llamado "club de notables" (característico de la etapa anterior) por el de la "presidencia carismática", estuvo al frente del país en distintas oportunidades, como jefe del gobierno provisorio 1930 -1934, presidente constitucional elegido por el voto indirecto del Congreso, 1934-1937 y entre 1937-1945. Finalmente, volvió como presidente electo en 1951, pero no llegó a completar su mandato ya que en 1954 se suicidó. El Estado Novo proporcionó un aparato centralizado a través del cual G. Vargas pudo articular una nueva estrategia de desarrollo económico y de cambio político - organizativo. El gobierno federal asumió un papel emprendedor en la economía, organizando y fortaleciendo monopolios comerciales nacionales de materias primas, café, cacao, azúcar y té; creó empresas estatales, como la National Motor Factory; reorientó la burocracia federal y un nuevo código laboral que cambió el orden de las relaciones sociales, capital - trabajo, hasta los años ochenta. La política de corte nacionalista y cuyos puntos más altos fueron, entre otros, la creación del monopolio estatal del petróleo (Petrobrás), el incentivo a la sindicalización de los trabajadores, una extensa legislación del trabajo que concedió a los trabajadores urbanos ventajas como la estabilidad en el empleo, derecho de vacaciones, de jubilación, etc., estableciendo al mismo tiempo, el estricto control de los sindicatos por el Estado. Todas estas acciones dieron origen a una fuerte campaña anti-Vargas llevada a cabo por sectores de las Fuerzas Armadas, con base social en la clase media.

El tipo de Estado que se consolidó en este proceso histórico al que hicimos referencia fue un producto híbrido, de la crisis global del '30 y surgió sin una fórmula ideológica preconcebida<sup>23</sup>. Este Estado se ha dado en llamar el Estado Populista y va desde la crisis de los años treinta hasta mediados de los '50. Sin poder ser un Estado Social, por la falta de recursos financieros, tenía que responder a apremiantes necesidades de grupos y sectores sociales que habían irrumpido en la escena política, "...las masas, movilizadas por el propio populismo en el sentido de reivindicar como justas y razonables sus demandas de mejores posiciones, comienzan a reclamar la redistribución de la riqueza futura, las reivindicaciones de las masas es la redistribución de la riqueza existente"<sup>24</sup>.

## 2.- Estado Desarrollista

En 1956 y después de una crisis política con varios gobiernos interinos, asumió Juscelino Kubitschek. Este presidente orientó su acción política hacia una transformación que radical de la estructura económica del Brasil. En este sentido, Kubitschek inició el paso de una política económica nacionalista a una de corte "desarrollista", tratando de

<sup>21</sup> Getúlio Vargas, no era un personaje desconocido en la política brasileña ya que había participado de la campaña presidencial de 1930 y fuera superado por J. Prestes el candidato oficial. (Historia contemporánea de América Latina; T. Skidmore/Peter H. Smith., ed. Crítica, España.

<sup>22</sup> Jaguaribe, Helio: Sociedad y política en la actualidad Brasileña. Ed. GEL 1985. Argentina.

<sup>23</sup> Graciarena, J.: Ya citado.

<sup>24</sup> Jaguaribe, H.: Ya citado.

garantizar la expansión económica con apoyo en el ingreso de capitales extranjeros. Esto se evidenció con la entrada masiva de capitales a la industria automotriz. A pesar de los enormes esfuerzos y éxitos iniciales, Kubitscheck debió enfrentar las dificultades políticas de coalición que lo sostenía. La economía volvió a ser inflacionaria y a presentar déficit en la Balanza de Pagos. En 1961, su sucesor Janio Quadros, inició un programa de estabilización muy fuerte, pero en 1961 - es decir, siete meses de mandato - Quadros renunció y nunca se ha explicado claramente el porque. Asumió quien era el vice: Joao Goulart, representante de la izquierda y ampliamente resistido por sectores militares y la burguesía industrial conformaron una alianza que organizó el golpe de marzo/abril de 1964. Esta representa la liquidación del régimen democrático que se asoció con una radicalización de posiciones a la izquierda y a la derecha, y con la intensificación de los movimientos sociales inclusive en el campo y condujo al colapso de la alianza populista entre el Estado, la clase trabajadora organizada y la burguesía nacional. El Estado es en esta etapa un factor de integración social

El golpe militar del '64 en Brasil, al igual que en el resto de América Latina<sup>25</sup>, inició un proceso político centrado en el Estado y gerenciado por las corporaciones militares que se ha dado en llamar burocrático - autoritario. La modernización se constituyó en una de las orientaciones fundamentales de la acción pública. "El nuevo esquema de dominación se impondría con violencia y represión ...dejando de lado para el futuro cualquier preocupación de legitimación democrática, mientras tanto se implementaban nuevos modelos económico y sociales, con tintes neo-oligarquicos y corporativos. El tipo de Estado que surge ha sido designado burocrático - autoritario"<sup>26</sup>.

Desde 1964 a 1985 Brasil fue gobernado por una sucesión de regímenes autoritarios asentados en coaliciones conformadas por los militares y una determinante elite de planificadores, tecnócratas y políticos desarrollistas. El grupo mas importante, el de los militares, H. Jaguaribe, "la jerarquía militar afectada por la movilización de los sargentos, la revolución de los marinos, la amenaza constante de un vago golpe sindicalista agitado por Brizola, la perspectiva de la acción directa por parte de los Grupos de los Once y de otras circunstancias que parecían volver la sociedad incontrolable a los mecanismos ordenadores tradicionales, pusieron en marcha la acción preventiva del ejercito"<sup>27</sup>. Estos acontecimientos disiparon las expectativas de una próxima y armónica convergencia entre crecimiento económico, modernización social y democracia política, que constituía la promesa difundida por la doctrina desarrollista.

En este contexto, el general E. Geisel asumió la presidencia en 1974 e inició un largo, lento y precario proceso hacia la democracia. Una vez adoptada esa decisión de se puso en marcha un ciclo con el inicio de la presidencia de J.B. Figueiredo<sup>28</sup> y que habría de culminar en 1985 con el triunfo de T. Neves.

<sup>25</sup> Conviene aclarar que la generalización de las características para A.L. es un tanto incorrecta porque no existe un populismo o un Estado planificador, cada país de la región tendrá elementos propios que lo caracterizan.

<sup>26</sup> Graciarena, J. Ya citado

<sup>27</sup> Jaguaribe, H.: Ya citado

<sup>28</sup> Jaguaribe explica: "...valiendose de sus poderes excepcionales y autoridad, elige personas de su confianza para gobernar los Estados (federales) y para sucederle en la presidencia de la república y los hace elegir por los colegios de electores de los estados y de la Unión. A continuación anula la vigencia de las actas institucionales y junto al régimen constitucional restablece el Estado de derecho. En 1979;

La Transición<sup>29</sup> de Brasil a la democracia estuvo condicionada por distintos factores, entre ellos la crisis económica que hizo su explosión como consecuencia de la "Crisis de la Deuda" en el '82 y por la larga marcha hacia el régimen democrático propiamente dicho. La elección de Tancredo Neves fue el resultado, por vía indirecta, de la votación en el Colegio de Electores en 1985, fecha que puede ser tomada como fecha simbólica del inicio de la democratización brasileña. Sin embargo, a pocos días antes de asumir, se produce la muerte del presidente electo. Asumió, José Sarney paradójicamente, líder del PSD pilar del régimen militar que había gobernado ese país durante veinte años. Los desafíos para esa administración eran muchos, entre otros las huelgas generalizadas que enfrentaban la reconversión industrial, la crisis externa etc. Otro de los temas centrales era el problema de la tierra. El gobierno de Sarney se había comprometido a la redistribución de la tierra a los campesinos. A pesar de los enormes esfuerzos por superar la crisis económica, esta alcanzó momentos de gran inflación. Su sucesor, democráticamente elegido en 1989 fue Fernando Collor de Mello que inició su presidencia con la instrumentación de medidas que le permitiera estabilizar la economía a través de fuertes medidas para recortar el gasto público y ordenarlo en función de las necesidades fiscales. El programa de reformas neoliberales, incluía las privatizaciones de las empresas del Estado, la desregulación y la apertura de la economía con aranceles mas bajos. También este fue el primer presidente de Latinoamérica en ser destituido al comprobarse actos de corrupción, en 1992. Su vicepresidente, Itamar Franco, completo el período constitucional y en el cual se destacó la figura de FHC como ministro de economía que logró imponer un programa de estabilización económica en poco tiempo.

La transición asumió un carácter dual y al mismo tiempo, sin ruptura. Por otro lado durante la transición fueron apareciendo una enorme diversidad de movimientos sociales que recrearon el escenario político; la democracia adquiriría una forma mas pluralista y dinámica como fue la aparición del Partido dos Trabalhadores (PT), por ejemplo.

A manera de conclusión, el Estado Autoritario preveía una profundización del modelo económico desarrollista pero redefiniendo las relaciones Estado-Sociedad, sobre las base del disciplinamiento social de los sectores sociales mas conflictivos (sindicatos, por ejemplo). Por parte del Estado (autoritario) . La idea de "burocrático" aparece asociada a la idea del desarrollo planificado, y por tal razón el aparato estatal fue llenado de grupos con una fuerte preparación técnica, eficientes, conformando un aparato estatal pensando en una sociedad en términos corporativos iban a resolver el conflicto social y político.

### 3.- La Nueva República

En 1994 y como producto de su exitoso plan económico, F.H. Cardoso se presentó y ganó las elecciones presidenciales, derrotando a "Lula" Da Silva que se había presenta-

---

después de proceder a la ampliación por seis años del mandato presidencial, transfiere el gobierno a su sucesor J.B. Figueiredo

<sup>29</sup> El estudio de la transición en América Latina ha sido abordada ampliamente y en casi todos los casos se la ubica como una etapa distinta del estado autoritario - burocrático. Sin embargo y para continuar con cierto orden metodológico insistimos en la perspectiva de F.H. Cardoso " ... lo que esta sucediendo en América Latina es más una transformación del régimen político que el del Estado." Cardoso, F.H. Revista Iberoamericana.

do como candidato por en PT por segunda vez, liderando una coalición de centro izquierda. Cuatro años después, reforma constitucional mediante, fue reelegido presidente del Brasil. Con la presidencia de Cardoso, podemos decir que se terminó el ciclo de la política de masas, del movimientismo, del industrialismo sustitutivo, en definitiva de la matriz de centralidad estatal.

## 2.II.2.- CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

### A.- Dimensión Económica

Brasil tiene un PBI de 786. 21 mil millones en 1998, una economía diversificada y dinámica, en donde la industria fue responsable del 39%, la agricultura el 12% y los servicios el 49% restante. En 1994, el crecimiento fue del 5.8% en el '94; 3.0%, 2.9% para los años 1995 y '96; en 1997 y 1998 el crecimiento fue del 3.7 y 0.2% respectivamente<sup>30</sup>.

Con respecto al Comercio Exterior, Brasil importó en 1998, de la UE 16.5 miles de millones de dólares; del TLC, 15.87 y del Mercosur, solo 9.42. Por el lado de las exportaciones, los envíos a la UE fueron de 14.74; al TLC, 11.41 y 8.88 mil millones de dólares al Mercosur<sup>31</sup>.

Desde la década del '40 hasta 1980 la economía creció a una tasa superior al 7% anual, una de las más altas del mundo. Este período de crecimiento fue acompañado por un cierre gradual de la economía, ya que el coeficiente de importaciones que fue del 37% del PBI en 1919 - recordemos que estamos en el modelo primario exportador - y llegó a alcanzar el 5% del PBI en 1989. En tanto que la inflación, en los últimos años, generó el estancamiento y profundizó el aumento de la desigualdad social, el agravamiento de las condiciones de vida de la población, dificultades para conseguir empleo, deterioro de los servicios públicos y la pérdida relativa del salario. En este contexto otro aspecto que marcó el límite de un estilo de desarrollo fue el elevado nivel de endeudamiento externo. El crecimiento del endeudamiento externo que pasó del 15% anual en 1973 al 110% en 1980.

La década y media que cubre los '80 hasta el Plan Real, fue un período dedicado, por todas las administraciones, en primer lugar, a solucionar los problemas de la balanza de pagos y a combatir la inflación. A partir de 1986 se inauguró el proceso de las distintas tentativas de estabilizar la inflación. La estabilización fue alcanzada luego de cinco intentos frustrados basados en intervenciones del gobierno en las decisiones económicas. A principios de los '90, en la presidencia de Collor de Mello, la economía brasileña comenzó una profunda etapa de transformación estructural que se consolidó a partir de 1994. El Producto Bruto Interno creció desde 1993 a niveles históricos bajos, del 2 al 4% anual, aunque por encima del crecimiento de la población. Con la implementación del Plan Real el gobierno consiguió poner la moneda bajo control, ya que con un índice de inflación que llegaría al 825% acumulado en siete meses. La consolidación de la estabilización de la economía brasileña se debió a la aplicación de esta medida y a la apertura comercial; estos fueron los pilares de la actual recuperación y del crecimiento sostenido de la economía brasileña.

<sup>30</sup> Gazeta Mercantil Latinoamericana, 16-22/5/1999

<sup>31</sup> Gazeta Mercantil Latinoamericana, 16-22/5/1999

En marzo de 1994, cuando la tasa de inflación mensual alcanzaba el 40%, fue lanzado el Plan Real. La estabilización monetaria se tradujo en un importante aumento de la demanda de productos alimenticios y bienes de consumo no perecederos. La apertura de la economía al mercado internacional permitió que los precios internos se mantuvieran controlados por largo tiempo. Los cambios introducidos en la década presente fueron sustanciales. El ordenamiento del gasto también es distinto. El plan estaba precedido por un esfuerzo fiscal, el llamado Fondo Social de Emergencia, que desvinculaba las recaudaciones del gobierno de sus gastos. El control fiscal y monetario era visto como condición necesaria para la estabilización, además de mecanismos que eliminaba mecanismos de indexación. El éxito de los mecanismos implementados fueron inmediatos como ya se mencionó, la inflación cayó del 45% en junio al 6% en julio, sin congelamiento de precios ni de los activos.

Otro de los pilares del despegue brasileño fueron las privatizaciones, proceso que aún esta en marcha. A partir de 1990 se comenzó a implementar el Programa Nacional de Privatización que coordina la venta al sector privado de las empresas de administración estatal, cuyas actividades dejaron de ser prioritarias para el Estado. El programa se inició por los sectores petroquímico y siderúrgico. Las empresas nombradas fueron vendidas a través de subastas públicas en bolsas de valores. El Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) era - hasta hace unos meses- el órgano del gobierno responsable por la coordinación del proceso de privatizaciones. Desde la creación del Programa Nacional de Desestatización fueron privatizadas 48 empresas y participaciones accionistas estatales a nivel federal, la mayoría en los sectores de siderurgia, química y petroquímica, así como fertilizantes y energía eléctrica.

Finalmente, con respecto a las inversiones extranjeras directas, según la UNCTAD, fue del orden de los 71.000 millones de dólares y los países del Mercosur recibieron el 50% de ellas. Brasil, por tercer año consecutivo fue el país que mas inversiones recibió, el 40%<sup>32</sup>. El crecimiento de las inversiones externas en Brasil refleja, principalmente, el proceso de privatizaciones que atraviesa este país y su enorme potencial.

#### B.- Dimensión Humana

La complejidad propia de esta dimensión obliga a desagregarla en distintos aspectos que justamente refuerzan la complejidad y heterogeneidad brasileña. A fines del siglo XIX y principio del XX, en otro proceso migratorio mundial, comenzó a recibir un número creciente de inmigrantes de todas partes del mundo: Portugal fue la fuente inmigratoria más importante, seguida por Italia, el Líbano, y en menores porcentajes de toda Europa.

Cuadro 1  
Composición étnica de la población brasileña

<u>Composición de la población</u>	<u>Porcentaje</u>
Descendientes de europeos	55%
Mezcla	32%
Descendientes de Africanos	11%
Otros (especialmente japoneses)	2%

Fuente: Word population prospects: the 1994 revisión.

<sup>32</sup> Gaceta Mercantil Latinoamericana, 3 al 9 de octubre de 1999.

En 1996 la población de Brasil alcanzó los 156,3 millones de habitantes, ocupando uno de los primeros lugares a escala mundial después de China, la India, los Estados Unidos e Indonesia.<sup>33</sup> La expectativa de vida creció de los 61 años en 1980 a cerca 67 años en la actualidad en promedio.

De acuerdo a las observaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística la sociedad brasileña esta pasando por una profunda transición demográfica porque esta dejando la condición de país predominantemente rural, de población joven y en constantemente crecimiento a otro cuya sociedad es altamente urbanizada, con una población de mayor edad y con unos índices reproductivos de los países europeos. Más del 70% de la población vive hoy en regiones urbanas; la tasa de fecundidad, cayó sensiblemente y la población no decreció mas porque aún es muy joven, el 60% de habitantes son menores de 29 años de edad.<sup>34</sup>

Cuadro 2  
Población y su tasa de crecimiento anual  
Años seleccionados 1900-1996

Año	Población (en millones)	Tasa de crecimiento anual compuesta.
1900	17.3	2.2%
1940	41.2	2.3%
1950	51.9	3.1%
1960	70.1	2.9%
1970	93.2	2.7%
1980	121.3	1.7%
1992	149.8	1.8%
1996	156.3	1.1%

Fuentes: Brasil, en síntesis. Embajada de Brasil.

### C.- Urbanización.

Los flujos de inmigración que llevan a las personas de las zonas rurales y de la Región del Nordeste para la Región Centro - Sur, también se redujeron o desaparecieron. El estado de Sao Pablo, el de mayor población del Brasil, que llegó a crecer a tasas anuales superiores al 3% en la década del '80, hoy crece al 1,5% y sobre todo en las regiones del interior. La ciudad de San Pablo aún crece en algunos suburbios, pero el núcleo urbano se está estabilizando en cerca de 10 millones de habitantes. Lo mismo vale para Río de Janeiro que se estabilizo en 5,5 millones y Belo Horizonte, en cerca de 2 millones. La década de los '80 aún presencié algunos flujos migratorios importantes para las regiones de frontera del Centro Oeste y Norte. Sin embargo, estos han perdido intensidad, y comenzaron a presentarse indicadores de movimientos de retorno de poblaciones inmigrantes a sus núcleos de origen.

Esta reducción de la presión demográfica sirvió para atenuar la presión sobre el mercado de trabajo, las estructuras urbanas, los servicios públicos y la reducción de la impor-

<sup>33</sup> Cantidad de habitantes en miles: China, 1.149. 667; India, 871.158; Estados Unidos, 252.063; Indonesia, 181.451.000. Datos de la Enciclopedia Británica 1992.

<sup>34</sup> Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en Brasil, en síntesis. Embajada de Brasil.

tancia de la cuestión agraria en el conjunto de problemas que afectan a la sociedad brasileña, particularmente en las grandes ciudades que continúan con grandes problemas asociados a la incorporación económica y servicios públicos adecuados para gran parte de sus poblaciones, como lo expresa el cuadro 3.

Cuadro 3  
Habitantes en las áreas metropolitanas  
1970-1994

CIUDAD	1970 (millones)	1994 (millones)
SAN PABLO	5.9	9.9
RÍO DE JANEIRO	4.3	5.6
SALVADOR	1.0	2.2
BELO HORIZONTE	1.2	2.1
FORTALEZA	0.8	1.9
BRASILIA	0.5	1.7
CURITIBA	0.6	1.4
RECIFE	1.1	1.3
PORTO ALEGRE	0.9	1.3
BELÉM	0.6	1.2

Fuente: Brasil, en síntesis. Embajada de Brasil

#### D. - Dimensión Institucional

A partir de esta dimensión es posible comprender los mecanismos de decisión política en Brasil, fundamentalmente a partir de la reforma constitucional de 1988. Esta introdujo cambios sustanciales en el diseño institucional del país.

En efecto, hasta 1982 - cuando los gobiernos de los Estados comenzaron a ser electos directamente- la expansión de los cuadros de partido no tenía mayor influencia en la formación y en la dinámica en funcionamiento del Poder Ejecutivo, todavía dominado por los militares<sup>35</sup>. El caso de Tancredo Neves es un ejemplo de ello. Como candidato presidencial fue producto de los acuerdos de consenso entre en la militares, civiles, oficialistas y opositores porque debían arbitrar soluciones comunes en una mesa de negociaciones<sup>36</sup>.

La República que con este nuevo marco institucional se caracterizó por la debilidad institucional<sup>37</sup> con la que enfrente los primeros pasos de la transición democrática y que tuvo como eje esencial, a un presidente civil, nombrado por el Congreso Nacional, que se comprometió a el llamado a una Asamblea Nacional. No fue sino hasta los cambios, producto de la promulgación de la constitución de 1988, que las medidas de descentralización y desburocratización comenzaron a controlar la organización de algunos sectores, tales como el Sistema de Seguridad Social. La constitución modificó la composi-

<sup>35</sup> Meneguello, R.: Las relaciones gobierno-partido en Brasil en Cansino, C.: Gobiernos y partidos en América Latina Un estudio comparado. México. 1997.

<sup>36</sup> Menendez, C/Kerz, M: Autocracia y Democracia. Brasil: un camino al Mercosur. Editorial de Belgrano. 1993. Argentina.

<sup>37</sup> La debilidad institucional de T. Neves es intrínseca al origen de su poder. Neves es producto de acuerdos en el colegio electoral.

ción de la estructura en la toma de decisiones en materia de gasto público sin cambiar el patrón de relación gobierno - partido<sup>38</sup>.

Brasil es una República Federativa, compuesta por 26 Estados y un Distrito Federal, Brasilia. Cada Estado tiene su propio gobierno, con una estructura que refleja el sistema federal y goza de todos los poderes -definidos en su propia constitución- que no estén específicamente reservados para el gobierno federal o asignados a los Consejos Municipales.

La actual constitución brasileña fue aprobada en 1988 por un Congreso Nacional especialmente autorizado para dicho fin en 1986. Esta carta magna<sup>39</sup>, establece tres poderes independientes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder legislativo nacional está representado por el Congreso Nacional compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados, 513 y el Senado Federal, 81. El número de diputados es proporcional a la población y son elegidos por un período de cuatro años por medio de voto directo y secreto.

El Senado está compuesto por tres senadores por cada Estado, además del Distrito Federal, elegidos por un período de ocho años. No existen restricciones para que un diputado y un senador sean reelectos.

Actualmente existen 20 partidos políticos registrados en el Tribunal Superior Electoral y entre los principales partidos políticos se encuentran, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido de la Frente Liberal (PFL), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el Partido Democrático Trabalhista (PDT), el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Popular Renovador (PPR).

El poder judicial es conferido a la Corte Suprema Federal, las Cortes Regionales y Cortes Especiales para asuntos electorales, laborales, militares y otros.

El poder ejecutivo está representado por el Presidente de la República. Tanto el presidente como el vice son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos por un período más. Este designa a los ministros de Estado que son directamente responsables ante el poder ejecutivo. El presidente puede removerlos de sus funciones en cualquier momento.

<sup>38</sup> Meneguello, R.:Ob.Cit.

<sup>39</sup> La nueva constitución amplía los mecanismos de participación democrática; además del voto, se establecieron el plebiscito y referéndum. La constitución introdujo temas netamente sociales como la jornada laboral de seis horas para trabajos realizados en turnos ininterrumpidos, el derecho a la huelga para los funcionarios públicos, la licencia por paternidad. La constitución también se refiere a la reforma agraria. En este sentido no se avanzó porque las reformas no introdujeron cambios en la propiedad de la tierra. Por el contrario, se legitimo la estructura concentrada de la propiedad (4.500 productores controlan 140 mil millones de ha.) supeditando la expropiación al cumplimiento de su función social definida por el aprovechamiento racional del suelo y el cumplimiento de la legislación laboral y la preservación del medio ambiente. Estas disposiciones avalan a los grupos "sin tierra".



En la actual administración F. H. Cardoso ha introducido un cambio sustancial en el organigrama del poder ejecutivo que se vincula con la reforma institucional puesta en marcha durante su administración. En efecto, en abril de 1998 creó el Ministerio de Reforma Institucional cuyo objetivo es coordinar las reformas en el Estado.

El Poder Ejecutivo central esta compuesto por Ministerios, Secretarías Especiales y por las Fuerzas Armadas. Los Ministerios tienen la atribución de elaborar y ejecutar políticas públicas en sus respectivas áreas de actuación. En total los ministerios son 17: Ministerios de Hacienda; de Planificación y Presupuesto; de Relaciones Exteriores; de Justicia; de Educación; de Minas y Energía; de Comunicaciones; de Agricultura; de Transportes; de Industria, Comercio y Turismo; de Medio Ambiente; de los Recursos Hidrológicos y de la Amazonia Legal; de Ciencia y Tecnología; del Trabajo; de la Salud; de la Previsión Social; de Cultura; y de la Administración Federal.

Las Secretarías Especiales son órganos auxiliares de la Presidencia de la República y sus ocupantes tienen status de ministro; ellas son: Secretaria General, la Secretaria de Comunicación Social, de Asuntos Estratégicos y el gabinete Militar, que funcionan como una coordinación de todos los ministerios existentes. Las Fuerzas Armadas, consideradas ellas en conjunto se conforma por el Ministerio de la Marina, Aeronáutica y Ejército, los cuales se subordinan al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y tienen como autoridad suprema al Presidente de la República.

Corresponde al Ejecutivo la dirección del Estado y del Gobierno, administrando los intereses públicos, aplicar las leyes existentes y proponer otras que sean de su competencia.

La autoridad del poder ejecutivo Estadual ( Estados Federales) es el gobernador, elegido por voto popular directo. Los gobiernos federales tienen una Asamblea Estatal, unicameral, representa al poder legislativo estatal. El poder judicial estatal sigue al modelo federal.

En el nivel municipal, existen mas de 5.024 consejos municipales que son autónomos en cuanto a asuntos estrictamente locales. Estos consejos funcionan según las disposiciones de la Ley Básica de Municipalidades.

### 2.II.3.- Brasil Social: Características Actuales

La liberación de los mercados, la apertura externa y la disminución del rol del aparato estatal constituyeron los pilares centrales de las reformas económicas iniciadas en la década de los '80 y profundizadas en el último decenio.

F. Filgueira, al analizar la situación latinoamericana en materia de políticas sociales, individualiza al menos tres modelos diferentes de prestación social en la región. Un modelo "universalismo estratificado" en Uruguay, Chile y Argentina; otro el "socialmente excluyente" con países como Paraguay y Perú ; y un tercero "dual" en países como Brasil y México.

Si bien es un dato objetivo que, el aumento del crecimiento económico genera una disminución de la pobreza, hay que destacar que no es el único es decir, hay otros factores

como la evolución del mercado de trabajo, densidad ocupacional de los hogares, inflación y evolución de los precios relativos, inciden sobre la reducción y que son importantes a la hora de diseñar y articular las políticas sociales. En este sentido Brasil ofrece un dato interesante. Si bien es cierto que el ingreso per cápita se incrementó moderadamente, (12.5%), gracias a la influencia de otros factores la proporción de hogares pobres se redujo en 12 puntos porcentuales. Un dato importante en este somero análisis, se explica por el alza generalizada del valor del salario mínimo en mayo de 1995. De cualquier manera llama la atención, dice el informe de la CEPAL, la caída de la pobreza. Cabe recordar los siguientes datos que la explican: el año 1990 fue muy recesivo y se insinuaron los primeros cambios estructurales, la pérdida de importancia del sector industrial en términos relativos. Hay cambios relativos en entre los asalariados privados, cuentapropistas no calificados, del sector industrial y construcción y de servicios.

En este sentido, a continuación nos detenemos en algunos indicadores<sup>40</sup> referidos a Brasil que apuntan a confirmar el carácter dual de las prestaciones sociales. Con respecto a la pobreza, entre los años 199-96 se redujo en 12 puntos, del 41% a 29%; a su vez se destaca la reducción de la pobreza rural sobre la urbana., dato que es significativo porque incumbe a 5 millones de personas. A partir del nivel de pobreza en hogares urbanos se pueden agrupar en tres categorías<sup>41</sup>, Brasil con el 25% se ubica en el nivel medio.

Con respecto a la distribución del ingreso, el caso de Brasil es llamativo porque a pesar de su deterioro, este no se trasladó a los indicadores de pobreza. El 40% más pobre de los hogares urbanos sufrió una caída de su participación del 11.5 al 10.5 %; el 30% siguiente, de 18.8 a 18.1% y el decil próximo subía del 43.2 a 44.3%.

Con respecto a las condiciones en que sería posible sostener en Brasil una democracia estable y socialmente responsable, H. Jaguaribe, afirma que no será posible una democracia estable en Brasil mientras no se reduzca la brecha entre las grandes masas y los estratos superiores de la población<sup>42</sup>. En este sentido al Constitución Federal de 1988 estableció la más amplia Carta de Derechos ya conocida en el país. Con una detallada lista de los derechos sociales, civiles, culturales, políticos, el conjunto de garantías constitucionales impone al Estado en sus relaciones exteriores por el principio de los Derechos Humanos.

La transformación del Estado Federal Brasileño se sustenta en dos pilares: el proceso democrático y la Reforma del Estado. En efecto, en Brasil - como en el resto de América Latina- el interés por el proceso democrático, privilegió el escenario político - social sobre el económico. Sin embargo, las dificultades para financiar el Estado Social introdujeron, al poco tiempo, la cuestión fiscal. A partir de 1988 con la reforma de la constitución brasileña esta cuestión (como financiar el Estado) comenzó a ocupar el centro del debate, ... " en el campo social la nueva constitución define importantes cambios en los patrones previos de toma de decisiones. En el régimen autoritario los principios básicos que caracterizaron la intervención estatal en este campo fueron, el centralizado patrón de toma de decisiones y la exclusión política<sup>43</sup>. Este cambio que se ha señalado

<sup>40</sup> Todos los datos que se consignan a continuación son del Panorama Social de América Latina 1998 de la CEPAL.

<sup>41</sup> Países con nivel bajo, nivel medio y alto de pobreza urbana.

<sup>42</sup> Jaguaribe, H.: Brasil, 2000 obra citada.

<sup>43</sup> Meneguello, R.: obra citada

—paso del centralismo al federalismo — corresponde a un período que comprende realidades distintas y complejas a la vez.

Una de ellas corresponde a la transición democrática en el que a partir de 1982 el eje político se comienza a trasladarse del escenario federal al local, particularmente a los gobernadores. Efectivamente, “el impulso por la redefinición descentralizadora del pacto federativo fue, en gran medida, consecuencia de la creciente importancia de la política estadual y del liderazgo político de los gobernadores en el restablecimiento de la democracia”.

Otro aspecto es el territorial, que se centra en la descentralización que la oposición lleva adelante durante la transición democrática y consecuentemente, en la recuperación de los espacios regionales ó federales, en la recuperación de la democracia y de la participación ciudadana. Por supuesto que retomar la autonomía implica cambios en la articulación entre gobierno central y los gobiernos federales. “En el terreno propio de las políticas sociales, la propuesta descentralizadora surgió de la crítica al patrón de protección social construido por los gobiernos autoritarios: hipercentralizados, institucionalmente fragmentados e inequitativo desde el punto de vista de los servicios y beneficios distribuidos”. La descentralización fue percibida, entonces, no solo como un objetivo político sino también como un mecanismo adecuado para el desarrollo de políticas sociales adecuadas.

En este contexto esta explícito que en la puesta en marcha de continuadas políticas sectoriales y de estimulación y defensa de derecho y garantías legales. Considerada en el contexto mas amplio de rescate de la ciudadanía los distintos programas sociales concretos se articulan a nivel municipal, estadual y con la cooperación con entidades no gubernamentales. El gobierno esta empeñado en la valoración de las actividades correlativas, indispensables al éxito de las iniciativas de asistencia directa, teniendo el Programa de Comunidad Solidaria como catalizador de la acción conjunta entre Estado y Sociedad Civil.

La Constitución aprobada en 1988 definió un nuevo arreglo federativo con una significativa transferencia de capacidad decisoria, funciones y recursos desde el gobierno nacional hacia los estados y especialmente, los municipios. Por supuesto que la transformación propuesta no sería automática puesto que conlleva de suyo complejos cambios institucionales. Además de los problemas propios de la transformación propuesta, se sumaron las dificultades macroeconómicas de los gobiernos democráticos recién instalados, particularmente las dificultades para conseguir el financiamiento del Estado Federal con recursos reales. “En el terreno específico de las políticas sociales la falta de un centro que comandase el proceso fue particularmente notable y se vienen constituyendo en un obstáculo importante en la continuidad de la redefinición de competencias y funciones en los marcos de un federalismo renovado”<sup>44</sup>.

A pesar de los esfuerzos empeñados la acción descentralizadora se vio afectada porque la constitución nueva no definió con claridad la jerarquía de competencias entre la administración central y los estados federales; “Al contrario, estipuló cerca de 30 funciones concurrentes entre la Unión, los Estados Federales y los Municipios, buena parte de ellos en el área social”.

<sup>44</sup> Meneguello, R.: obra citada

A manera de síntesis podríamos decir que las políticas sociales enmarcadas en las reformas mencionadas tienen algunas limitaciones:

- i. Falta de articulación entre el gobierno central y las administraciones locales debido a la falta de claridad en las competencias, mecanismos de cooperación y criterios de transferencia de recursos. El déficit mayor es atribuido al gobierno federal porque no fue capaz de formular una estrategia de redefinición de las funciones en los distintos niveles de gobierno en el área social.
- ii. La lógica que generó la emergencia económica en los '80 y parte de los '90 subordinó las reformas sociales a los requerimientos de financiamiento del gobierno central en general, particularmente, a la necesidad de recortar el gasto público. En este sentido el artículo 166 de la constitución creó una comisión legislativa mixta que examina los programas que modifiquen el presupuesto nacional.
- iii. Las áreas sociales rápidamente se convirtieron en espacios de disputa para conseguir fondos que eran negados por otros sectores como consecuencia del ajuste del sector público.

En el cuadro que se detalla a continuación presenta la modalidad del financiamiento de las políticas sociales:

**Cuadro 4**  
**Financiamiento de las Políticas Sociales**

Área	Esfera de gobierno relacionada	Forma de financiamiento.	Formas de traspaso de recursos federales	Criterios de transferencia	Instituciones beneficiadas
Previsión social	Federal	Contribuciones sociales Recursos generales de la Unión. Recursos de los presupuestos del Estado y los municipios. Contribuciones sociales. Recursos del presupuesto de la Unión de los estados y de los municipios.			
Salud	Federal, estatal y municipal.	Contribuciones sociales Recursos generales de la Unión. Recursos de los presupuestos del Estado y los municipios.	Un fondo con distribución automática y negociada.	Con o sin criterios	Público y privado
Asistencia Social.	Federal, estatal y municipal.	Contribuciones sociales Recursos generales de la Unión. Recursos de los presupuestos del Estado y los municipios. Rentas de inversiones.	Un fondo con distribución y negociada	Sin criterios	Público y privado
Empleo	Federal	Vinculación mínima de los recursos procedentes de impuestos: Unión (18%), estados y municipios (25%). Contribuciones sociales.		Sin criterios	Público y privado
Vivienda	Federal, estatal y municipal.	-----	Con retorno	Sin criterios	Público
Educación	Federal, estatal y municipal.	-----	Un fondo con distribución automática y negociada.	Con o sin criterios	Público y privado

Fuente: M. H. Tavares de Almeida

A partir de las dificultades señaladas anteriormente, el futuro de las políticas sociales esta sujeta a la reorganización de las competencias y funciones entre las distintas unidades de gobierno. Tal como lo señala Tavares de Almeida, hay tres cuestiones relevancia para el futuro del nuevo Sistema federal en construcción.

En primer lugar, el actual marco de cambio supone el desmantelamiento del federalismo centralizado y la falta de un sistema cooperativo propio de una organización federal

solidaria, es decir, incumbencias claras y responsabilidades compartidas en las tres instancias de gobierno a saber la decisión, el financiamiento y la implementación de las iniciativas gubernamentales.

En segundo lugar, la descentralización encarada en las áreas sociales puede incrementar las disparidades intra e inter-regionales generadas bajo el federalismo centralizado.

Finalmente, el reordenamiento intergubernamental en las en las áreas sociales supone procesos de larga duración y de distinta velocidad entre los estados y las regiones.

A manera de síntesis, el cuadro siguiente presenta los puntos salientes en el proceso de descentralización en las áreas sociales.

Cuadro 5  
Condiciones y tipos de descentralización en las áreas sociales

Área/Dimensiones	Salud	Asistencia Social	Vivienda	Educación
Política de descentralización nacional	Sí	No	No	No
Coalicción pródescentralización.	Fuerte y nacional	Débil	Inexistente	Débil en el nivel federal, variable e inestable en los Estados.
Estructuras Anteriores	Fuerte, descentralización decisoria financiera federal. Estados y Municipios con redes propias. Competencias definidas y exclusivas	Centralización decisoria y financiera federal Estados y municipios con redes propias Competencias concurrentes Gran fragmentación institucional	Centralización decisoria y financiera en una agencia federal. Descentralización en la ejecución de los programas por agencias estatales o municipales. Descentralización por ausencia con automatización de los estados y municipios	Centralización de algunos programas y parte de los recursos en el gobierno federal. Estados que operan redes propias responsables: la mayor parte de la oferta de enseñanza básica. Competencias concurrentes.
Tipo de descentralización	Descentralización como política deliberada. Tendencia actual a la descentralización caótica	Ninguna descentralización efectiva.	-----	Lenta descentralización en el plano federal. Políticas estatales de municipales de desconcentración Municipalización por ausencia.

Fuente: Adaptado de Federalismo y políticas sociales. María Hermínia Tavares de Almeida

## 2.III.- LA GESTIÓN SOCIAL EN PARAGUAY (Esther Moretti)

### 2.III.1.- Los distintos tipos de Estado

#### A.- Estado Popular

La evolución política en América Latina, a partir de los años '30 presenta, dice Halperin Donghi, tres aspectos distintos: revolucionaria en México; democratización pacífica en Chile, Argentina y Uruguay; en el resto de Latinoamérica se vive, sustancialmente, encerrada en las alternativas de oligarquía y autoritarismo militar, sin que falten situaciones intermedias. Este es el caso de Paraguay hasta hoy, una democracia limitada, precaria y con una legitimidad escasa<sup>45</sup>.

Las transformaciones a partir de la década del '30 en Paraguay van a tener una génesis distinta a la del resto de América Latina. No fue tanto el impacto de la Gran Crisis como la Guerra del Chaco (1932 - 1935)<sup>46</sup>, la que transforma profundamente la sociedad paraguaya. Después de la guerra y en el medio de las negociaciones de la paz, un gobierno militar expulsó al presidente constitucional Eligio Ayala y asumió el gobierno el coronel Franco quien además disolvió el Partido Liberal. Este reorganizó el Estado para llevar a cabo una serie de profundas reformas económicas y sociales, en áreas como el derecho laboral, y sanidad y de un esbozo de reforma agraria. El ejército, influido por jefes liberales, lo derrocó en 1937. La restauración liberal por medio de una nueva Constitución que fue adoptada en 1940, otorgó al Estado el poder para regular las actividades económicas y procedió a establecer un férreo centralismo, aunque también incorporó, alguno de las motivaciones sociales de la revolución de febrero. También creaba un Consejo de Estado de carácter corporativo, en donde el ejército se reservaba un rol central.

En 1940 el general Higinio Moríñigo se autoproclamó<sup>47</sup> presidente y gobernó como dictador durante los siguientes ocho años. En 1948, con las elecciones que llevaron a la presidencia, Natalicio González, ideólogo del partido Colorado, unía la tradición militar de López con ideologías de tipo aprista, del Perú. En septiembre de 1949 y en el centro de una crisis política, Federico Chávez dirigente de una facción del dominante Partido Colorado, con el respaldo del Ejército, fue elegido presidente sin ninguna oposición, imponiendo una dictadura muy parecida a la de su antecesor, Moríñigo. En marzo de 1951 el régimen de Chávez devaluó la moneda en un intento de controlar la inflación y la pérdida de las reservas de oro. La crisis económica se agravó en 1952, cuando Argentina revocó un acuerdo comercial con Paraguay. Ese año se establecieron varias le-

<sup>45</sup> Halperin Donghi, Tulio: Historia Contemporánea de América Latina, ed. Alianza, 1980. Madrid.

<sup>46</sup> La frontera con Bolivia en el Gran Chaco, que nunca había sido formalmente trazada, fue el escenario de numerosos incidentes entre 1929 y 1932. En 1929 estalló la Guerra del Chaco cuando el área fue invadida por Bolivia con el objetivo de conquistar un frente fluvial. Se declaró un armisticio en 1935. En el acuerdo final, realizado mediante una comisión de arbitraje en 1938, le fueron concedidas a Paraguay casi tres cuartas partes del área en disputa.

<sup>47</sup> El Mariscal Estigarribia falleció en un accidente aéreo en 1940.

yes de carácter social que beneficiaron a los trabajadores, similares a la argentinas. Además, amplió el poder del ejército. En las elecciones generales del 15 de febrero de 1953, el presidente Chávez fue reelegido de nuevo, sin oposición; en junio de ese año estableció un control salarial y de precios con el fin de controlar la inflación. El 5 de mayo de 1954 su gobierno fue derrocado por una junta formada por miembros del Ejército y de la policía.

#### B.- El Estado Desarrollista

El 11 de julio de 1954, el electorado reconoció como presidente al general Alfredo Stroessner, comandante en jefe del Ejército y máximo dirigente del Partido Colorado, que fue el único candidato. Durante 1956 y 1957 fueron sofocados varios intentos de grupos de izquierda para tomar el poder. Un plebiscito en 1958 confirmó a Stroessner como presidente por otro periodo de cinco años; en 1963 fue reelegido presidente. Este dictador gozó de cierta popularidad a mediados de la década de 1960, debido al relativo progreso económico y fundamentalmente, a la construcción de relaciones clientelares con el Estado. Stroessner continuó en el poder en 1968 después de haber modificado la Constitución un año antes para que su reelección fuera legal. En 1973, 1978 y 1983 fue sucesivamente reelegido y sostenido, también, por una fuerte represión.

En la década de 1970 y principios de la de 1980, Paraguay consiguió una cierta estabilidad económica, se controló la inflación, pero la reducción de los mercados para las exportaciones paraguayas provocó la elevación del desempleo y el empeoramiento del comercio paraguayo. A mediados de la década de 1980 se consiguió cierta liberalización política, destacando el levantamiento del estado de sitio en Asunción en 1987.

Los efectos de la crisis económico – social, que se pone en evidencia a partir de 1981 y los casi treinta años de ejercicio del poder de mando, no le permiten a Stroessner aceptar la demanda de los partidos de oposición para democratizar el sistema político. Tampoco, percibe el desplazamiento de sectores de la población hacia una posición contestataria: en este sentido los grupos empresariales, por ejemplo insisten al gobierno en la necesidad de recrear los espacios institucionales necesarios para negociar una orientación distinta de la política económica; por el lado de la Iglesia Católica, insta a una apertura política; los partidos políticos, nucleados en el Acuerdo Nacional, demandan avanzar hacia una transición similar a la que se está llevando a cabo en el marco de un nuevo contexto regional de apertura democrática en los países del Cono Sur. Es decir los actores plantean la necesidad del cambio político en el país.

En este contexto, las dificultades del sector empresarial para sostener las actividades económicas, el contrabando, la falta de créditos y las dificultades que encuentran para negociar sus intereses con el gobierno, provocan fuertes tensiones con el régimen dictatorial. Por el lado de las clases medias y los trabajadores sienten el deterioro del salario y el consumo. Los campesinos, que constituyen la mayoría de la población paraguaya, son excluidos de toda posibilidad de defender sus parcelas ya que la política agraria beneficia a los grandes propietarios. Frente a este conflicto las fuerzas heterogéneas se unifican en torno a la necesidad de un sustancial cambio político. En este sentido dice J. Lara Castro<sup>48</sup> "En este marco se revela la posibilidad histórica para los sectores sociales

<sup>48</sup> CASTRO, Jorge Lara. *Paraguay. la transición incierta*, en *Los Sistemas Políticos en América Latina*, Lorenzo Meyer y José Luis Reyna coordinadores. Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas.



progresistas de transformar la crisis de dominación estatal en el terreno de la democratización. El tipo de práctica política democrática y la forma de participación social que prevalezca en el proceso de transición tendrá efectos decisivos para viabilizar un proyecto político de resolución a los problemas estructurales del país. Significa un enorme desafío teórico - político, y la capacidad que demuestren las organizaciones políticas sociales y gremiales para ejercer la representación de los intereses mayoritarios del país tendrá efectos decisivos en la apertura de mayores espacios para desarrollar una práctica democrática más representativa y acumular fuerzas para desplazar al poder dictatorial".

### C.- La apertura democrática: ¿de la transición a la consolidación democrática?

Reelegido en 1988 para ejercer su octavo periodo, Stroessner fue derrocado por un golpe militar en febrero de 1989. El líder del golpe, el general Andrés Rodríguez, participó como candidato del Partido Colorado y ganó las elecciones presidenciales celebradas en mayo de 1989, prometiendo que en 1993 pasaría el poder a un civil, iniciando de este modo la Transición paraguaya hacia la democracia. Bajo su mandato se inició el proceso de democratización del país, con medidas tales como, la legalización de los partidos políticos, la aprobación de una nueva constitución, - que entró en vigor en junio de 1990- , justamente con la puesta en marcha de un programa de privatización de las empresas del Estado.

En 1991 se realizaron elecciones municipales por primera vez en 30 años. El candidato del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de mayo de 1993, Juan Carlos Wasmosy, obtuvo el cargo con sólo una mayoría relativa de los votos emitidos. Desde su gobierno se intentó reducir la injerencia de los militares en la vida política y económica del país. En abril de 1996 soportó un intento de golpe de Estado dirigido por el general Lino C. Oviedo, comandante en jefe del Ejército paraguayo, y una de las figuras más emblemáticas entre los partidarios, de una vuelta de los militares al poder político, entre los que se encuentran los miembros de algunas facciones del Partido Colorado. Oviedo fue depuesto por el presidente, quien tras negociar una fórmula para la resolución del conflicto, consiguió su encarcelamiento aunque no su retirada del escenario político. En efecto, las consecuencias posteriores fueron su fuga a la Argentina y el pedido de Asilo Político (1999). En estos días Oviedo se ha retirado de la Argentina suponiéndose que esta en territorio Paraguayo.

La crisis financiera y las protestas sociales (en forma de huelgas), junto con los conflictos de carácter comercial con sus vecinos del Mercosur, recrearon las "históricas" limitaciones de la democracia en este país.

La crisis política, siguiendo a D. Rivarola, pone en evidencia las tres dimensiones del problema político y social del país; por un lado la convicción de que la instauración de instituciones democráticas fundamentales, como la de organización, libertad de prensa, elecciones, etc. constituían la matriz generadora de una nueva democracia solidaria y participativa; por otro, un tácito reconocimiento de que los fundamentos y las fuerzas del autoritarismo totalitario dejaron automáticamente de existir, dejando el campo libre a la democracia y finalmente, que la democracia era un valor universalizado en toda la sociedad paraguaya y que los actores emergentes estarían nutridos en una cultura política firme y vigorosa"<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Rivarola, Domingo: Paraguay: El regreso del totalitarismo. Clarín, 27/3/99.

### 2.III.2. - Características Estructurales

#### A.- Dimensión Demográfica

La población paraguaya desciende en su casi totalidad del mestizaje entre los indios guaraníes y los conquistadores españoles; es una de las más homogéneas de Latinoamérica desde el punto de vista étnico. La población india pura está representada por pequeños grupos humanos dispersos por el Chaco y la Constitución reconoce como lenguas nacionales el guaraní y el español. Más del 95% reside en la parte oriental del país, mientras que el inmenso Chaco se encuentra casi despoblado. La capital, Asunción, es la única gran ciudad. Otros núcleos de población son San Lorenzo, Villarrica y los puertos fluviales de Concepción sobre el río Paraguay y Encarnación sobre el río Paraná.

CUADRO 1  
AREA, POBLACION y DENSIDAD TOTAL.

Departamentos	Area total ( Km2 )	Población Total	Densidad (hab x km2)
Asunción	117	619.521	5.295,05
Central	2.465	798.967	324,12
Guairá	3.846	181.936	47,31
Cordillera	4.948	222.329	44,95
Caaguazú	11.474	480.340	41,86
Paraguarí	8.705	230.487	26,48
Alto Paraná	14.895	397.131	26,66
Itapúa	16.525	381.740	23,10
San Pedro	20.002	293.571	14,68
Caazapá	9.496	132.957	14,00
Misiones	9.556	98.720	10,33
Concepción	18.051	185.454	10,27
Canindeyú	14.667	128.013	8,73
Amambay	12.933	97.095	7,51
Ñeembucú	12.147	83.736	6,89
Presidente Hayes	72.907	37.911	0,52
Boqueron	46.708	16.711	0,36
Alto Paraguay	45.982	10.027	0,22
Chaco	36367	329	0,01
Nueva Asunción	44.961	269	0,01
<b>Total Paraguay</b>	<b>406.752</b>	<b>4.397.306</b>	<b>10,81</b>

Fuente: Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. Compendio Estadístico 1991.

#### B.- Dimensión Económica

Paraguay es un país privilegiado por su abundancia de recursos hídricos. El río Paraná, su más importante curso de agua, compartido con Brasil y Argentina y uno de los ríos de mayor potencial hidroenergético del mundo, está siendo desarrollado mediante aprovechamientos binacionales como Itaipú y Yacyretá.

La red fluvial de Paraguay ha determinado históricamente las comunicaciones interiores y exteriores del país. A ella se le han sumado a mediados del siglo XX los transportes

aéreos y terrestres. Surca los ríos Paraná y Paraguay una flota de barcos mercantes, transbordadores y de pasajeros.

Cuatro grandes carreteras convergen en Asunción: una de ellas atraviesa el Chaco hasta la frontera boliviana; otra cruza el río Paraguay hasta la orilla Argentina donde se conecta con la ruta a Buenos Aires; la tercera va a Encarnación al Sur del país y la cuarta se dirige al Este, cruzando el Paraná en el Puente de la Amistad, atraviesa el territorio brasileño hasta el puerto Atlántico de PARANAGUA, por donde sale una gran proporción de exportaciones paraguayas.

El ferrocarril Antonio López une Asunción con Encarnación empalmado con la red argentina por medio de un transbordador. El aeropuerto internacional de Asunción mantiene comunicación aérea regular con otros países y las principales ciudades del país. El gobernador ha distribuido tierras vírgenes en pequeños lotes, pero la mayor parte de las propiedades es agrícola de grandes latifundios. Un alto porcentaje de población dedicada al cultivo de pequeñas granjas vive inmersa en una economía de autoconsumo. La mitad de la población activa se dedica al sector primario, sólo se cultivan una pequeña proporción de las tierras útiles.

SECTOR AGRICOLA  
PRODUCCION ANUAL POR SECTORES

Tierras cultivables (en miles de hectáreas)	2.190	0,16 %
Pasturas permanentes (en miles de hectáreas)	21.700	0,63%
Tierras dedicadas a la agricultura (en miles de hectáreas).	80	0,08 %

Entre los cultivos o producciones más importantes se destacan el arroz, maíz, trigo, soja, plátanos caña de azúcar, aceites vegetales, bananas, algodón, café, tabaco.

	1992	1993	1994	1995
Area cosechada de arroz en miles hectárea	90	90	90	90
Producción de arroz en miles de hectáreas	170	170	149	149
Area cosechada de maíz en miles ha.	270	280	280	220
Producción de maíz en miles de ha.	450	470	470	475
Area cosechada con trigo en miles de ha.	160	160	160	210
Producción de trigo en miles de toneladas	250	250	250	470
Area cosechada de soja en miles de ha.	980	1050	1075	2100
Producción de soja en miles de tn.	1750	1750	1800	3500

La ciudad de Pedro Juan Caballero, junto a la Frontera Brasileña, es el centro de una zona de colonización agrícola, mientras que Ciudad del Este debe su desarrollo al impulso económico aportado por la construcción de la represa de Itaipú y su posición como nudo de comunicaciones fluviales y terrestres. El ganado vacuno tiene una importancia superior, se explota extensivamente en el Chaco oriental y al sur del país. Los bosques cubren gran proporción del territorio paraguayo, la explotación forestal es muy activa, aprovechándose numerosas especies tropicales de madera dura.

El sector industrial paraguayo está poco desarrollado, la mayor parte de las fábricas están destinadas a la transformación de productos agrícolas y forestales como aceites vegetales, tejidos de algodón, elaboración de azúcar, bebidas alcohólicas, productos textiles y artículos de cuero.

### C.- Cultura

Lo más destacado de la cultura paraguaya es la persistencia de la tradición guaraní enlazada con la hispánica, aunque sean pocas las publicaciones en la lengua nativa. Este idioma, o lengua, es utilizado en el plano doméstico mientras que el castellano lo es en la vida comercial. El aislamiento y las guerras durante el siglo XIX y principios del XX no fueron propicios para el desarrollo literario.

### Políticas Sociales y la Gestión Social a fines de los '90

F. Filgueira al analizar el problema social para Latinoamérica, identifica tres modelos diferentes de prestación social, el universalismo estratificado, un segundo llamado modelo dual y un tercero que incluye a Paraguay entre otros, llamado *sociamente excluyente* porque en estos países no existe un sistema de protección social, salvo de forma muy precaria y fragmentada<sup>50</sup>.

En términos generales se pueden hacer algunas observaciones con respecto a algunos servicios, como por ejemplo los sanitarios y muy especialmente la atención a la población infantil se podría notar una mejora en los últimos años. El servicio de agua potable, alcantarillado y recolección de residuos sólo está bien desarrollado en zonas céntricas. Con respecto a las enfermedades infecciosas y parasitarias continúan teniendo alta incidencia en la mortalidad de la población, particularmente infantil. En este sentido la mortalidad infantil es una de las más elevadas del continente.

En lo atinente a la educación, se puede destacar que la escuela primaria es obligatoria y gratuita entre los siete y catorce años; sin embargo la escolarización no cubre a toda la población infantil. Dos universidades imparten la enseñanza superior, la Universidad Nacional de Asunción, fundada en 1890 y la Universidad Católica en 1960, destacándose la alta proporción de alumnos en los estudios agrícolas y de veterinaria.

En los últimos años y como consecuencia del proceso democrático, las políticas sociales parecen tener una creciente importancia como se desarrolla en algunos párrafos mas abajo. Sin embargo, a pesar de los avances realizados, el análisis de Filgueira sigue siendo válido porque los instrumentos principales de políticas sociales son básicamente clientelares, poco transparentes y de muy difícil control por los otros poderes del Estado.

En efecto, los programas de bienestar social constituyen uno de los principales instrumentos con que cuenta el Gobierno Nacional. En este sentido se promueve el desarrollo de actividades en áreas consideradas de mayor prioridad y carentes de recursos.

<sup>50</sup> Filgueira, F. La nueva arena de las políticas sociales en América Latina, en Globalización, ciudadanía y política social en América latina: tensiones y contradicciones de Andrés Pérez Baltodano, ed. Nueva Sociedad.

La Secretaría de Acción Social (S.A.S.) es un organismo creado por Decreto del Poder Ejecutivo en el año 95, con la función de coordinar las medidas tendientes a la búsqueda del mejoramiento sustancial y progresivo de la calidad y niveles de vida, en particular de los segmentos menos favorecidos y más vulnerables.

Beneficiarios \* poblaciones marginales (rurales o urbanas)

- Campesinos pobres.
- Mujeres en situación de riesgo.
- Discapacitados/ minusválidos.
- Indígenas.
- Tercera edad.
- Niños y adolescentes de la calle y/o en situación de riesgo.

Sectores elegidos

- Generación de ingresos/ proyectos productivos
- Saneamiento ambiental / agua potable.
- Educación / capacitación.
- Salud/ nutrición / Atención primaria.
- Servicios sociales.

Otro componente importante en el desarrollo e implementación de las Políticas Sociales, y que justamente refuerza la tesis de Filgueira, es la importancia de la Fundación que preside la Primera Dama de la Nación y que adquiere diferente denominación en los distintos periodos gubernamentales. Por ejemplo, durante la Presidencia de Wasmosi, se denominó Fundación Jazmín. En la actualidad la Sra. Susana Romañach de Gonzalez Machi, denominó oficialmente a la Fundación "Primera Dama de la Nación". Tanto la S.A.S. como la Fundación, trabajan en forma conjunta y manejan bienes y recursos de igual manera, integrando junto al DIBEN - Dirección de Beneficencia y Ayuda Social - los tres pilares de la implementación de Políticas Sociales en éste país.

A modo de síntesis a continuación se presenta un cuadro que detalla las distintas políticas sociales a implementar en la actual administración:

	DESTINADO A	Total Proyectos Ejecutados	Número Beneficiarios
Niñez	Financiación de proyectos para: - Niños trabajadores de la calle. - Residencia para niños en situación de riesgo. - Atención a la salud.	10	1.684
Tercera Edad	Atención integral a personas internadas en centros de ancianos	5	316
Discapacitados	Residencias y centros de rehabilitación física. Provisión de prótesis y órtesis	7	1.135
Ayuda Social	Atención a personas carenciadas con medicamentos, intervenciones quirúrgicas. Asistencia a comunidades indígenas en extrema pobreza.		2.600
Sector emergencias	Atención a poblaciones carenciadas afectadas por catástrofes naturales y casas de comunidad en situación de extrema pobreza.		49.525
Programa de atención de casos Individuales	Financiación de estudios, intervenciones quirúrgicas, provisión de medicamentos, estudios, quimioterapia, internación, sillas de rueda, audífonos. Atención y orientación social directa.		2.490

Fuente: elaboración propia .

En este breve recuento también hay que destacar el Programa de Desarrollo Humano implementado en el país desde 1981. Este fue un emprendimiento conjunto del Gobierno del Paraguay y el PNUD. Desde su formación y hasta 1993 cumplió una tarea eminentemente asistencialista, conformando la base para que a partir de 1994 se pudieran elaborar planes más amplios y que tuviera como meta distintos programas de autogestión, como por ejemplo el de las mujeres del campo, consideradas ésta como una de las principales involucradas para elevar el nivel de vida y aumentar los ingresos del sector.

El Proyecto se basó en dos ejes de trabajo :

- a.- Capacitación para el cambio de la familia rural.
- b.- Participación activa y organizada de hombres y mujeres.

El mismo constó de dos etapas; en la primera participaron diez departamentos de la Región Oriental y el objetivo principal fue mejorar las condiciones de vida de los sectores más carenciados, especialmente los niños y la promoción a la participación de la mujer, conformando "Comités de Mujeres"; en la segunda y hasta diciembre de 1996 se extendió el Programa a dos Departamentos de la Región Occidental o Chaco.

Esta etapa, según lo manifestado en la publicación del Despacho de la Primera Dama de la Nación n° 26 ( 1991-1996), puede considerarse como la consolidación institucional con la difusión de diversos proyectos. Durante el período 1995-1997 se organizaron y fortalecieron más de 3200 Comités de Mujeres, de los cuales 2660 se iniciaron por el trabajo de campo departamental y 540 por el trabajo de campo en asentamientos rurales.

En 1997 el Programa fortaleció y capacitó 1096 Comités distribuidos de la siguiente manera:

Comités exclusivo de mujeres	686
Comités exclusivos de hombres	15
Comités mixtos	383
Comités de jóvenes	12

En el marco de los cuales se realizaron talleres de promoción que cubrían las áreas de salud, nutrición, derechos e la mujer y su rol en la comunidad y proyectos productivos entre los que se mencionan:

- Gestión empresarial.
- Artesanía en algodón.
- Cría de cerdos.
- Confección de calzado.
- Elaboración de trapos de piso.
- Producción lechera, hortícola y frutícola.
- Producción de leche y Yogurth.
- Elab. De jabones, detergente y champú.
- Huerta medicinal.
- Elaboración de almidón de mandioca.
- \* Huerta comercial
- \* Cotillón.
- \* Dulces.
- \* Huerta medicinal.
- \* Taller de costura.
- \* Artesanía en lana.
- \* Cría de aves.
- \* Panificados.
- \* Alfarería.
- \* Producción de masitas.

<u>Presupuesto</u>		
BID	U\$S	1.370.000
(con aporte no reembolsable)		
DIBEN	U\$S	370.000

En el marco del convenio de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) con la Fundación Jazmín se formularon distintos planes sociales destinados al área de discapacidad entre los que se mencionan el Taller Ocupacional cuyo objetivo es la integración socio-laboral a través del trabajo y el Comité de Artes Especiales y Olimpiadas del Paraguay, que realizó el Primer Festival Internacional de Artes Especiales del Paraguay con la participación de los países miembros del Mercosur y Colombia, Chile y Venezuela.

El Proyecto de "Ayuda a las Personas de escasos recursos en Salud" formulado por la Fundación Jazmín y el DIBEN está dirigido a personas que no cuentan con seguro médico y no poseen ingresos para afrontar los casos de enfermedad; proporciona medicamentos, materiales para traumatología y cirugía, prótesis valvulares cardíacas, estudios especializados y otros.

El "Programa de Salud Bucodental" que se origina a partir del Plan Nacional de Prevención de Enfermedades en el que participaron el MS y BS, el Ministerio de Educación y

Culto, el Rotary Club de Asunción y el Laboratorio Catedral y Kolynos de Brasil S.A.; destinado a la población escolar. Otro Programa es la Clínica Médica Odontológica denominada "Odonto-móvil", consultorio donado por la Soberana Orden de Malta que recorre diferentes localidades e incluye en su tarea la atención de niños especiales. y el "Tren de la Salud" que recorre localidades del interior, realizando atención gratuita odontológica y Laboratorio de PAP.

Otro Proyecto de la DIBEN y la Fundación Jazmín -Hospital Nacional- Hospital de Clínicas es el programa de Cirugías Cardiovasculares Pediátricas, una de las enfermedades de mayor incidencia en los niños. Dentro del marco de asistencia a damnificados por las inundaciones provocadas por el fenómeno de "El Niño" se firmó un "Proyecto de Ayuda a afectados por la corriente de El Niño", con el Banco Interamericano de Desarrollo que aprobó el Proyecto de Cooperación Técnica no reembolsable de u\$s 50.000



## 2.IV.- LA GESTIÓN SOCIAL EN URUGUAY (Ana Pedreira)

### 1.- Evolución histórica del Estado

Hebe Clementi <sup>51</sup> nos señala “ que la historia no es solamente aquello que ha pasado, sino lo que queda de ese pasado en el presente, lo que permanece tanto como lo que cambia”.

Teniendo en cuenta esta reflexión, se intentará de describir los acontecimientos históricos que han permitido en ir perfilando al Estado Uruguayo.

Desde el aspecto cronológico se hará un análisis desde 1950 hasta la actualidad, en donde se pondrá con mayor énfasis el rol que ha ocupado el Estado y sus distintivas visiones.

A partir de 1955 Uruguay perdió su dinámica económica y ello abrió una etapa histórica en que se perdieron expectativas; el clásico Estado de Bienestar comenzó a vivir la crisis de muchos de sus factores, como la seguridad social, y el optimismo propio de los años de la posguerra cedió paso a una permanente sensación de desánimo y negativismo.

En 1958, fue el año que marco el fin de la experiencia que había comenzado por Batlle y a la vez el predominio del partido colorado, mantenido en el poder desde 1865.

A través de tantos altibajos, Uruguay, había logrado conservar esencialmente la estabilidad constitucional tan tardíamente ganada; para quienes la contemplan de lejos, el país que había suprimido radicalmente el presidencialismo autoritario, volviendo en 1952 al ejecutivo colegiado hasta 1967, visto de cerca este milagro político se explicita en otros términos: el aniquilamiento de clientelas electorales pacificadas entre sí por actos de distribución de cargos públicos explican, a la vez cierta estabilidad política y el crecimiento desmesurado de la burocracia.

Durante las décadas de los 70 y 80, se producen en el Uruguay al igual que otros países de América Latina, importantes cambios tecnológicos, como de los procesos de democratización emergentes en la región.

Estos procesos y transformaciones implicaron por otra parte, la permanencia de problemas centrales en la configuración y desarrollo socioeconómico, como la concentración de actividades, recursos y población en reducidos puntos del territorio- desigualdades regionales- , así como la débil integración económico regional prevaleciente aún en aquellos países donde han habido políticas descentralizadoras.

Entre los fenómenos socioeconómicos ocurridos desde mediados de los 70 en el Uruguay, merecen destacarse los siguientes procesos:

---

<sup>51</sup> Hebe Clementi. “ La dimensión cultural del Mercosur”. Colección CEA-CBC.-

- ✓ Reorganización espacial, territorial y económica del país, como resultado de la interacción de un conjunto de estímulo y políticas a sectores productivos.
- ✓ Fragmentación social y económica en diversas áreas del país, con segregación poblacional y estancamiento de ciertas regiones en función de niveles críticos de necesidades básicas insatisfechas.
- ✓ Incipiente descentralización industrial y concentración de recursos económicos y tecnológicos en grandes empresas.
- ✓ Progresivo aumento de la urbanización y desruralización de la mayor parte del país.
- ✓ Inserción de ciudades fronterizas en los sistemas binacionales de Brasil y Argentina, con sus correspondientes impactos en los mercados laborales, de bienes y servicios, culturales, etc.
- ✓ Consolidación de desigualdades regionales y de la problemática definida como
- ✓ "modernización heterogénea versus estancamiento desigual", en determinadas áreas del país.

Los impactos territoriales y socioeconómicos ocurridos durante las dos últimas décadas, son resultado de la confluencia de factores tales como:

- ✓ Implementación de políticas de apoyo estatal (subsidios en créditos e infraestructura) a las actividades sectoriales basadas en la exportación de productos no - tradicionales y en la sustitución de importaciones.
- ✓ Cambios en las condiciones de rentabilidad y diversificación socioeconómica, como resultado de las políticas y de la apertura al exterior, innovación tecnológica. ( Por ej. Expansión del Turismo Internacional y el sector "servicios modernos").

Con el inicio de la restauración democrática en 1985, Uruguay se encontraba con un fuerte deterioro salarial, aguda recesión, una profunda degradación en la cobertura y la calidad de los servicios públicos sociales, en materia de educación, salud, vivienda y en las transferencias congeladas de la seguridad social.

En el primer gobierno de Sanguinetti (1985-1989) y en segundo del Partido Nacional Luis A. Lacalle (1989-1995), se han puesto en práctica proyectos de reorganización del aparato estatal y de desregulación.

Actualmente el gobierno uruguayo asumió la tarea de delinear, sobre la base de su visión del país una política de desarrollo que, inscripta en el mundo contemporáneo, se correspondía con los valores de la sociedad uruguayana.

- A) Una economía dinámica y en crecimiento. El dinamismo se basa en dos rumbos: estabilidad y apertura.
- B) Una economía integrada a la región. Se ha consolidado y profundizado el proceso, a fin de insertarse en el mundo desde y a partir del Mercosur.
- C) Una sociedad solidaria, en que el Estado asume su compromiso esencial en materia de vivienda, salud, protección de la minoridad, acceso a la educación en igualdad de oportunidades, seguridad social generalizada. El viejo Estado benefactor se reforma pero no de sus compromisos con los riesgos sociales. Con la comprensión hacia los

más débiles. Así es que se prosigue el combate de la marginalidad y del riesgo de exclusión social.

D) Un Estado reformado, que racionaliza sus estructuras, abre más espacio a la actividad privada, reafirma su condición reguladora como orientación general y asume la prestación de servicios que aún mantiene bajo su responsabilidad en las mayores condiciones de eficiencias.

E) La educación concebida como sustento básico de la inversión en competitividad. Se parte de la base de que las respuestas definitivas en el mundo actual, pues ni la disponibilidad de materia prima es esencial en un mercado abierto ni la mano de obra abundante genera un desnivel insuperable en una producción altamente tecnificada. En cambio resulta esencial la disposición de personal capacitado.

Sobre estas bases, el Uruguay pretende una experiencia de desarrollo en que la democracia política viabiliza la participación ciudadana en la elección de los gobernantes, pero también en un porcentaje adecuado en la distribución del ingreso nacional.

## 2. - Características Estructurales

### 1.- Caracterización Demográfica

Uruguay arrastra, como uno de los males endémicos de su estructura social, una concentración macrocefálica en la capital: 1.344.839 habitantes en Montevideo sobre una población total de 3.163.763 los datos del Censo nos dicen que entre 1985 y 1996 la población nacional creció un 70,01% mientras que en Montevideo fue sólo un 2,50%.

Cuadro 1  
POBLACIÓN POR SEXO. SEGÚN DEPARTAMENTO. CENSO 1996

<u>Departamento</u>	<u>TOTAL</u>	<u>HOMBRES</u>	<u>MUJERES</u>
Montevideo	1.344.839	627.640	717.199
Interior	1.818.924	904.648	914.279
Artigas	75.059	37.411	37.648
Canelones	443.053	219.248	223.805
Cerro Largo	82.510	40.970	41.540
Colonia	120.241	59.590	60.651
Durazno	55.716	27.889	27.827
Flores	25.030	12.492	12.538
Florida	66.503	33.637	32.866
Lavalleja	61.085	30.615	30.470
Maldonado	127.502	63.724	63.778
Paysandú	111.509	55.709	55.803
Río Negro	51.713	26.615	25.098
Rivera	98.472	48.083	50.389
Rocha	70.292	34.886	35.406
Salto	117.597	57.752	59.845
San José	96.664	48.516	48.148
Soriano	81.557	40.632	40.925
Tacuarembó	84.919	42.328	42.591
Treinta y Tres	49.502	24.554	24.948
<b>TOTAL DEL PAÍS</b>	<b>3.163.763</b>	<b>1.532.288</b>	<b>1.631.475</b>

Fuente: Censos Nacionales, 1985-1996

En el resto del interior es claro que el centro del país registra los menores crecimientos demográficos, pero el Norte, la zona más alejada de la capital, es la que muestra mayores avances poblacionales, Artigas, Salto y Rivera. En un proceso no hay duda que existe un factor clave, que es la oportunidad de empleo. Tanto Maldonado como Canelones registran un avance del turismo y la industria que impulsa el desplazamiento poblacional hacia esa región. Así como Montevideo decrece porcentualmente, queda claro que los mayores crecimientos se dan en la zona Sur, cercana a la capital, en Canelones y Maldonado. En cualquier caso, ello indica una tendencia en transformar la capital, concentrada en un área demográficamente densa en una mayor extensión geográfica que evita los males de aquella aglomeración y brinda mejores oportunidades de bienestar.

Cuadro 4  
POBLACIÓN POR ÁREA  
CENSO 1985-1996

	1985	1996
TOTAL	2.955.241	3.163.763
URBANA	2.590.229	2.872.077
RURAL	365.012	291.689

Fuente: Embajada Uruguay

A nivel nacional hay 93,9 hombre por cada 100 mujeres. El predominio femenino se reproduce exclusivamente a expensas de las zonas urbanas, ya que en el medio rural los hombres representan una amplia mayoría. En el área urbana hay 90,7 hombres por cada 100 mujeres, en tanto en la zona rural viven 132,4 hombres por cada 100 mujeres.

## 2.- La participación de Uruguay en el proceso del Mercosur

La participación de Uruguay en tanto socio pequeño en el Mercosur hay que identificarla en determinados parámetros ordenadores. Los mismos pueden ubicarse en los siguientes puntos, los objetivos del proceso de integración en relación al país, la instrumentación de las finalidades en la política exterior y en las instancias institucionales de negociación, y los temas de la agenda regional.

Los objetivos de los países integrantes del Mercosur están en directa relación con la respuesta a la globalización económica. Ello quiere decir que los países buscan una inserción competitiva en el sistema internacional ante los procesos de internalización de los mercados. Esta respuesta vista en su apuesta al futuro es estratégica, pero en cuanto a determinados sectores sensibles de las economías es defensiva. Por ello las negociaciones sobre las relaciones económicas internacionales tiene un trasfondo la competencia por las inversiones a largo plazo por una parte, pero también por otra parte la sostenibilidad de determinadas industrias sensibles, una mayor disposición a la reconversión productiva, el apoyo de algunos sectores que se consideran pasibles de ventajas competitivas.

Los objetivos del país también coincidieron dentro de su dimensión con la perspectiva de los socios grandes. En los inicios del proceso de Uruguay no hizo pesar su condición de socio pequeño en tanto país miembro de ALADI.

En lo que concierne a esta aproximación, en términos sistémicos no se percibe que los socios pequeños desarrollen una visión diferenciada en cuanto a los objetivos del proceso, ni tampoco que cuestionen determinados instrumentos económicos de desarrollo. Ello tiene relación con las características de ambos socios pequeños y con los roles

asignados que en el caso de Uruguay tiene beneficio en otras esferas institucional, de servicio y geoeconómica. Por otra parte, tampoco se ha procesado un corte horizontal político inter-estatal de importancia que divida a los gobiernos en cuanto a los modelos de desarrollo. En ese sentido pueden percibirse diferencias entre los gobiernos de Brasil y Uruguay por una parte y el de Argentina por la otra. Sin embargo, esas diferencias se procesan en términos de direccionalidad, de objetivos específicos en los instrumentos a través de las instancias negociadora. En otras palabras, no se cuestiona en ningún país los objetivos en sí del Mercosur, ni el modelo implícito de desarrollo<sup>52</sup>

La administración de Luis Alberto Lacalle hizo pesar esta pendularidad negociadora apoyando o buscando el apoyo de Argentina. Fue durante la administración Lacalle (1990-1994), en que se manifestaron más puntos de acuerdo, debido a la similitud de objetivos y definiciones arancelarias. La actual administración de Julio María Sanguinetti, en el gobierno desde marzo de 1995, a pesar de mantener objetivos convergentes con la administración Argentina en temas institucionales que hacen al modelo de integración buscado, ha estado más mitigada en la conformación de coaliciones debido a la proximidad política que mantiene el gobierno de Brasil.

El actual gobierno uruguayo mantiene el bajo perfil en términos de coaliciones y debates de fondo tanto comerciales como institucionales. Ello puede deberse a la pendularidad macro - regional característica de Uruguay, pero también a consideraciones políticas de fondo, el bajo perfil de Uruguay, favorece de hecho a la posición de Brasil en las negociaciones con Argentina, en lo que tiene que ver con los caminos a tomar y los instrumentos. En particular, varios temas y subtemas se relacionan con el futuro del ALCA, las relaciones del Mercosur con terceros y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur propulsado por Brasil.

Por otra parte, en lo que concierne a las evaluaciones sobre las perspectivas de Uruguay en el Mercosur, las consideraciones prácticas inmediatas atendieron al nombramiento de Montevideo como sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

En definitiva Uruguay asume el rol de socio pequeño de la región, que por las características estructurales del proceso, no toma ningún otro país. Ese rol es asumido tanto en relación a los objetivos del proceso, como en la implementación y negociaciones del Mercosur. Lo que sí puede señalarse es que el país ha asumido la función de defensor general del proceso y de la institucionalidad del mismo. Por otra parte, Uruguay ha continuado con su papel pendular entre Argentina y Brasil, lo que ha facilitado su función de articulador regional, al no quedar comprometido con una sola opción en términos de posibles coaliciones.

El Mercosur conforma parte de la agenda política del presente en Uruguay. Ello también se expresa en la formulación e implementación de la política exterior. La definición del modelo de desarrollo y de país tienen vinculación con el papel que se busca del Uruguay en tanto socio pequeño subregional, pero también incidirán en las negociaciones que se siguen en los distintos escenarios en que se relaciona en el presente el Mercosur con el sistema internacional.

---

<sup>52</sup> En los debates electorales de 1994 en Brasil y Uruguay algunas posiciones sugerían un cuestionamiento severo del modelo que incluso podía llevar a detener el proceso. Las elecciones en Argentina, en cambio no tuvieron al Mercosur como punto de debate, ya que tanto los justicialistas, como los radicales y el Frepaso ubicaron al tema como política de Estado

### 3.- El Bienestar Social y la Gestión Social a fines de los '90

Uruguay registra el menor nivel de pobreza de América Latina, según el último informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El estudio también señala que Uruguay tiene la mejor distribución del ingreso en toda la región y es el país que realiza la mayor inversión en políticas sociales como porcentaje de su producto.

"Uruguay sigue siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como la persistente tendencia a la desconcentración del ingreso iniciada desde mediados de la década pasada", afirma CEPAL. Agrega que Uruguay es el único país que logró reducir la pobreza apreciablemente, "por la combinación del efecto positivo del crecimiento y de una distribución progresiva del ingreso, que se tradujo en una mejora más rápida para los hogares de los estratos bajos respecto de los estratos altos". También se logró disminuir a la mitad el porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia o pobreza extrema, que en 1990 representaba el 2% del total y ahora se ubica en el 1%. La participación en el total del ingreso del 40% más pobre aumentó del 20,1% al 21,6% entre 1990 y 1994, en tanto la participación del 10% más rico cayó del 31,2% al 25,5% en el mismo período. Uruguay es de los países de América Latina que en la década de 1990 desarrolló políticas de lucha contra la pobreza, ya sea sectoriales u orientadas a grupos específicos. Se crearon fondos de inversión social que, con recursos externos, financian proyectos de infraestructura.

Cuadro 3

#### Indicadores Sociales Seleccionados

Tasa Anual de Crecimiento Demográfico 1992-2000	0,6%
Tasa Bruta de Natalidad	17,1%
Tasa Bruta de Mortalidad	10,3%
Tasa de Fecundidad	2,3%
PBI Pér Cápita	US\$ 6.070
Población en situación de Pobreza-Urbana	10%
Gasto Público en Salud	2,5%
Analfabetismo	0,1%

Fuente: Human Development Report 1995.

Uruguay pasó de destinar el 18,9% en el período 1990-91 a 23,6% en el bienio 94/95 de su PBI en gasto social. En cuanto al gasto real per cápita, el promedio fue de 424,9 dólares (a valores de 1987). Uruguay destinaba 463,2 dólares en 1990-91 y llegó a 624,9 dólares en 1994/95.

A continuación se describen algunos de los programas sociales implementados en el último quinquenio:

**Cuadro 4**  
**Resumen de Políticas Sociales**

AREAS	PROGRAMAS	OBJETIVOS	POBLACION - META
VIVIENDA	SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la vivienda)	Mejoramiento de la situación habitacional y la calidad de vida de la población de escasos recursos.	Vivienda para aquel sector de la población que percibe mensualmente menos de 30 UR.
TRABAJO	PROJOVEN (Programa de capacitación e inversión laboral para jóvenes).  Programa Cinco	- Atender 2000 jóvenes de todo el país con 72 cursos.  Recibir un diagnóstico de la empresa en relación a capacitación y asistencia técnica.	- Jóvenes provenientes de hogares bajos ingresos que no cumplieron la educación formal.  Micro y Pequeños empresarios.
SALUD	Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.  Programa Nacional de Complementación Alimentaria	Adaptación e integración social de los Adultos Mayores, lo que redundará en un incremento cualitativo pensionista a la vejez o discapacitados. Distribuye canastas de alimentos a 150.000 usuarios de los cuales viven en Montevideo.	- Ancianos - Grupos Vulnerables. - Personas en riesgo nutricional.
EDUCACION	PME ( Programa de Mejoramiento Educativo)	Desarrollar la capacidad de iniciativa y de gestión autónoma por parte de comunidades docentes, quienes elaboran un plan de desarrollo de la escuela en la que prestan servicio.	- Alumnos de Educación Primaria

Fuente: Este cuadro se ha diseñado a partir de la información obtenida en la Embajada de Uruguay.

### CAPÍTULO 3: MODELOS DE GESTIÓN SOCIAL.

#### 3.1. - El Mercosur y sus Instituciones de Bienestar

La persistencia de la desigualdad y las limitaciones al acceso de condiciones mínimas de bienestar en los países de la subregión Mercosur, tal como se expresó en el capítulo precedente, dan razón a los argumentos que sostienen la hipótesis central de esta investigación acerca de que, profundizar el esquema MERCOSUR, representaría una estrategia de desarrollo capaz de superar la crisis social que compromete al área.

El bienestar es un derecho adquirido por la sociedad y que debe ser respetado y asegurado a través del ejercicio de dos responsabilidades básicas: acercar los medios necesarios para ello y utilizarlos con eficiencia. En tal sentido, el Estado (cada uno de los Estados) tiene una importante tarea que cumplir en términos de identificación de las principales problemáticas, definición de políticas claras, provisión de los principales medios, integración de capacidades, ejecución de propuestas básicas, descentralización de responsabilidades y mejoramiento de la eficiencia, es decir administrar la problemática social a favor de las mayorías. El bienestar debe ser el resultado de la operación de políticas que ejecutan los gobiernos y serán concretadas a través del accionar de distintas áreas de diversos organismos.

Se coincide en que las necesidades básicas que se deben atender en el actual estadio de progreso de la humanidad comprende, entre otros aspectos: la nutrición en términos cualitativa y cuantitativamente aceptables; la infraestructura y los servicios para la atención de la salud; la educación, la cultura la comunicación social que hacen a la formación y capacitación del hombre para su mejor protagonismo social; la vivienda, bajo la provisión de un ámbito físico, indispensable para la realización de la familia; el trabajo que define la situación de la población en términos de empleo y nivel de ingreso. Y otros como recreación, deportes, turismo social.

De ahí que el Bienestar Social se manifiesta a través de la instrumentación de políticas dirigidas a satisfacer necesidades que se generan dentro del cuerpo social en conjunto, o dentro de ciertos grupos particularizados que actúan dentro de la sociedad y que, al no ver satisfechas sus demandas, se tornan vulnerables. A estos grupos se los reconoce como grupos de alto riesgo (niños, jóvenes, mujeres, ancianos, familias y discapacitados) por el peligro que representan las carencias para su integridad y subsistencia en situaciones dignas a las cuales, si bien les asiste el derecho, no tienen la posibilidad de acceder.

Esta problemática, es sabido, debe tener en la comunidad y el Estado a sus principales ejecutores. Los cambios en los países de la región, ocurridos a lo largo de estas dos últimas décadas, desactualizaron rápidamente las formas de trabajo e impulsaron urgentes revisiones de las metodologías de gestión social.

Sin embargo las "nuevas" estrategias de intervención social, se las entiende al decir de E. Tenti Fanfani, "marginales y secuencialmente posterior a la política económica que se convierte en central y hegemónica. El Estado que la ejecuta es mínimo y marginal en



tanto que es el mercado el que se convierte en el mecanismo regulador y asignador de los recursos, determinando así todos los demás ámbitos de la sociedad...”<sup>53</sup>

En la visión de CEPAL (1997) se impone un nuevo modelo de “institucionalidad social” que propone una articulación diferente entre Estado y sociedad, poniendo atención a la descentralización y a la participación ciudadana y una “autoridad social” que se relacione, en condiciones semejantes con la económica, y una mayor coordinación entre políticas sectoriales y programas respectivos.

A los propósitos enunciados, con las debidas diferencias entre países, se encuentran “contenidos” en las áreas de gobierno, encargadas de proceder al diseño y ejecución de las políticas sociales, cuya síntesis exponemos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1 AREAS DE GOBIERNO DEDICADAS A LAS POLITICAS SOCIALES**

PAÍS	MODALIDAD INSTITUCIONAL	ESTRATEGIAS GLOBALES	ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN	ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN
Argentina	Secretaría de Desarrollo Social // Ministerio de Salud y Acción Social	Plan Social 1995 (sentando bases para el Sistema Integral de Políticas Sociales)		Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC) Plan Fortalecimiento de la Sociedad Civil/Fondo Participativo Inversión Social (FOPAR)
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Humano	Plan General de Desarrollo Económico y Social		Ley de Participación Popular (transfiere 20% rentas nacionales a gobiernos municipales)
Brasil	En pleno proceso de reestructuración, Brasil se caracteriza por un conjunto de instituciones, con rango ministerial, que atienden los problemas sociales, Vivienda, Salud, Seguridad Social. Todas ellas con estructura autónoma, centralizadas en algunos casos y descentralizadas en otros, con fuerte incidencia de los gobiernos estatales, los cuales, por su parte, no son considerados en el gasto social del sector público.			
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)		Plan de Desarrollo Sectorial Social (implica descentralización Social)	
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	Plan Nacional de combate contra la pobreza	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	
Chile	Ministerio de Planificación y Cooperación		Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Programa Especial de Comunas	Comité Consultivo en Política Social/Fondo de Solidaridad en Inversión Social (FO-SIS)/Programa de Desarrollo de Capacidades en localidades pobres y Programa de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Social
Paraguay	Ministerio de Salud y Bienestar Social DIBEN	Plan Estratégico y el Fondo de Inversión Social		
Perú	Ministerio de la Presidencia	Estrategia Localizada de lucha contra la pobreza		
Uruguay	Programa de Inversión Social (PRIS)			
Venezuela	Ministerio de Familia			

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de CEPAL: “Panorama Social. 1997” (op.cit.).

<sup>53</sup> Tenti Fanfani, Emilio, “Resonancias Políticas de la cuestión social en América Latina” en Pérez Baltodano, op.cit.

La ejecución de las políticas sociales, como queda demostrado en los datos específicos, no ha resuelto los problemas sociales de la región.

Si se plantea por caso el incremento del gasto social global, para el conjunto regional, o para cada país en particular, ello no significa que se trasunte, vía los servicios sociales, una disminución de las brechas sociales existentes.

En rigor, y tomando como ejemplo el caso argentino, aparecen severas contradicciones, como tener partidas y no ejecutarlas.

Para más precisión el trabajo realizado por Benigno Vélez<sup>54</sup> referido al gasto social: "...Si consideramos las distintas jurisdicciones, vemos que quien menos gasto efectivizó fue el Ministerio de Salud y Acción Social y de éste los subsectores de Promoción y Asistencia, 71% del total presupuestado, limitando el acceso al gasto a programas tales como Programa Social de Solidaridad, Protección del Menor y la Familia, Protección de la Tercera Edad y otros..."

Este análisis pormenorizado lleva a reconsiderar lo que fuera explicitado en otras oportunidades a modo de propuesta, si se quiere, respecto de lo que concierne a una política pública, la importancia de la "calidad decisional, de métodos rigurosos en el plano del diagnóstico y la implementación de estrategias. La "omisión" de la ejecución presupuestaria sugiere que los aspectos enunciados están ausentes"<sup>55</sup>.

Asimismo no queda claro el modelo institucional. Nuevamente si recurrimos al caso argentino, una de sus principales dificultades es la superposición de acciones que tienen todas una finalidad social, pero sus ámbitos de procedencia son diferentes.

Así se pueden encontrar programas de agua potable con contenido asistencial y promocional ejecutados con fondos de Ministerio de Economía, Programas de Promoción procedentes del Ministerio del Interior, por su vinculación con las jurisdicciones municipales y Programas de diverso tipo (tercera edad, PROSOL, otros) procedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.

Por su parte, señalar a esta última institución, tal como es observable en la documentación como responsable de la implementación del Sistema Integral de Políticas Sociales, nuevamente es un esfuerzo contenido en la misión y funciones de la institución, porque la información empírica refleja la sostenida desarticulación tanto entre jurisdicciones (Nación/Provincia/Municipio) e inter-áreas y todas en su conjunto con las ONG.

Por lo tanto cuando de servicios sociales se habla, debería ser tenido en cuenta,

"...un sistema con claros roles y reglas, para mejorar la organización de aquellos. La diferenciación del rol que desempeñan la regulación, el financiamiento, la adquisición, la prestación y la representación de los usuarios, haría que los sistemas resulten más eficaces e incrementaría la autonomía de los proveedores.

<sup>54</sup> Vélez Benigno, *El Gasto Social ¿cómo, cuánto y dónde? Enfoque crítico y alternativas*, en Béliz, Gustavo, *Política Social; la cuenta pendiente*, Sudamericana, Bs.As., 1995

<sup>55</sup> Mendicoa, Gloria, *La Planificación de las Políticas Sociales*, Espacio Editorial, Bs.As., 1997.

El reconocimiento de los derechos de los usuarios constituye la piedra angular del eficiente funcionamiento de los sectores...<sup>56</sup>

### 3.2.- El Modelo De Política Social Latinoamericano. La Ciudadanía como valor esencial del Desarrollo Social.

#### 3.2.1. La percepción de la ciudadanía en la visión de Sonia Fleury

Según Sonia Fleury<sup>57</sup>, quien sigue los pasos de Marshall<sup>58</sup> el concepto de política social hoy por hoy es indisoluble de la ciudadanía y la propia inclusión de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía es de reciente creación. Y sobre el tema desarrolla los siguientes conceptos:

##### a) La inclusión activa:

"La pertenencia a la comunidad política, además de una creencia y un sentimiento, es también un vínculo que requiere la participación activa de los individuos en la cosa pública."<sup>59</sup>

La participación activa no se da en la práctica en la medida que debiera y ello así por la desigual distribución de la información, instrumento que permite finalmente la inclusión o la exclusión de la condición de ciudadanía activa, y por la falta de organización de la sociedad civil.

##### b) La dimensión igualitaria

El concepto de ciudadanía se relaciona directamente con la democracia, cuya esencia es un sistema político basado en el presupuesto de una igualdad básica de los ciudadanos. Igualdad formal y efectiva, que es analizada por Sonia Fleury desde la perspectiva del **cambio en las relaciones tradicionales de autoridad**, desde el alcance de las **diferentes nociones de igualdad**, y desde el posible **conflicto entre igualdad y libertad**.

##### c) La dimensión jurídica

La pertenencia a la comunidad quedó materializada en un conjunto de derechos y deberes que vincula al ciudadano con el Estado, haciendo de la comunidad política moderna una comunidad de deberes y derechos en permanente construcción. Los derechos se clasifican en derechos de primera generación (derechos civiles), de segunda generación (derechos políticos), de tercera generación (derechos sociales) y de cuarta generación (derechos colectivos o difusos).

<sup>56</sup> CEPAL, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996. Santiago de Chile, 1996.

<sup>57</sup> BID - INDES - C.108 - Sonia Fleury: "Políticas sociales y ciudadanía". 1999.

<sup>58</sup> Marshall T.H. - "Class, Citizenship and Social Development", N.York. 1965.

<sup>59</sup> Sonia Fleury, op.cit. 1999.

*d) La dimensión institucional*

Es la dimensión más relegada. De hecho las medidas relativas a la gestión de las políticas públicas no suelen analizarse en términos de sus efectos en la condición de la ciudadanía. Respondiendo a la clasificación anterior, se puede hablar de los tribunales de justicia (atienden fundamentalmente los derechos civiles); el parlamento y la autoridad civil (atienden fundamentalmente los derechos políticos); y el sistema educativo y los servicios sociales (atienden fundamentalmente los servicios sociales).

3.2.2. Clasificación de los Modelos de Bienestar. La ciudadanía en América Latina

En América Latina se presentan los siguientes modelos concretos de ciudadanía social:

*a) Modelo de Universalismo Estratificado:*

Lo encontramos en Uruguay, Argentina y Chile y presenta importantes desigualdades en términos de protección social, pero cubre toda la población en educación, salud y seguro social.

*b) Modelo Dual:*

Representado por Brasil y México. La educación básica y ciertas prestaciones en salud parecen estar en proceso de universalización, en tanto que la educación secundaria, el seguro social y otros beneficios alcanzan solo a los sectores modernos, formales y urbanos de la población.

*c) Modelo Excluyente:*

Lo tenemos en Paraguay, Perú y buena parte de Centroamérica. No existe un sistema de protección social, salvo de forma muy precaria y fragmentaria.

La nueva arena de las Políticas Sociales, según Filgueira<sup>60</sup> parece inclinarse por un **modelo de ciudadanía social de baja intensidad**. Si se viera acompañado por mercados eficientes y con capacidad de incorporación y por formas robustas de ciudadanía civil y política, el producto podría ser mejor. El contexto actual promete un futuro de segmentación, exclusión y la última instancia de neofeudalización.

<sup>60</sup> Filgueira Carlos: "Bienestar, Ciudadanía y Vulnerabilidad en América Latina", en Pérez Baltodano (Editor) "Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y contradicciones". Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.

### 3.3.- Sobre las Gestiones para erradicar la Pobreza y lograr la Integración Social

#### 3.3.1. Los resultados del seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social

Los debates de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) reconocieron el conjunto de déficits sociales de América Latina (como otras regiones del planeta) con sus consecuencias inevitables en la profundización de las brechas sociales.

Se fijaron un conjunto de compromisos a fin de proseguir con el seguimiento de los acuerdos logrados en aquel momento; los que se revisaron en el consenso de Sao Paulo, el cual contiene 16 compromisos de los gobiernos en materia de desarrollo social los cuales se transcriben a continuación.

#### Cuadro 2"Consenso de Sao Paulo"

##### Los 16 compromisos del Consenso de Sao Paulo

1. Priorizar los temas de la agenda social.
2. Asegurar el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas.
3. Garantizar que el desarrollo social constituya una prioridad de Estado.
4. Garantizar enfoques integrados de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo.
5. Profundizar los vínculos de complementariedad entre crecimiento y desarrollo humano, tendiendo a la búsqueda de mayores niveles de equidad e integración social.
6. Explorar las sinergias potenciales entre programas de protección y mejoramiento ambiental y desarrollo social.
7. Utilizar los mecanismos de cooperación y concertación regional para intercambiar experiencias y evaluar el avance y el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre Social.
8. Avanzar en la elaboración de una base de datos regional de experiencias exitosas en el ámbito de las políticas sociales.
9. Velar por la incorporación de un mayor componente de equidad en los sistemas de seguridad social y extenderla al sector informal.
10. Crear una red regional de información intergubernamental sobre experiencias exitosas de generación de empleo productivo, capacitación y políticas para combatir la pobreza y la exclusión social.
11. Examinar las estructuras institucionales de planificación e implementación de políticas y programas de desarrollo social y hacerles un seguimiento con miras a fortalecerlas y garantizar un enfoque participativo.
12. Seguir prestando atención a la situación de los grupos vulnerables.
13. Continuar en la búsqueda y construcción de soluciones durables al problema de los refugiados, repatriados y desplazados internos.
14. Estimular a la sociedad civil y a las organizaciones internacionales de asistencia a tomar medidas en que se aplique la perspectiva de género como parte integral del diseño, la implementación, la gestión y la evaluación de las políticas y programas sociales.
15. Continuar los esfuerzos por ubicar y canalizar recursos externos para el desarrollo.
16. Velar por la implementación de las políticas de desarrollo y de los acuerdos suscritos en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.

Fuente: CEPAL: Panorama Social de América Latina, CEPAL/NNJU. 1997.

### 3.4.- "Política Social" en la Unión Europea

Bastante antes del Tratado de Maastricht, existía ya la llamada "Europa Social" (protección de los económicamente débiles con normas de orden público), un concepto que recoge la experiencia desde Europa Moderna:

"Le evolución de la ciudadanía, los derechos sociales y la política social en Europa estuvo íntimamente ligada a la consolidación e integración social de la base territorial del Estado, al desarrollo de una capacidad estatal de regulación social y, finalmente, al surgimiento y la consolidación de un "espacio público" diferenciado y relativamente independiente del ámbito de acción y control del Estado. Las raíces de este proceso... se extienden hasta el s. XVI, cuando de la Gran Crisis surge el Estado Moderno."<sup>61</sup>

En efecto, los profundos cambios sociales, tecnológicos, económicos y religiosos (descubrimiento de América, Reforma Luterana, descubrimientos astronómicos, surgimiento de nuevas clases sociales, etc.) liquidaron el orden social de la Europa medieval. El surgimiento de las nuevas estructuras de relaciones sociales que aparecieron a partir del desmantelamiento del sistema feudal, hizo necesario el desarrollo de nuevas capacidades para recrear el orden social dentro de los nuevos y más amplios espacios territoriales. El nacimiento de las monarquías absolutas que consolidaron la capacidad de regulación social del Estado, secularizando el sistema religioso de dominación de la Edad Media. Esta etapa abarca los siglos XVII y XVIII.

En la etapa siguiente, siglos XIX y XX, "la idea de sociedad" significó el abandono gradual de la idea de un poder estatal despótico centralizado y el desarrollo de una "poder relacional". El desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado europeo, se ve ahora acompañado por el desarrollo de la capacidad política de la "sociedad civil". Así surgen los principios de soberanía popular y gobierno representativo.

Según interpreta T.S.Marshall<sup>62</sup>, (1965) en el s. XVIII, surgen y se institucionalizan los derechos civiles; en el s. XIX, los derechos políticos y en el s. XX, los derechos sociales. El desarrollo del principio de la ciudadanía que se inspira y guía por la idea de la igualdad, según se apunta más arriba, estuvo acompañado por el desarrollo de un sistema económico capitalista que generaba desigualdad. De las contradicciones de este desarrollo paralelo surgen los derechos sociales en el s. XX que contrarrestan la desigualdad social que produce la dinámica del capital.

Así queda claro que el surgimiento de los derechos sociales y de la política social son el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado y del desarrollo del principio de la ciudadanía. Se llega a una "relación de congruencia" entre los que hacen políticas públicas (el Estado) y quienes las reciben (la sociedad civil).

Esta relación de congruencia democrática entre Estado y sociedad se rompe con el advenimiento del fenómeno de la globalización entre las últimas décadas del siglo pasado y mediados de éste. Las estructuras de poder transnacionales condicionan y definen lo nacional. Los efectos de la globalización abren un nuevo capítulo en la historia de los derechos ciudadanos y de la democracia. Los procesos electorales no han sido capaces

<sup>61</sup> Fleury, Sonia: Estados sin ciudadanos. Ed. Lugar. 1997. Buenos Aires.

<sup>62</sup> Marshall, T.S.: Obra citada

Dentro del Mercado Laboral Eurostat expresa:

"En la primavera de 1997, la población activa (empleo y paro) de la Unión Europea se elevaba, según la "Encuesta sobre las fuerzas de trabajo", a 168,2 millones de personas, cerca de 150 millones tenían un empleo y cerca de 18,1 millones de personas no tenían trabajo, lo que equivale al 10,8 %. El paro afecta más a las mujeres que a los hombres... De 1987 a 1997, la población comunitaria en edad de trabajar se incrementó en un 16,1% (42,05 millones) debido principalmente a la reunificación alemana y a los nuevos Estados miembros - Austria, Finlandia y Suecia -. En 1997 la demanda laboral aumentó en un 19,2 % (27,1 millones de personas con empleo o desempleadas) con respecto a 1987. La población activa tiende a envejecer. La edad media ha pasado a 38 años, aunque la mano de obra femenina es como promedio dos años más joven que la masculina...

El empleo registró un aumento regular en la Unión Europea hasta 1991, pero entre 1991 y 1994 se perdieron unos 4,8 millones de puestos de trabajo. Desde entonces, las personas que trabajan han aumentado en torno a 2,3 millones; el sector de los servicios es donde se han creado más puestos de trabajo. Las mujeres ocupan en torno al 42% de esos nuevos puestos de trabajo, pero muchas de ellas sólo trabajan a jornada parcial."<sup>63</sup>

En cuanto a la Protección Social, Eurostat nos informa mediante el siguiente cuadro:

Cuadro 3 Gasto en Protección Social en los U.E.  
(en porcentaje del PBI 1990, 1994, 1995)

	1990	1994	1995
Bélgica	26,6	29,0	29,7
Dinamarca	30,3	35,1	34,3
Alemania	25,4	28,9	29,4
Grecia	22,6	20,8	20,7
España	19,9	22,4	21,9
Francia	27,7	30,5	30,6
Irlanda	19,1	20,3	19,9
Italia	24,1	25,8	24,6
Luxemburgo	23,5	24,7	25,3
Países Bajos	32,4	32,7	31,6
Austria	26,7	29,7	29,7
Portugal	15,5	21,0	20,7
Finlandia	25,5	34,7	32,8
Suecia	32,9	37,6	35,6
Reino Unido	23,0	28,0	27,7
UNIÓN EUROPEA 15	25,4	28,6	28,4

Fuente: Eurostat. ESSPROS (Manual Esspross, 1996).<sup>64</sup>

De todas formas, el éxito final de toda iniciativa del sector privado, estará ligado a una amplia cooperación por parte de los Estados (no siempre suficiente), y de los factores externos en una economía cada vez más globalizada.

<sup>63</sup> Eurostart

<sup>64</sup> Ídem

de proteger los derechos sociales y los niveles de seguridad humana generados por esos derechos. El Estado goza de gran autonomía con relación a la sociedad civil y por tanto es menos sensible a los procesos de participación y control políticos democráticos.

En 1989 el Consejo Europeo, en razón de presiones internas y externas, proclama que los aspectos sociales de la Unificación Europea, tienen la misma importancia que los económicos, debiendo buscarse un desarrollo equilibrado de ambos. De todas formas los avances no fueron los deseados por la persistente oposición de Gran Bretaña, en épocas en que era obligatoria la unanimidad de los estados miembros.

Al elaborar el tratado de Maastricht el acuerdo a que se llegó fue muy amplio, pero no se logró incluir a la representación británica.

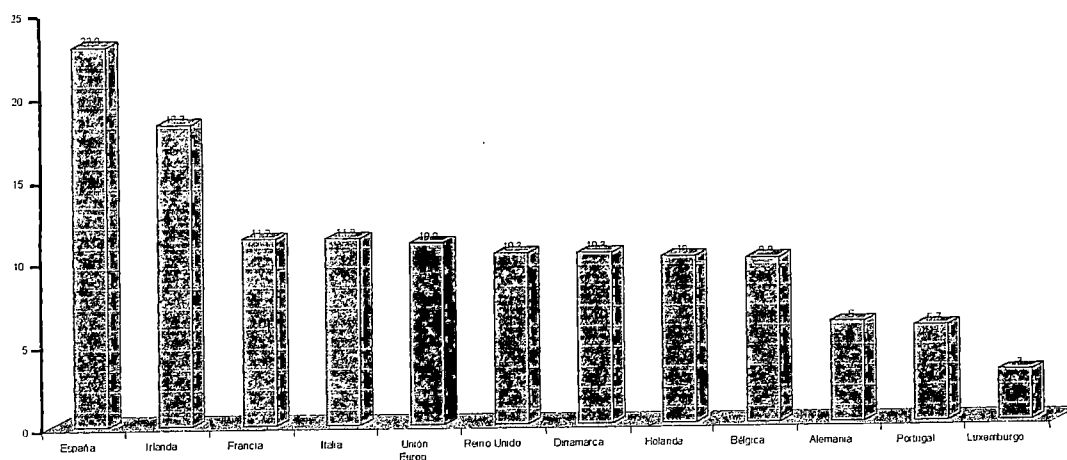
Así "el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones", pasaron a ser objetivos claros y obligatorios para once miembros de la Comunidad (Gran Bretaña excluida).

Además, pero tomando sus acuerdos por unanimidad, la UE podrá dictar normas sobre las siguientes materias: seguridad social de los trabajadores, protección en caso de despido y representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios.

Paradójicamente y al margen de estas decisiones importantes, y tras el decenio de pleno empleo de los años '80, la Comunidad Europea se halla envuelta en la presente década en el peor desempleo de su historia (19 millones de desempleados, más de un 10 % de la población activa), lo que se constata en el siguiente cuadro.

### Gráfico N° 1

Desempleo obrero en la UE, en enero de 1994 \* En porcentaje de población activa



Fuente: Eurostat, marzo de 1994.

Es importante destacar la presentación, por parte de Jacques Delors, al Consejo de Ministros de la UE en diciembre de 1993, del llamado "libro blanco", para fomentar la competitividad y reducir el desempleo.



### 3.4.1.- Estado actual de la Coordinación de Políticas en la Unión Europea

En la perspectiva internacional, el diseño de políticas y su implementación, conlleva la celebración de negociaciones multilaterales para lo cual es necesario una sólida y exhaustiva preparación nacional. El cumplimiento de este objetivo es posible en tanto a nivel de los gobiernos nacionales sean consolidados procesos de coordinación que en la práctica suelen confundirse con otros tales como cooperación o control central.

En este sentido, las políticas públicas, no deben ser estudiadas como procesos determinados por factores que operan dentro de los límites territoriales y legales del Estado - Nación, sino que la política y las políticas públicas particularmente, deben ser analizadas como componentes y dimensiones de una red global, que condicionan la lógica y la racionalidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor del mundo.

Siguiendo a Les Metcalfe<sup>65</sup> la coordinación de políticas debe ser conceptualizada desde un enfoque interorganizacional para lo cual es requerido un criterio con base metodológica a fin de proceder al cumplimiento de un conjunto de pasos para diferenciar los elementos que son propios de las relaciones interorganizacionales que permitan entender los componentes de la capacidad de coordinación. En este sentido el autor utilizó una escala de coordinación de políticas que contemplaba a casi todos los países socios de la Unión. Como resultado de su aplicación, la experiencia indicó - tal como lo señala el investigador citado- "proponer un diagnóstico acerca de las fallas. Es más, la lógica desarrollada en la escala también establece una estrategia de reformas. Las etapas descriptas indican la secuencia en la cual pueden evaluarse las capacidades de diagnosticar deficiencias y emprender acciones correctivas..." . Es decir, el diseño de evaluación trabajó con una escala de variables nominales a fin de medir la actitud, por parte de las instancias decisorias, de una estrategia armonizadora. Para tal circunstancia se consideraron los pasos conceptuales que se muestran a continuación. Los mismos se presentan como un gradiente de opciones de menor a mayor coordinación.

Cuadro 4 Escala de Coordinación de Políticas

1. *Toma independiente de decisiones por parte de los ministerios*
2. *Comunicación con otros ministerios (intercambio de información)*
3. *Consulta con otros ministerios (retroalimentación)*
4. *Evitar discrepancias entre ministerios*
5. *Búsqueda de consenso en materia de políticas*
6. *Arbitraje de diferencia en materia de política*
7. *Fijación de parámetros de acción*
8. *Establecimiento de prioridades*
9. *Estrategia general*

Fuente: Les Metcalfe. Op. Cit

<sup>65</sup> Les Metcalfe en B. Kliksberg (comp.): El Rediseño del Estado. FCE. 1994.

En el contexto de la preparación nacional para la formulación de políticas internacionales, Les Metcalfe<sup>66</sup> señala que “es posible identificar los parámetros principales dentro de los cuales tienen lugar la coordinación y la preparación a nivel nacional:

- a) La estructura estatal. Los estados unitarios presentan un contexto más fácil para la preparación y la coordinación que los estados federales.
- b) El equilibrio entre la autonomía ministerial y la autoridad central. Las disposiciones constitucionales pueden asignar mayor o menor autonomía a los ministerios y los ministros y prever un papel mayor o menor del centro del gobierno.
- c) La organización de los partidos políticos. Los gobiernos mayoritarios, más que los gobiernos de coalición, simplifican –aunque no eliminan– los problemas para alcanzar una opinión y una posición negociadora acordada.
- d) La supervisión parlamentaria puede crear presiones más o menos fuertes para alcanzar posiciones negociadoras acordadas en el ámbito nacional. Por una parte, esto reduce el alcance de la discreción del ejecutivo. Por la otra, refuerza la legitimidad democrática de los negociadores.

La superación de los obstáculos y la creación de las condiciones para la gestión interna eficiente de las relaciones externas depende, en parte, de que se vean las limitaciones del modelo convencional de coordinación.”

En el mismo trabajo, Les Metcalfe<sup>67</sup> nos ilustra acerca de la “Coordinación de las políticas europeas en siete estados miembros de la UE”, según sintetizamos a continuación:

**Austria:** Uno de los países que ingresó recientemente a la UE. Se fue preparando para ello compatibilizando toda su legislación, a partir del año 1987, con la legislación de la CE. En 1981 presentó la solicitud formal de ingreso, la que se produjo efectivamente a mediados de 1994. De la experiencia austriaca se pueden destacar las siguientes pautas de negociación:

- = Asumir que uno se tiene que adaptar a la UE y no a la inversa.
- = La importancia de un diálogo estructurado entre las partes.
- = Utilización por ambas partes de un mismo “mapa” para el seguimiento del proceso.
- = Coordinación de los intereses internos fuera y dentro del gobierno.
- = La compatibilización legislativa anticipada, ahorró tiempo, trabajo y dificultades.
- = Capacitación de los recursos humanos propios para esta nueva tarea.
- = Información interna clara, permanente y completa.
- = Admitir que se trata de un proceso complejo y de largo aliento.

<sup>66</sup> Les Metcalfe, en Taller sobre la Internacionalización de la Formulación de Políticas, organizado por SIGMA. Varsovia. 1995.

<sup>67</sup> Ídem.

**Dinamarca:** Es un estado unitario y se destaca por la cuidadosa atención que la preparación de las políticas europeas recibe por parte de su Parlamento. Ingresó a la CE en 1973. Sus aportes específicos a un buen sistema de coordinación son:

- = Sistema de coordinación interministerial altamente desarrollado y bien administrado
- = Cultura del consenso que permite la toma descentralizada de decisiones.
- = Participación activa y permanente del Parlamento en el proceso de coordinación.

**Francia:** Miembro fundador de las Comunidades Europeas, con un sistema maduro y bien desarrollado de coordinación de políticas europeas. La coordinación es centralizada con un proceso de arbitraje firmemente establecido. Desempeña un papel de liderazgo. Los procesos de coordinación se caracterizan por:

- = Sistema con capacidades centrales fuertemente desarrolladas.
- = Firmes estructuras de arbitraje.
- = Eficientes flujos de comunicación.

**Alemania:** Miembro fundador de la CE. El más grande y económicamente más importante de la UE. Las tradiciones administrativas y la política de coalición atentan más de una vez contra la fortaleza de una coordinación central. Los procesos de coordinación

- = Dependen en gran medida de los ajustes mutuos y los acuerdos voluntarios entre los ministerios.
- = El Canciller puede establecer pautas.
- = Los niveles de competencia y los recursos puestos a disposición son importantes.
- = La falta de centralización se compensa con las relaciones horizontales de trabajo y la búsqueda voluntaria del consenso.

**Irlanda:** Ingresó en 1973. Administración de poco volumen. La medida de la interacción con el proceso de las políticas europeas y la amplitud de intereses afectados no fueron tenidas en cuenta en toda su magnitud. Sus características de coordinación son:

- = Informalidad y descentralización en la coordinación de políticas
- = Sólida cultura de adaptación mutua y de acomodación entre ministerios.
- = Esfuerzo deliberado por estar en contacto con la realidad europea y adaptarse a ella.
- = Poca capacidad para desarrollar una estrategia a largo plazo.

**España:** Admitida como miembro pleno en enero de 1986. Poca preparación en los negociadores y poca coordinación ministerial. El ingreso provocó una transformación política en pocos años. Los procesos de coordinación

- = Carecieron de una real coordinación nacional y de coherencia en las presentaciones externas.

- = Se vieron dificultados por la falta de recursos económicos y humanos calificados y de cultura administrativa y el desarrollo de los Gobiernos Regionales Autónomos.
- = Fueron mejorados con reformas administrativas, inversiones en informática y programas de capacitación.

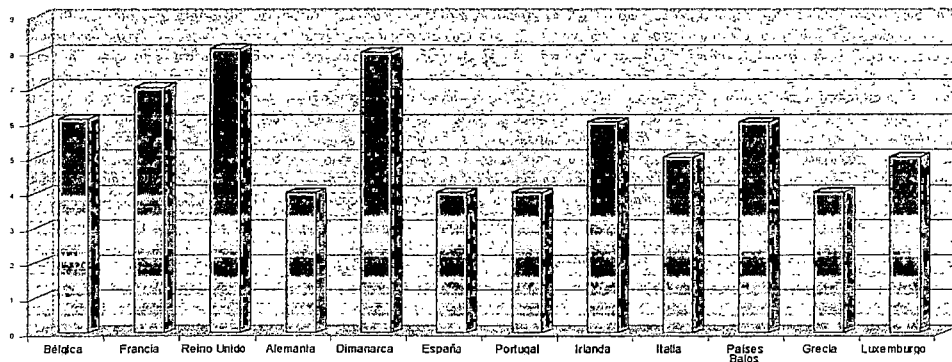
**Reino Unido:** Posee un sistema de coordinación altamente desarrollado y estrictamente gestionado. Las características más importantes son:

- = La eficiencia depende mucho de la comunicación horizontal, lo que da lugar a una "cultura de consultas" entre los ministerios relacionados.
- = Se realizan grandes esfuerzos para mantener una línea común.
- = La Oficina de Relaciones Exteriores cumple el rol de mediador y conciliador.
- = Los recursos humanos disponibles son significativamente menores que los de Francia.

Para terminar de esbozar este tema, incluimos un gráfico en el que Les Metcalfe<sup>68</sup> ofrece un panorama general de la coordinación de 12 estados miembros de la CE.

Como se aprecia, existen variaciones importantes en las fortalezas de las capacidades de coordinación entre ellos. Cabe acotar al respecto que el nivel general de capacidad de coordinación de políticas a escala nacional es mediano/alto en la mayoría de los países.

GRÁFICO N° 2: Coordinación de Políticas en los Estados miembros de la U.E



Fuente: Les Metcalfe, op.cit

### 3.5. Proceso de profundización del Mercosur

Los acuerdos y consensos que puedan efectivizarse en el amplio espacio de la política internacional no resultan suficientes si no se los trasuntan en políticas concretas que apunten a objetivos más precisos. El Mercosur y conforme se explicita en sus objetivos, procura la conformación de un Mercado Común a fin de lograr el desarrollo económico

<sup>68</sup> Les Metcalfe, en *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Compilación. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1994.

con justicia social. Sin embargo, en palabras de Noemí Mellado<sup>69</sup>, la naturaleza intrínseca del modelo de integración regional es mercantil y los instrumentos son exclusivamente comerciales:

- = Programa de liberación comercial
- = Establecimiento de una tarifa común externa para incentivar competitividad
- = Adopción de una política comercial común... Las bases de partida son evidentes: alcanzar un grado comprometido de integración, no menor al de una Unión Aduanera..."

En este marco y como ha sido señalado a lo largo de los comentarios anteriores, el Mercosur en estos términos, no resolverá los déficits sociales persistentes y derivados del fundamentalismo mercantilista.

Es cierto que se insinúan algunos rasgos que apuntan a la puesta en acción de algunas estrategias sociales que no pueden dejar de mencionarse. Tal como lo resume el Informe Mercosur<sup>70</sup>, "en diciembre de 1997 el CMC (Consejo Mercado Común) aprobó mediante la Decisión N° 19/97 el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur", siendo éste uno de los primeros resultados del Mercosur en el ámbito social.

Ante la necesidad de contar con un instrumento que oriente a la convergencia de los objetivos sociales y como respuesta a la ampliación de la pauta negociadora del SGT (Sub-Grupo de Trabajo) N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" se constituyó un grupo ad hoc sobre "Dimensión Social del Mercosur", el cual recomendó al SGT un proyecto de Protocolo Socio-Laboral del Mercosur para su elevación al CMC...

Por su parte, "...el SGT N° 10 se ha comprometido a priorizar las tareas tendientes a elaborar el Protocolo Socio-Laboral durante el primer semestre de 1998. Se estima que dadas las asimetrías existentes en la normativa laboral de los distintos Estados-Partes y el debate al interior de cada país en la materia, el avance de las negociaciones será lento..." De los últimos informes, sobre este particular (primer semestre 1998) se destaca la necesidad de una mayor flexibilidad para la transferencia de mano de obra, dado el creciente número de trabajadores de los países miembros que se desplazan. En ese sentido se informa que han sido aprobados acuerdos bilaterales para que los trabajadores se beneficien con el convenio multilateral de Seguridad Social.

De todas formas, y tal como es mencionado en el informe aludido, las "indefiniciones relativas a los métodos de cómputo del tiempo de trabajo en el país vecino y la imposibilidad de transferencia de recursos para la contribución de fondos de pensión de otros países sin tributo fiscal, los legisladores nacionales mostraron poca disposición para discutir los términos del acuerdo".

Por su parte fueron presentados por parte del F.C.E.S. (Foro Consultor Económico Social) las recomendaciones para que sean aprobadas 34 convenciones de la OIT, de las que sólo 12 fueron ratificadas por los países miembros.

<sup>69</sup> Mellado Noemí, El Mercosur en el Nuevo Orden Mundial, en La Integración Hacia el Siglo XXI, V Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. Educat. Pelotas. Brasil. 1996.

<sup>70</sup> INTAL. Informe Mercosur N° 3. Año II. Julio-Diciembre 1997.

Efectivamente y tal como se acaba de indicar, el proceso será lento, como lento será proponerse una estrategia más abarcativa del plano social. Decididores políticos y expertos deberán llevar a la práctica, los acuerdos que en los foros internacionales se consiguen, pero que parecen tomar otros rumbos hacia el interior de los países miembros.

El Mercosur requiere superar los estadios que ofrecen los encuentros en cumbres presidenciales o ministeriales, y abrir oportunidades de mayor participación a otros sectores sociales. Es tiempo de formalizar una instancia supranacional con voluntad política de ejecutar acciones comunes.

De la misma forma que se habla, por ejemplo, de una Política Común Automotriz, se deberá ir contemplando a partir de lo alcanzado (aceptar la Dimensión Social del Mercosur es un ejemplo de ello) una estrategia de efectiva armonización y profundización en el campo de las políticas sociales. Ello supone efectivos diagnósticos, superar barreras burocráticas y decidido espíritu integracionista que va más allá de las gestiones de gobierno en el área económico - comercial.

La perspectiva integradora con la cual partimos, significa afianzar la **pertenencia** de los distintos actores sociales y la ciudadanía en su conjunto, sostener y defender el sistema democrático, fortalecer la **densidad interaccional** no solo con la infraestructura física entre países, sino con claras reglas de juego en lo que para la libre circulación de las personas se requiere; generar un activo espacio de **Participación y Cooperación** entre Estado y sociedad y finalmente erradicar la ineficiencia e ineficacia institucional, para convertirla en canales ágiles y operativos. Con todo ello se reforzará también la **estabilidad** de cada país miembro en su propio sistema y aportará mayor seguridad a la profundización del proceso. En esta dirección nada mejor que remitir al Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR (1998) el cual establece que en caso de ruptura del orden democrático en cualquiera de los países, se podrá "decidir sobre la suspensión del derecho de participar del proceso de integración". La aplicación de los términos se incorporará al Tratado de Asunción y será extendida a los futuros acuerdos (de comercio) que el Mercosur celebre con terceros países.

El desafío es liberar a América Latina y en especial a los países del Mercosur de sus pesadas asimetrías, de sus cada vez mayores contingentes de población en la pobreza y exclusión, para lo cual la "agenda social" debe ser un requisito imprescindible de todo buen gobierno.

## CAPÍTULO 4: ENCUENTRO CON LOS DATOS Y PRECISIONES METODOLÓGICAS.

Los capítulos precedentes nos han ubicado en el marco teórico referencial como base para poner a prueba hipótesis que subrayan la falta de estrategias comunes y la carencia de políticas coordinadas para llevar a cabo una gestión social armonizada. No obstante ello, y a fin de tener precisiones más acabadas, es que se someterá esta investigación a su contratación empírica mediante la aplicación de la escala de Guttman a fin de alcanzar los propósitos señalados. En los ítems siguientes se detallan los criterios metodológicos y los fundamentos para su aplicación.

### 4.1.- Distintos enfoques para la gestión pública en un proceso de integración.

Tal como se ha sugerido, la problemática internacional y regional aparece comprometiéndose las realidades nacionales, es decir, nada de lo que pasa en los países socios es neutro para el resto: "Ya no existe campo alguno en que la acción pública pueda desarrollarse sin tener en cuenta el entorno internacional"<sup>71</sup>.

A partir de esta nueva dimensión que adquiere lo nacional y de cara a los procesos de integración, es indispensable pensar - al nivel de los gobiernos nacionales- en organismos de coordinación para la instrumentación de las distintas políticas, que en el trabajo diario muchas veces suelen diluirse.

Por otra parte, los procesos de integración, como lo señala la experiencia europea, requieren de adecuadas políticas de coordinación así como una importante preparación nacional.

El avance de los procesos de regionalización está poniendo en duda varios conceptos, entre ellos los espacios de soberanía. En esta investigación partimos del supuesto de que la creciente internacionalización y regionalización de las políticas están llevando a los países a una urgente necesidad de ajustarse a esos cambios, tanto desde un punto de vista estructural-productivo como administrativo-estatal<sup>72</sup>. En efecto, los formadores de las políticas cada día mas deben enfrentar una creciente interdependencia: "Todos los países del mundo están confrontados actualmente a lo que se ha dado en llamar la mundialización o internacionalización de las políticas"<sup>73</sup>. El caso europeo es paradigmático y el Mercosur también va en camino de serlo. ¿Cómo decidirán, por ejemplo, los recientes gobiernos electos en el cono sur el diseño de sus estrategias de reforma administrativas - económicas, y a su vez como impactarán en la región? ¿Que criterios decisionales en materia de políticas públicas serán priorizados? ¿Habrá una perspectiva orientada en tanto unidad nacional o unidad regional?

Todas estas preguntas avanzan sobre un aspecto que se abordará y que servirá para contextualizar y justificar la importancia de una coordinación de las políticas de la administración pública al nivel nacional en los temas regionales, paso indispensable para una adecuada armonización de las políticas regionales.

<sup>71</sup> Fournier, J.: Documentos OCDE, 1996.

<sup>72</sup> Ormond, D.: Documentos OCDE, 1996.

<sup>73</sup> Fournier, Jacques: La internacionalización de la formulación de políticas.

Como fue dicho, las modalidades que proponemos a continuación se sustentan en la experiencia europea y ha sido recogida por varios autores<sup>74</sup>. Si bien no se pretende comparar esa realidad con la de los países del Mercosur, sí puede servir su experiencia como una referencia concreta. En este sentido es importante recordar que en estos momentos la Comunidad Europea está llevando adelante importantes esfuerzos para incorporar a los países de Europa Oriental, con problemática similar a los países de nuestra región. Como también seguir fortaleciendo la coordinación de políticas en los países que presentan una evolución más lenta en sus estrategias de desarrollo, tal el caso de España y Portugal.

#### 4.2.- Elaboración de Políticas Nacionales frente a los esquemas de integración.-

Enfrentarse a un esquema de integración, ya se adelanta, requiere de políticas nacionales preparadas para tal fin. Ello es producto de gestiones institucionales, que tienen lugar dentro de un contexto constitucional y político, que impone tanto limitaciones como oportunidades a las cuales hay que atender.

Como señala Les Metcalfe es posible identificar algunos parámetros principales dentro de los cuales tiene lugar la coordinación y la preparación de políticas regionales:

- ✓ La estructura estatal;
- ✓ El equilibrio entre la autonomía ministerial y la autoridad central;
- ✓ La organización del Sistema político partidario.
- ✓ Supervisión parlamentaria.

A.- Estructura Estatal: Se refiere a la organización del Estado, en federales o unitarios. Los Estados unitarios tienen más facilidad para la preparación de las políticas nacionales que los federales. En el caso de los países del Mercosur, por ejemplo, si bien Argentina y Brasil son Estados Federales, en este último se puede observar que en la práctica el grado de autonomía decisional es mayor.

B.- El equilibrio entre la autonomía ministerial y la autoridad central: este parámetro está asociado a las disposiciones constitucionales que pueden asignar mayor o menor autonomía a los ministerios y prever más o menos un papel de la administración central del gobierno.

C.- La organización del Sistema Político - Partidario: se refiere a las dificultades para alcanzar consensos en un sistema de coalición de partidos o un gobierno de mayorías simples. Les Metcalfe denomina a este parámetro "La organización de los Partidos Políticos". Se ha preferido cambiar la denominación para darle una mejor definición al parámetro.

D.- Supervisión parlamentaria: en este caso se reduce la supremacía "muchas veces discrecional" del poder ejecutivo y por otro lado se refuerza la legitimidad democrática en las negociaciones.

Con la desagregación precedente pretendemos una mirada distinta, más realista, con respecto a la preparación de las políticas nacionales, por lo tanto es otra visión acerca de los mecanismos para la formulación de las mismas. En efecto, hay una concepción

<sup>74</sup> Ormond, D; Fournier, J; Metcalfe, L.;



convencional llamada "la coordinación en tanto control central" a diferencia de "la gestión de la coordinación de las políticas nacionales". Estas dos modalidades se describen a continuación:

#### 2.1.- La gestión convencional para la coordinación regional

El modelo convencional supone que la preparación de las políticas funciona según un modelo de arriba hacia abajo. Es decir, de los políticos a los funcionarios. El Estado, en este caso, sería un actor único, con un liderazgo monolítico unificado. Pone el énfasis en las estructuras, capacidades adecuadas dadas y procesos de gestión también dados. La coordinación recae sobre las máximas organizaciones políticas y en consecuencia se ve asociada a la idea de "control central". Las desventajas aparecen ligadas a las capacidades de gestión y al poco provecho de las estructuras horizontales. Otra pérdida está dada en las dificultades de asignar competencias compartidas en las decisiones. En esta modalidad el acento se pone, dice Metcalfe, en la legitimidad y autoridad de las políticas y no la forma en que, realmente, se gestiona el trabajo cotidiano. Finalmente, se advierte sobre las pocas posibilidades de dar respuestas rápidas a determinados requerimientos, así como flexibilizar los ajustes.

#### 2.2.- La gestión de la coordinación de las políticas nacionales

Desde otra perspectiva, se considera al Estado como una red de organizaciones interdependientes, con funciones propias y con formas y grados distintos de interdependencia. Cada organismo tiene algún grado de organización interna; pero la interdependencia requiere de una coordinación entre las organizaciones. Insistiendo con la propuesta del autor citado, "hay una necesidad constante de tener en cuenta la interacción de las diferentes tendencias de las políticas desde un punto de vista nacional".

Se requiere de una cooperación sostenida entre las diversas organizaciones y no una gestión independiente. Por ello, la idea de coordinación supone cooperación no jerárquica y formulación de políticas horizontales y laterales. En esta orientación se enfatiza en las capacidades y los procesos para la coordinación y no tanto sobre las estructuras. De ahí que es clave el flujo de información imprescindible para la elaboración de las políticas regionales.

#### 4.3.- Escala de Coordinación de Políticas: Justificación de las variables

En la propuesta metodológica que se ha formulado, se presentó una "Escala de Coordinación de Políticas" que sigue algunas pautas que presenta la Escala utilizada por Les Metcalfe pero con Dimensiones e Indicadores reelaborados para la presente investigación. En este sentido, la preparación de la encuesta procuró evaluar la forma en que se visualizaba la integración de las políticas a nivel regional, partiendo de la concepción que de las mismas se tienen en el nivel nacional. La claridad de las definiciones internas a cada país tornará más fácil las políticas de coordinación al nivel regional.

### I.- Independencia decisional

En esta variable involucramos al nivel básico de la coordinación que es aquel en que cada uno de los ministerios prepara las posiciones negociadoras dentro de lo que es su competencia. Retienen su autonomía e independencia de acción en su área. Los procesos y capacidades requeridos, para la preparación independiente de las políticas dirigidas hacia el proceso integrador por parte de los ministerios, son internos a la organización. Esta independencia y autonomía en el nivel decisional está dado por las prerrogativas legales del ministerio público. En este sentido, entenderemos por "prerrogativas legales" al conjunto de disposiciones legales que circunscriben el alcance de competencias administrativas y políticas de cada repartición.

### II.- Intercambio de información.-

En el proceso de profundización de la Escala que nos ocupa, el Intercambio de Información se lo define considerando a que los distintos ministerios no son independientes entre sí; de hecho, existe en la práctica un espacio de interdependencia y por lo tanto algún tipo de coordinación entre las distintas áreas. La información tiene diversos tipos de redes por la cual circula y se asocia a circuitos formales y fuentes informales. La organización administrativa o "burocrática" tiene sus canales formales de comunicación. Esta variable tiene sus particularidades, entre ellas, disponer de información suele generar cuotas de poder (al menos para la administración pública); la comunicación puede tener "ruidos" por la tanto ser inexacta o insuficiente; además, puede ser sistemática o esporádica.

### III.- Retroalimentación Comunicacional

En otro estadio de la escala, esta variable se refiere a la información que es recibida por una dependencia y ésta formula comentarios, asesoramiento, críticas, complementación de quién las envía, etc. Este nivel es distinto al anterior porque introduce la consulta y por tanto la retroalimentación. Es importante, además, porque tiende a aumentar la cohesión gubernamental (Les Metcalfe) en la medida que ese circuito "bidireccional" sea frecuente. En el caso de que la comunicación sólo signifique asesoramiento ésta será considerada unilateral, es decir, se "toma nota" y luego se archiva.

### IV.- Armonización entre los Ministerios

En otro nivel, se contemplan dos aspectos importantes: la generación de consensos y la unificación de la representación en lo que se denomina "hablar con una sola voz". En el primer caso, la formación del consenso, requiere de una acción más intensa en los problemas entre los distintos ministerios, por ello la coordinación requiere de capacidades para gestionar los conflictos que se generan. La coordinación no solo debe evitar los desacuerdos, sino también generar acuerdos o consensos en las áreas de interdependencia. El concepto de "hablar con una sola voz", se refiere a que para evitar opiniones diferentes, que puedan generar eventuales pérdidas de "poder negociador" frente a otros países", los ministerios tienen que verificarlas entre sí; se trata de una coordinación "negativa" porque enmascara los desacuerdos existentes.

## V. Solución de conflictos entre los Ministerios

Este nivel comprende dos etapas: la conciliación (mediación) y el arbitraje.

La primera instancia está asociada a los conflictos entre los ministerios y a la necesidad de recurrir a una ayuda externa neutral. Esta instancia es requerida cuando no se pueden resolver los conflictos sobre la base de los consensos. Actúa como catalizador de las distintas posiciones en "pugna", pero carece de autoridad jerárquica.

Las capacidades del arbitraje actúan cuando fracasó la conciliación. Las diferencias con la etapa anterior es que ésta "tercera parte" sí tiene autoridad jerárquica para resolver el conflicto; es obligatoria para las mismas y generalmente deben actuar por deficiencias en la autoridad de los ministerios.

## VI. Rediseño de las Estrategias Gubernamentales

Se crea una capacidad para la reorganización o la reforma a nivel superior y se procura adaptar a las nuevas circunstancias. En este caso nos referimos a la creación de una instancia de capacidades para autotransformarse.

### 4. 4.- Los datos obtenidos en el trabajo de campo

En este acápite serán tratadas en particular aquellas categorías que nos posicionan frente a los jueces y el interés de estos por generar y establecer estrategias de coordinación de políticas en los procesos de integración. Así mismo este análisis se ha hecho sobre la base del total de respuestas sin discriminarlas por sector encuestado, los cuales son Promoción Social; Salud; Trabajo; Vivienda y Seguridad Social. Por otra parte se han derivado al anexo metodológico un conjunto de cuadros que responden a los restantes ítem del cuestionario – que como ya se dijo no han sido tratados- con la finalidad de seguir profundizando en las interpretaciones y dejar sentadas las bases para un potencial plan de cruce de variables. El desagregado sectorial de la información, y sobre la base de las categorías que a continuación se van a exponer, se trata en las conclusiones.

#### 4. 4. 1.- Las Categorías de Análisis y sus Resultados

Las categorías que se enumeran a continuación, definidas anteriormente, reúnen el total de afirmaciones diferenciadas por los niveles positivos y negativos. En la cédula de entrevista las mismas están representadas por un conjunto de afirmaciones, dimensionadas por valores que expresan un gradiente que oscila entre un total acuerdo a un total desacuerdo. Los resultados en cuestión refieren a una muestra de 47 jueces (número óptimo para la aplicación de la Escala de Guttman) y serán interpretados en valoraciones positivas o negativas, tendencias actitudinales favorables o desfavorables y niveles de intensidad altos, medios o bajos.

Cada una de las variables contemplan diferentes cantidades de ítems y de la suma de ellos se obtuvo el total de respuestas que son las consideradas para cada una de las categorías arriba señaladas.

A fin de mantener atento al lector, se reiteran definiciones anteriormente dadas, las mismas están relacionadas con los resultados específicos que se detallan y a lo complejo de su contenido metodológico.

A.- Independencia decisional (comprende ítems 14 a 21)

En esta variable se observa, claramente, que el 70% de los entrevistados tienen una actitud positiva hacia el sostenimiento de un nivel básico de coordinación. Este se define por lo que cada ministerio aporta - una posición negociadora dentro de su propia competencia - reteniendo su autonomía e independencia de acción en su jurisdicción.

Cuadro 3  
Independencia Decisional

Acuerdo	264	70.2%
Ni Acuerdo/desac.	53	14.0%
Desacuerdo	59	15.6%
Total	376	100%

B.- Intercambio de Información. (Comprende ítems 22 a 25)-

Los ministerios no son independientes entre sí. De hecho existen en la práctica áreas de interdependencia y por lo tanto algún tipo de coordinación entre ellas. La información tiene distintos tipos de redes por la cual circula y se asocia a circuitos formales e informales. La organización administrativa o "burocrática" tiene establecidos sus canales de comunicación. Esta variable tiene sus particularidades, en primer lugar disponer de información que suele generar "cuotas de poder"; en segundo lugar, la comunicación puede tener "ruidos" por la tanto ser inexacta o insuficiente; además puede ser sistemática o esporádica.

Cuadro 4  
Intercambio de Información

Acuerdo	101	53,7%
Ni Acuerdo/desac.	21	11,1%
Desacuerdo	66	35,1%
Total	188	100%

Si bien, en términos absolutos, se observa una actitud positiva hacia el intercambio de información, esta se relativiza al sumar las actitudes neutrales y en desacuerdos de los entrevistados; en efecto, el total de los valores antes mencionados es del 46%. Se podría inferir restricciones o dificultades de las reparticiones a establecer redes de información ampliadas que generen una mayor administración y coordinación de políticas.

C.- Retroalimentación Comunicacional (Comprende los ítems de 26 a 30)

En este punto se describe la forma en que es recibida la información por una dependencia. Esta, formula comentarios, asesoramiento y críticas, a quien la envía. Es distinto a la categoría anterior, que implicaba los intercambios gestionados de información, porque introduce la consulta y por tanto la retroalimentación. Es importante, ya que tiende a aumentar la cohesión gubernamental en la medida que ese circuito "bidireccional" sea frecuente. En este caso la comunicación sólo significa asesoramiento, es decir se "toma nota" y luego se archiva.

**Cuadro 5**  
**Retroalimentación Comunicacional**

Acuerdo	153	54,2%
Ni Acuerdo/ desac.	65	23,0%
Desacuerdo	64	22,6%
Total	282	100%

Como se observa, prevalece una actitud polarizada. Se infiere un estilo "comunicacional bidireccional", (54%) y también una alta actitud hacia un estilo "comunicacional unilaterial" (45%). Estos datos ponen en evidencia las dificultades para una cohesión interministerial a nivel nacional y por lo tanto la viabilidad de una armonización en la conjugación de políticas de integración regional.

*D.- Armonización entre los Ministerios (Comprende los ítems 31 a 32)*

**Cuadro 6**  
**Armonización entre los Ministerios**

Acuerdo	264	43,08%
Ni Acuerdo/desac.	53	20,21%
Desacuerdo	59	36,70%
Total	376	100%

Este cuadro contempla dos aspectos importantes: la generación de consensos y la unificación de la representación en lo que Les Metcalfe denomina "hablar con una sola voz". En el primer caso, la formación del consenso, requiere de una acción más intensa en la solución de los problemas, por lo tanto, la coordinación requiere de capacidades para gestionar los conflictos entre los distintos ministerios. La coordinación no solo debe evitar los desacuerdos sino también generar acuerdos o consensos en las áreas de interdependencia. El concepto de "hablar con una sola voz", se refiere a que para evitar presentar opiniones diferentes que puedan generar eventuales pérdidas de "poder negociador" frente a otros " los ministerios tienen que verificarlas entre sí; se trata de una coordinación "negativa" en tanto la coordinación enmascara los desacuerdos existentes. Esto es medido en afirmaciones tales como:

Las líneas políticas de cada área deben ser elaboradas por la Administración Central para que no haya situaciones de conflicto.

La coordinación ministerial no tiene capacidad para gestionar la solución de conflictos sin que intervengan sectores externos.

El peso mayor expresa una tendencia actitudinal favorable (56.9%, cifra que suma a los indecisos) por cuanto se refleja una posición de desacuerdo a los modelos de gestión centralizados y a una coordinación procedente de los ministerios como órgano superior.

Por otra parte, hay un 43% de "acuerdos" en administraciones unidireccionales. Se refleja así una visión dual frente a los procesos administrativos, con reformas en tránsito y una posición de los funcionarios que no tienen claridad acerca de los mismos. Ello permite deducir, que sigue teniendo predominancia un concepto de coordinación propio de la administración tradicional. Así mismo se puede interpretar que los procesos de des-

centralización en nuestros países no han tenido los resultados esperados, por no entender que descentralizar implica derivar competencias y recursos, pero con estrategias coordinadas. También se contrasta una vez más las dificultades de articulación entre las jurisdicciones nacional, provincial y municipal.

*E.- Solución de conflictos entre los Ministerios (comprende los ítems 33 a 37)*

Este nivel comprende dos etapas: la conciliación (mediación) y el arbitraje. La primera instancia esta asociada a los conflictos entre los ministerios y a la necesidad de recurrir a una ayuda externa neutral. Esta instancia es requerida cuando no se pueden resolver los conflictos en base a los consensos. La parte "neutral" actúa como catalizador de las distintas posiciones en "pugna", pero esta parte mediadora carece de autoridad jerárquica.

Las capacidades del arbitraje actúan cuando fracasa la conciliación. Las diferencias con la etapa anterior es que esta "tercera parte" sí tiene autoridad jerárquica para resolver el conflicto; es obligatoria para las partes y generalmente estas deben actuar por deficiencias en la autoridad de los ministerios

Cuadro 7  
Solución de Conflictos entre los Ministerios

Acuerdo	40	42.55%
Ni Acuerdo/desac.	24	25.53%
Desacuerdo	30	31.91%
Total	94	100%

Desde la lectura específica de los datos se podría entender que lo positivo de las respuestas sostienen una actitud favorable (42,5%) hacia la construcción de un espacio de negociación de conflictos entre los ministerios. Sin embargo, esa posición desde la interpretación que se esta realizando marca un perfil negativo por cuanto se mantiene como concepción el viejo modelo de administración centralizada y jerarquizada. De allí que alcance una ponderación positiva lo que parece como desacuerdo (31.9%) porque los entrevistados no aceptan el modelo que se interpela; dicho porcentaje puede aún tener mayor relevancia si se le suma el valor de los indecisos. Concretamente en este ítem puede afirmarse una direccionalidad que manifiesta un cambio en los comportamientos de los decisores (57,4%).

*F.- Rediseño de las estrategias gubernamentales (ítem 38)*

Se hace referencia a la instancia en que "se crea una capacidad para la reorganización o la reforma en el ámbito superior" (Les Metcalfe) y adaptarse a las nuevas circunstancias. En este caso abordamos la creación de una instancia de capacidades para autotransformarse.

Cuadro 8  
Rediseño de Estrategias Gubernamentales

Acuerdo	36	76.59%
Ni Acuerdo/desac.	8	17.02%
Desacuerdo	3	6.0%
Total	47	100%

En el presente cuadro, la tendencia es positiva (76.5%), por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias que ofrece el escenario de las políticas sociales en el marco de la Reforma del Estado. Conforme a lo expuesto y en particular al último juicio se observa optimismo acerca de considerar a las Políticas Sociales como aspecto dinámico en la estructura económica. Aunque suene contradictorio, respecto de la anterior, puede desprenderse que existe confianza en la articulación y complementariedad entre las políticas. Si esto es así, puede pensarse que la misma actitud se puede tener entre los actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas sociales.

## Conclusiones

En esta investigación se ha transitado por un camino poco frecuente en el análisis de los procesos de integración regional, la problemática de la Integración Social, especialmente los temas vinculados a la Gestión Social. Todos los países están expuestos a la internacionalización de sus políticas, en este sentido la creciente importancia de la dimensión internacional en la conducción de las políticas nacionales es muy fuerte, ya no existe área en que la acción pública se desarrolle sin tener en cuenta el entorno internacional. Esta afirmación también le cabe a la políticas sociales en el marco regional.

Tampoco, como ya se ha dicho, la cuestión social regional se analiza con el fin de fortalecer los diagnósticos, y análisis que pudieran constituirse en antecedentes a éste enfoque en que se procuró avanzar. La recurrente desigualdad y las limitaciones al acceso de condiciones mínimas de bienestar en los países de la subregión dan razón a los argumentos que sostienen la hipótesis central de esta investigación acerca de que, profundizar el esquema MERCOSUR SOCIAL, representa una oportuna estrategia de desarrollo capaz de superar la crisis social que compromete área.

En este sentido, la ausencia de una estrategia coordinada con criterios que combinen equidad e integralidad en la gestión pública en cada país son un obstáculo para orientar un Mercosur Social. Ello, entendemos, profundiza los déficits ya existentes en la situación social de los países involucrados y hace más agudos los indicadores de desarticulación social, exclusión y pobreza. Por lo tanto creemos que es necesario potenciar el desarrollo de una Capacidad Social, hasta ahora limitada, con la presencia de acciones claramente coordinadas y priorizadas a partir de cada país pero proyectadas a nivel regional. Esta capacidad potencial a desarrollar, debe ser producto de una estrategia innovadora, que destaque el desarrollo y el capital social de nuestros pueblos.

Para este logro, es necesaria la aplicación de un modelo de Institucionalidad Social, a nivel regional, producto de una concepción diferente de las estrategias nacionales de intervención y consolidación de Políticas Sociales. Este enfoque exige el compromiso estatal de un mayor nivel de intervención, equidad, que enfrente la redistribución del ingreso y la riqueza. Este compromiso no puede quedar en los límites nacionales, sino que debe abarcar en el horizonte al espacio regional. Ello obligó a una revisión cuidadosa de la integración social, en términos de un Mercosur que centre su fortaleza en combatir la pobreza y la exclusión, teniendo en cuenta, además, los dos ejes ordenadores, la democratización, políticamente incluyente y la modernización socialmente excluyentes, haciendo que las posibilidades de consolidación interna se tornen muy difíciles.

En la perspectiva internacional, el diseño de políticas y su implementación, conlleva la celebración de negociaciones multilaterales para lo cual es necesario una sólida y exhaustiva preparación nacional. El cumplimiento de este objetivo, a nivel de los gobiernos nacionales, se consolidan procesos de coordinación que en la práctica suelen confundirse con otros tales como cooperación o control central.

En este sentido, los resultados alcanzados en esta investigación permiten orientarnos respecto de la Actitud que se tiene por encontrar espacios de coordinación en el diseño e



instrumentación de las políticas sociales en el ámbito regional por parte de los Administradores Gubernamentales.

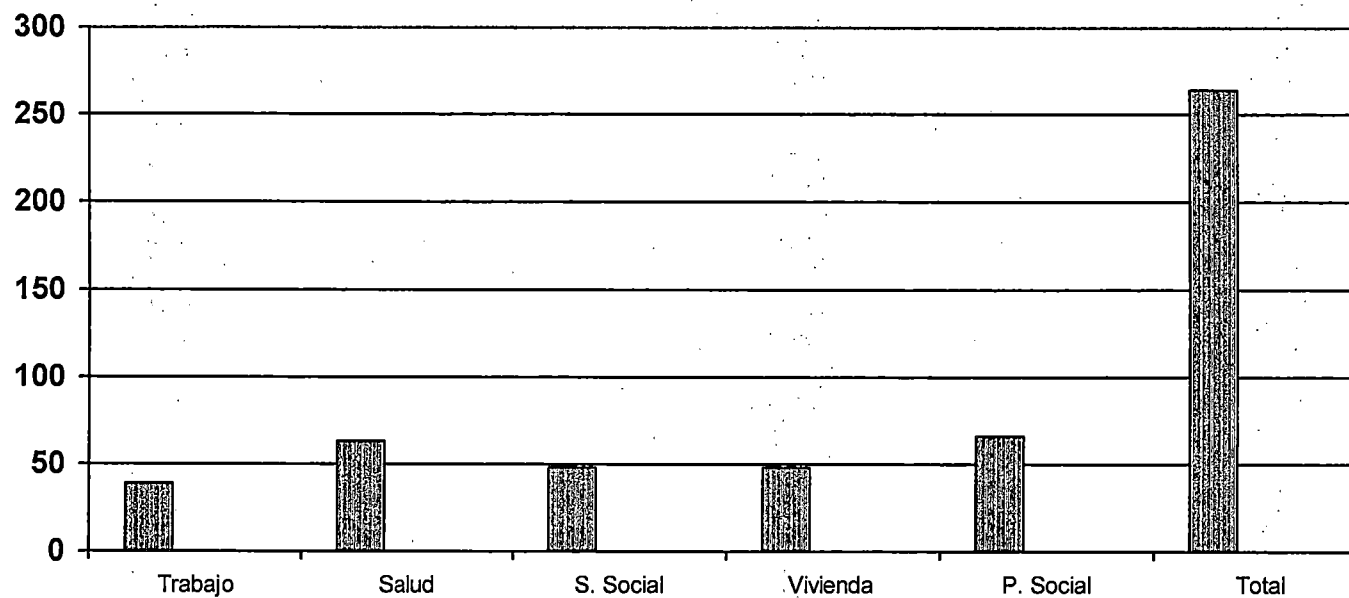
Se reitera que tales resultados son las expresiones de los jueces consultados en tanto su perspectiva en el ámbito nacional - todos fueron funcionarios de la administración pública de nuestro país - con proyección a la región.

Lo que a continuación se expone se encuentra representado por un conjunto de gráficos los que son ilustrativos de las posiciones alcanzadas en la Escala<sup>1</sup> por cada uno de los sectores en cada una de la variable. De la lectura de los mismos se advierte que, Promoción Social, ocupa el primer lugar en la escala de referencia. En otros niveles, por debajo de Promoción Social, aparecen Salud, Seguridad Social e incluso Trabajo. Si nos atenemos a los datos, no sería relevante la "actitud por la armonización" de políticas sociales, en particular en el Sector Trabajo. En este sentido llama la atención, que este último se encuentre entre los valores más bajos de armonización, cuando podría suponerse que, junto con Educación, es un sector plenamente involucrado en el Mercosur.

---

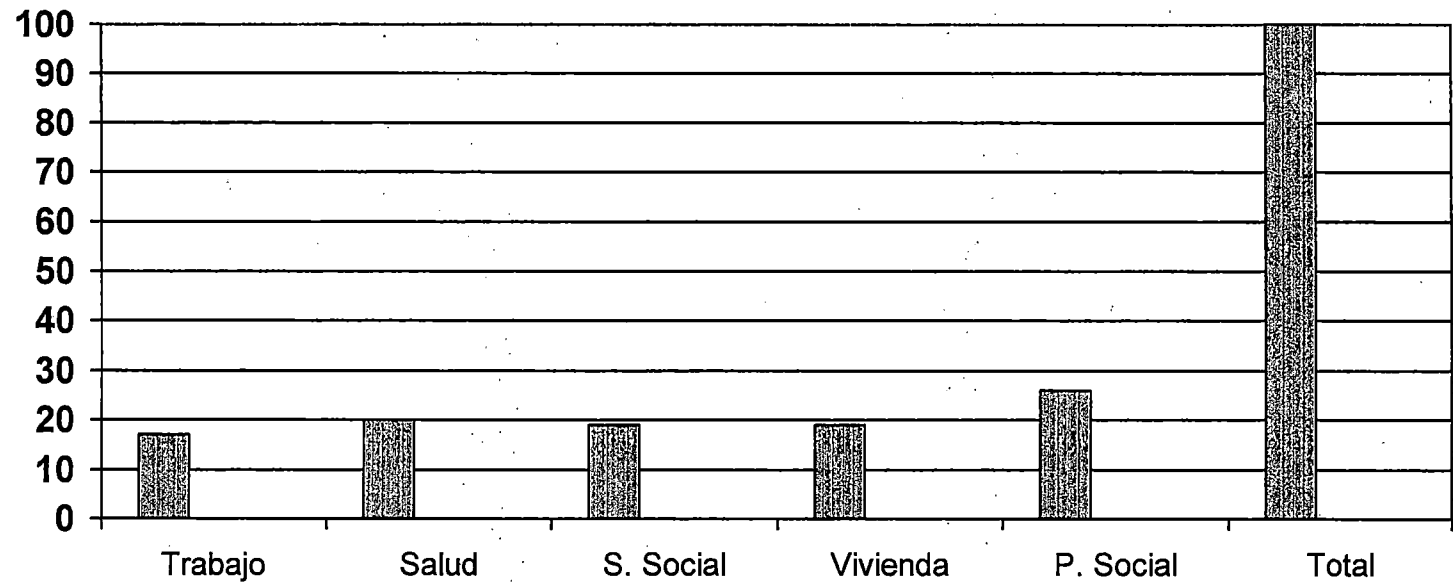
<sup>1</sup> Recordemos que la Escala está trazada sobre el total de jueces que dieron su acuerdo a las diferentes afirmaciones de cada categoría para construir luego, un sistema de ponderaciones que diera lugar al índice de intensidad. Ello se expresa en los gráficos de barras en cuya coordenada izquierda se encuentra el puntaje alcanzado. Posteriormente y en cada sector en particular, se reconstruyeron los valores para alcanzar un índice final de Alto, Medio y Baja Intensidad como oportunamente se observará en los gráficos finales.

INDEPENDENCIA DECISIONAL S/SECTORES  
S/TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS



Variable	Trabajo	Salud	Seguridad Social	Vivienda	Promoción Social	Total
Independencia Decisional	39	63	48	48	66	264

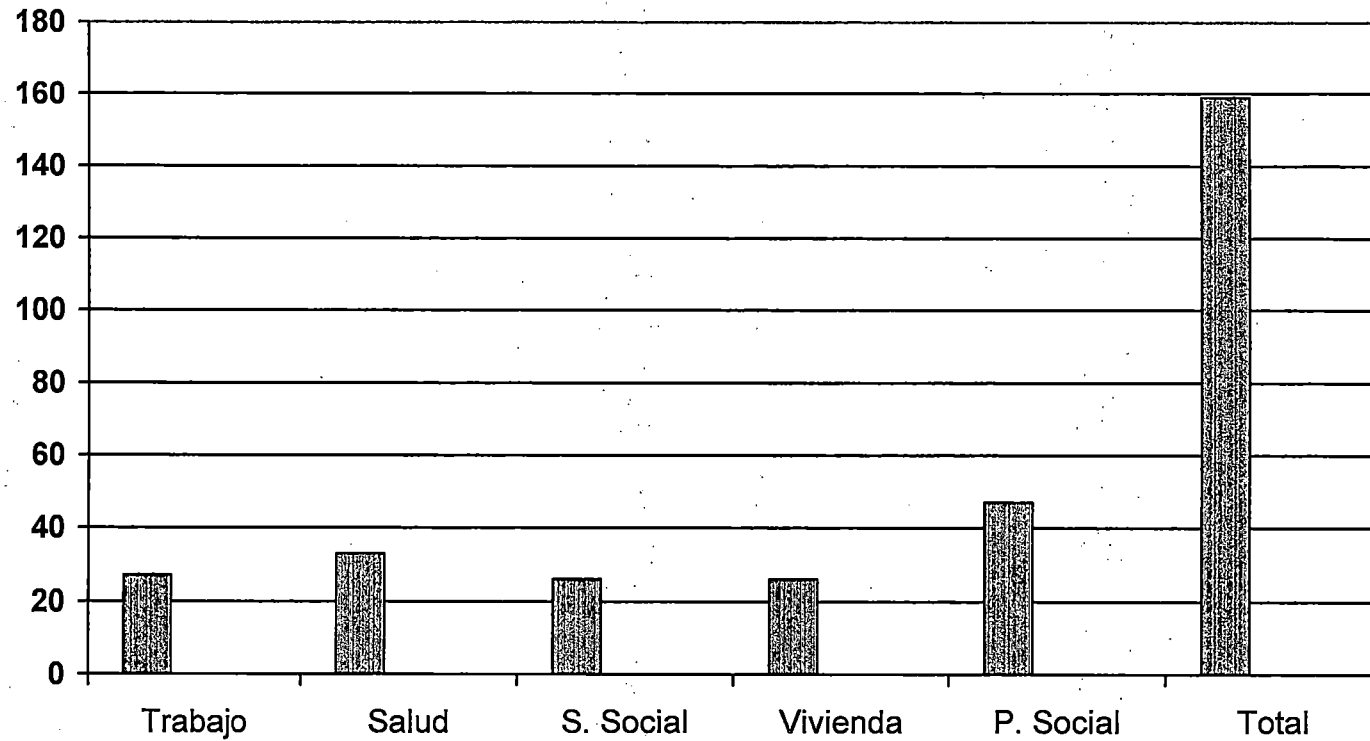
INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN S/SECTORES  
S/TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS



Variable	Trabajo	Salud	S. Social	Vivienda	P. Social	Total
Intercambio de información	17	20	19	19	26	100

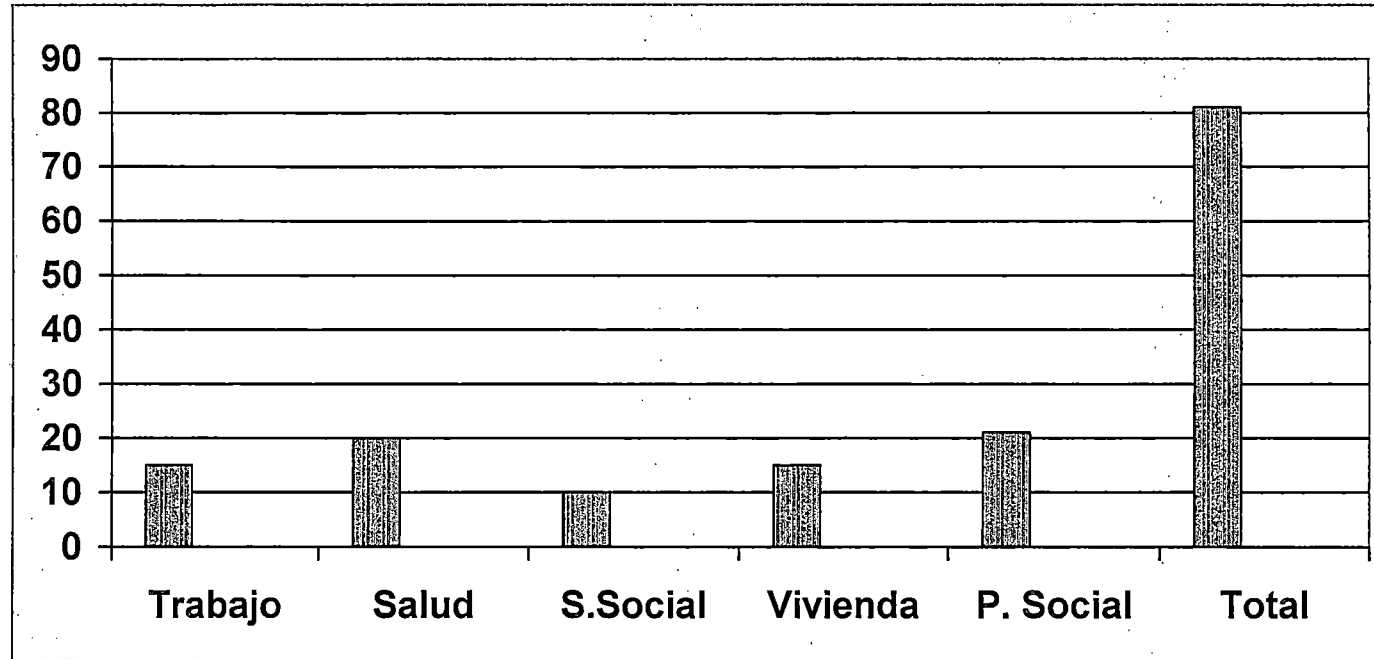
RETROALIMENTACIÓN COMUNICACIONAL S/SECTORES

S/TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS



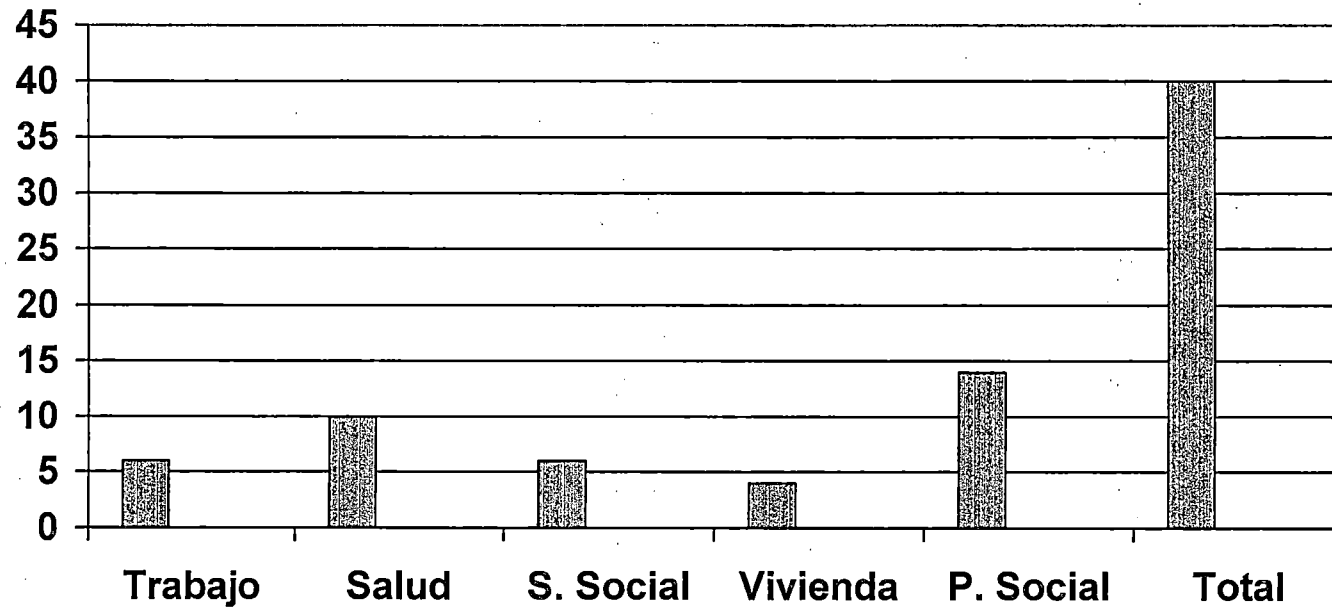
Variable	Trabajo	Salud	S. Social	Vivienda	P. Social	Total
Retroalimentación comunicacional	27	33	26	26	47	159

ARMONIZACIÓN ENTRE LOS MINISTERIOS S/SECTORES  
S/ TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS



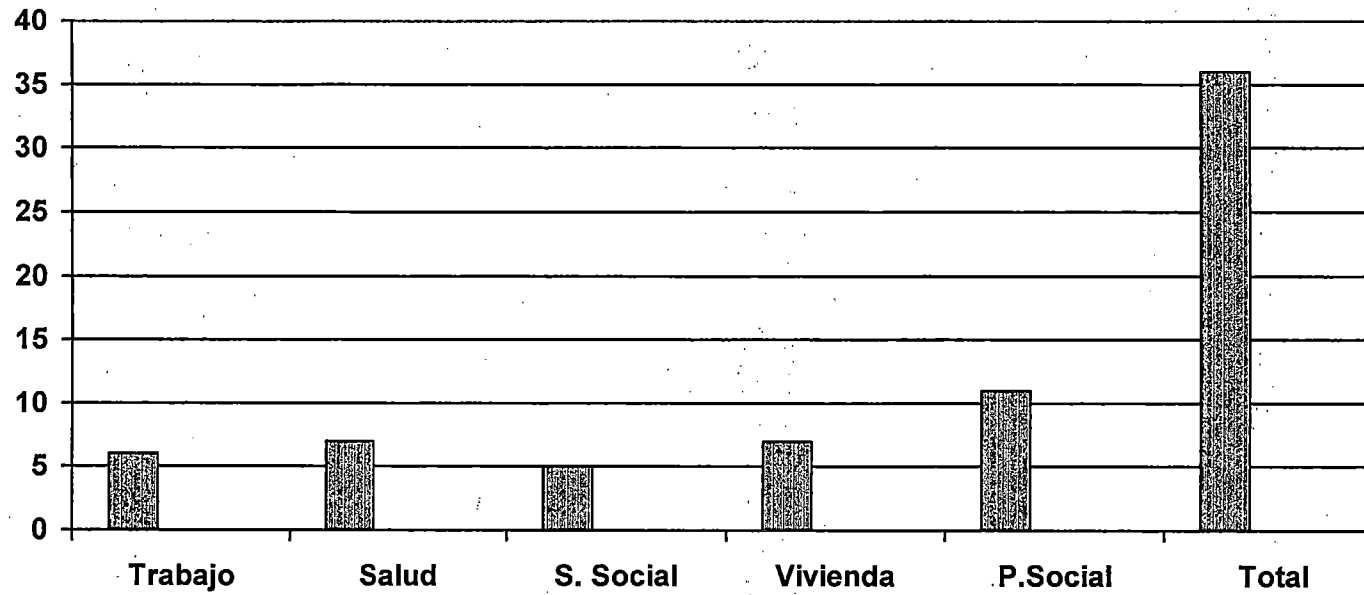
Variable	Trabajo	Salud	S. Social	Vivienda	P. Social	Total
Armonización entre los Ministerios	15	20	10	15	21	81

SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LOS MINISTERIOS  
S/TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS



Variable	Trabajo	Salud	S. Social	Vivienda	P. Social	Total
Solución de conflictos entre Ministerios	6	10	6	4	14	40

**REDISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES S/SECTORES**  
**S/TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS**

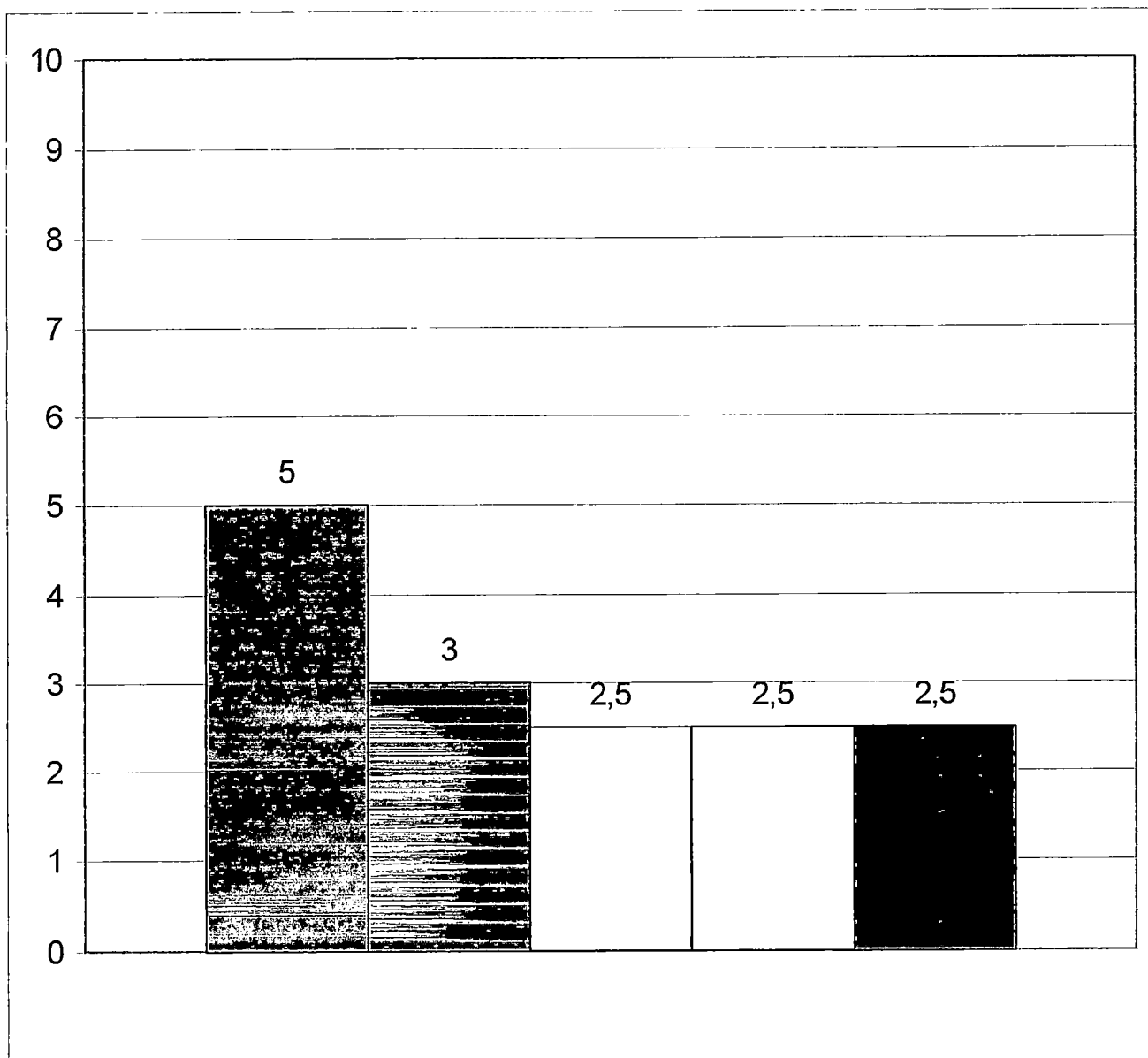


Variable	Trabajo	Salud	S. Social	Vivienda	P. Social	Total
Rediseño de Estrategias Gubernamentales	6	7	5	7	11	36

Finalmente, como resultado de la escala elaborada, cuyos valores fueron medidos de 1 a 10 en relación a los ítems tratados y en relación a los sectores consultados (vease anexo metodológico ... ), se alcanza un índice que da cuenta de que el área de Promoción Social obtiene un nivel de Intensidad Medio y los demás se ubican en un nivel de Intensidad Bajo.

Ello permite inferir, concretamente, la escasa y hasta nula capacidad de propiciar "armonización de políticas" en el ámbito nacional, el que ha sido investigado, permitiéndose entonces suponer que en el espacio regional estas capacidades también reflejan debilidad para conciliar una eventual POLÍTICA SOCIAL para el Mercosur.

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SEGÚN SECTORES ANALIZADOS  
NIVEL DE INTESIDAD





BIBLIOGRAFIA

Avínzano, Roberto; "Mercosur, un modelo de Integración"; Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones. 1993.

Arocena R.; "¿Transformación productiva sin equidad?" en Sutz J. (Editora) "Innovación y Desarrollo en América Latina". Nueva Sociedad. Venezuela 1997.

Azaola, José Miguel. "La Unión Europea hoy". Acento, Editorial. Madrid. 1994.

CEPAL, "Panorama Social de América Latina", Santiago de Chile 1997.

CEPAL, "Progreso Económico y Social en América Latina". Informe 1996. Santiago de Chile, 1996

Calderón F., Dos Santos Mario. "Sociedades sin atajos". Paidós. Bs.As. 1995.

Eurostat, 1998.

Filgueira Carlos: "Bienestar, Ciudadanía y Vulnerabilidad en América Latina", en Pérez Baltodano (Editor) "Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y contradicciones". Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.

Fleury, Sonia: Estados sin ciudadanos. Ed. Lugar. 1997. Buenos Aires

Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia donde? Nueva Sociedad. 1999

INTAL. Informe Mercosur N°3. Año II. Julio - diciembre 1997.

Les Metcalfe, "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública" en B. Kliksberg (comp.): El Rediseño del Estado – INAP/Fondo de Cultura Económica. México. 1994

Marchal Andre: "Integración y regionalización de la economía europea". Ed. Seminarios y ediciones, Madrid, 1970.

Marshall, T.H.: "Ciudadanía, Clase Social y Status". Ed. Anchor. Nueva York. 1965.

Mendicoa, Gloria: "La Planificación de las Políticas Sociales". Espacio Editorial. Bs.As. 1997.

Mellado, Noemí: "El Mercosur en el Nuevo Orden Mundial" en "La Integración Hacia el Siglo XXI", V Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. Educat. Pelotas. Brasil. 1996.

O'Donnell, Guillermo: "Contrapuntos". Paidós. Bs. As. 1997; Cap. 12

Pérez Baltodano, Andrés (Editor): Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones. Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.

Sunkel Osvaldo: "La crisis social. Una perspectiva neoestructuralista", en Carlos Contreras Quina: "El Desarrollo Social, Tarea de todos". Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Chile 1994.

Sutz, Judith. (Editora): "Innovación y Desarrollo en América Latina". Nueva Sociedad. Venezuela 1997.

Tenti Fanfani, Emilio: Resonancias Políticas de la cuestión social en América Latina en Pérez Bal-  
todano, op.cit.

Vélez Benigno " El Gasto Social ¿cómo, cuánto y dónde? Enfoque crítico y alternativas", en Béliz,  
Gustavo (Compilador), "Política Social, la cuenta pendiente". Sudamericana, Bs.As., 1995

#### DIARIOS Y REVISTAS

Anuario Clarín 97/98.

Enciclopedia Hispánica. Volumen XI.

Revista La Nación. 3 de mayo de 1998. Buenos Aires.

Mercosur, un Atlas Cultural, Social y Económico.

Serie Textos de Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil 1997/1998.

## ANEXO METODOLOGICO

### 1.- Medición de actitudes hacia la coordinación de políticas en el marco de la Integración Regional: aplicación de la Escala de Guttman

En esta investigación se pretende medir la actitud hacia la coordinación de políticas en el marco de la integración regional, en nuestro caso la actitud de las administraciones nacionales en los temas sociales: vivienda, seguridad social, trabajo, previsión social y salud de los países socios del MERCOSUR.

La escala que se aplicará en esta oportunidad será la "Escala de Guttman". En efecto, como fue señalado en el capítulo tres (3) se espera:

- Identificar las similitudes y diferencias entre cada uno de los pasos de las administraciones nacionales en los países socio;
- Efectuar discriminaciones entre los distintos componentes de la coordinación;
- Distinguir el grado de organización en cada uno de los países involucrados.

A continuación se presentan la cédula de entrevista tentativa la cual se caracteriza por un conjunto de afirmaciones (o ítems) de las cuales los entrevistados estarán en algunas de acuerdo y en otras, en desacuerdo. Por cada afirmación se presentan cinco alternativas con una única respuesta:

- ( ) Totalmente de acuerdo.
- ( ) De acuerdo en general.
- ( ) Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
- ( ) En desacuerdo en general.
- ( ) Totalmente en desacuerdo.

**CÉDULA DE ENTREVISTA**

Cuestionario N° \_\_\_\_\_

A continuación se le presentará una serie de afirmaciones . Después de cada afirmación se presentarán cinco alternativas de respuestas posibles. Indique por favor - *marcando con una cruz entre el paréntesis* - la alternativa que más se asemeje a su opinión.

1.- Area u organismo en que se desempeña el entrevistado.

Trabajo.	
Salud.	
Promoción Social.	
Vivienda.	
Seguridad Social.	

2.- Ubicación y nombre de la dependencia a la que pertenece el entrevistado en el organigrama.

Ministerio.	
Secretaría.	
Subsecretaría	
Dirección	
Departamentos	
Otros	

3.- Cargo que desempeña

--

4.- Antigüedad en el cargo.

--

5. A- Los recursos humanos del área en la cual Ud. se desempeña son:

	-5	6-9	+10
Técnicos.			
Profesionales.			
Administrativos.			

5.- B El personal que se desempeña en el área tiene una antigüedad aproximada de :

-5	
5-10	
+10	

6.- La continuidad de las políticas sociales es mas deseable que la permanencia de los funcionarios.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

7. - La reforma del Estado realizada en el país se adapta a los cambios realizados en la región.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

8.- La capacitación constante de los recursos humanos en la administración pública es un requisito imprescindible del Estado moderno.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

9.- Las políticas sociales de cobertura focalizada son las más adecuadas para la atención de los problemas sociales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

10. - El diseño de políticas sociales asistencialista garantizan la coordinación de políticas regionales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

11.- Las políticas sociales promocionales permiten que los países socios internalicen las políticas sociales comunes.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

12. - El Gasto asignado en el Presupuesto Nacional a su área es suficiente para cumplir con el planes sociales previstos por su administración.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

13. -El porcentaje del PBI que le corresponde a su área se ajusta a las necesidades demandadas en estos requerimientos.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

-----

**I.- Independencia Decisional**

14. - La formulación de políticas es "un sistema político administrativo" que debe ser objeto de diseño, gestión y adaptación.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

15. - En la región no se evidencian esfuerzos para armonizar las políticas sociales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

16.- Es de vital importancia que los gobiernos desarrollen y tengan un enfoque coordinado para la formulación y ejecución de políticas sociales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

17.- Es importante que haya un Ente Coordinador que articule las políticas entre las diferentes áreas y/o ministerios.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

18.- Las políticas deben elaborarse dentro de su propia área de competencia.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

19. - Las áreas no deben ceder independencia ni autonomía en su área.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

20. - Los procesos y las capacidades requeridos para la preparación independiente de las políticas por parte de los ministerios son internos a la organización.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

21. - La delimitación clara de las funciones y responsabilidades facilita la coordinación.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

**II.- Intercambio de información.-**

22. - El intercambio de información es imprescindible para una adecuada coordinación entre los ministerios.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

23.- Para hacer fluida la información se deben crear mecanismos desde las organizaciones que la faciliten.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

24. - La información debe ser restringida, por lo tanto no se deben crear normas que sistematicen la coordinación entre las administraciones.

Ud. está:

Ud. está: <input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

25. - La creación de una base de datos unificada es imposible de concretar por los altos costos en tecnología que requiere.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

**III.- Retroalimentación comunicacional**

26. - La información o análisis de otras áreas son poco importantes porque desconocen la realidad de esta dependencia.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.



27. - Las consultas entre las áreas profundizan la coordinación de las políticas gubernamentales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

28. - La mayor cohesión gubernamental facilita las relaciones de otros sectores o áreas involucrados en la integración.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

29. - Para avanzar en el proceso de integración cada parte nacional debe tener una sola posición en público.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

30. - Los temas asociados a las políticas de integración regional requieren de reuniones específicas y pautadas con la debida anticipación.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

31. - Los procesos de integración avanzan considerablemente cuando las reuniones se realizan fuera de agenda y ámbitos circunstanciales.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

-----

**IV.- Armonización entre los ministerios**

32. - Es imprescindible crear mecanismos "neutrales" para la solución de las controversias entre los organismos.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

33. - La solución de los problemas entre las áreas u organismos requiere de mecanismos institucionales que acerquen las diferencias.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

34. - Las líneas políticas de cada área deben ser elaboradas por la Administración Central para que no haya situaciones de conflicto.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

35. - La coordinación ministerial no tiene capacidad para gestionar la solución de conflictos sin que intervengan sectores externos.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

**V. Solución de conflictos entre los ministerios**

36. - Cuando las divergencias se trasladan a los ámbitos externos el conflicto se agudiza.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

37. - Delegar en otros la solución de los conflictos implica pérdida de poder.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo.
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en desacuerdo.
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo.

-----  
**VI.- Estrategia Gubernamental**

38.- La política social puede tener efecto dinámicos sobre la estructura económica, si no está centrada solamente en programas contra la extrema pobreza.

Ud. está:

<input type="checkbox"/> Totalmente de acuerdo
<input type="checkbox"/> De acuerdo en general
<input type="checkbox"/> Ni de acuerdo ni en acuerdo
<input type="checkbox"/> En desacuerdo en general.
<input type="checkbox"/> Totalmente en desacuerdo

**40.- Observaciones**

2.- Variables expuestas a los jueces sin tratamiento en la presente investigación.-

I.- Actitudes sobre la Reforma del Estado

Item 6.- La continuidad de las políticas sociales es mas deseable que la permanencia de los funcionarios.

1.	26	
2.	12	38
3.	7	7
4.	1	
5.	1	2

Ítems 7.- La reforma del Estado realizada en el país se adapta a los cambios realizados en la región.

1.	4	
2.	22	26
3.	10	10
4.	7	
5.	4	11

Item 8.- La capacitación constante de los recursos humanos en la administración pública es un requisito imprescindible del Estado moderno.

1.	33	
2.	9	42
3.	5	5
4.	--	
5.	--	

II.- Cobertura Política Sociales

Item 9.- Las políticas sociales de cobertura Focalizada son las más adecuadas para la atención de los problemas sociales.

1.	8	
2.	16	24
3.	18	18
4.	2	
5.	3	5

Item 10.- El diseño de políticas sociales Asistencialista garantizan la coordinación de políticas regionales.

1.	4	
2.	11	15
3.	14	14
4.	8	
5.	10	18

Item 11.-Las políticas sociales Promocionales permiten que los países socios internalicen las políticas sociales comunes.

1.	11	
2.	20	31
3.	10	10
4.	5	
5.	1	6

### III.- Financiamiento de las Políticas Sociales

Item 12.- El Gasto asignado en el Presupuesto Nacional a su área es suficiente para cumplir con el planes sociales previstos por su administración.

1.	2	
2.	9	11
3.	5	5
4.	20	
5.	11	31

Item 13.- El porcentaje del PBI que le corresponde a su área se ajusta a las necesidades demandadas en estos requerimientos.

1.	3	
2.	4	7
3.	8	8
4.	18	
5.	14	32

Item 10.- El diseño de políticas sociales Asistencialista garantizan la coordinación de políticas regionales.

1.	4	
2.	11	15
3.	14	14
4.	8	
5.	10	18

Item 11.-Las políticas sociales Promocionales permiten que los países socios internalicen las políticas sociales comunes.

1.	11	
2.	20	31
3.	10	10
4.	5	
5.	1	6

### III.- Financiamiento de las Políticas Sociales

Item 12.- El Gasto asignado en el Presupuesto Nacional a su área es suficiente para cumplir con el planes sociales previstos por su administración.

1.	2	
2.	9	11
3.	5	5
4.	20	
5.	11	31

Item 13.- El porcentaje del PBI que le corresponde a su área se ajusta a las necesidades demandadas en estos requerimientos.

1.	3	
2.	4	7
3.	8	8
4.	18	
5.	14	32

**TOTALES DE LA MATRIZ DE DATOS**  
(Corresponde total Items 14 a 38)

ITEMS	TRABAJO	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL	VIVIENDA	PROMOCIÓN SOCIAL	TOTALES
Variable 1	39	63	48	48	66	264
Variable 2	17	20	19	19	26	101
Variable 3	27	33	26	26	47	159
Variable 4	15	20	10	15	21	81
Variable 5	6	10	6	4	14	40
Variable 6	6	7	5	7	11	36
TOTALES	111	153	114	119	185	682

## MATRIZ DE DATOS

ITEMS	TRABAJO			SALUD			SEGURIDAD SOCIAL			VIVIENDA			PROMOCIÓN SOCIAL		
	Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo	Positivo	Neutro	Negativo
14	8	0	0	9	0	1	8	0	0	8	1	0	12	0	0
15	3	2	3	8	0	2	4	1	3	6	2	1	7	3	2
16	8	0	0	9	1	0	7	1	0	8	1	0	10	1	1
17	4	1	3	7	1	2	4	3	1	5	2	2	9	2	1
18	5	1	2	8	1	1	6	0	2	5	2	2	7	0	5
19	2	2	4	6	2	2	5	3	0	4	1	4	5	2	5
20	2	5	1	7	1	2	6	2	0	4	4	1	5	4	3
21	7	1	0	9	1	0	8	0	0	8	1	0	11	1	0
22	7	0	1	10	0	0	6	2	0	8	0	1	12	0	0
23	7	1	0	9	1		5	2	1	7	1	1	11	1	0
24	2	0	6	0	1	9	5	1	2	2	2	5	1	2	9
25	1	2	5	1	1	8	3	1	4	2	3	4	2	0	10
26	2	3	3	1	1	8	2	6	0	2	3	4	2	0	10
27	5	3	0	10	0	0	6	2	0	6	2	1	12	0	0
28	6	2	0	9	0	1	5	2	1	6	2	1	11	1	0
29	7	0	1	5	3	2	4	2	2	3	5	1	9	3	0
30	4	0	4	7	2	1	5	2	1	5	4	0	11	0	1
31	3	2	3	1	6	2	1	3	4	2	2	5	2	6	4
32	6	1	1	5	2	3	2	3	3	5	3	1	6	2	4
33	4	3	1	7	3	0	2	2	4	5	1	3	7	4	1
34	3	1	4	5	1	4	3	0	5	3	1	5	3	2	7
35	2	2	4	3	2	5	3	0	5	2	2	5	5	3	4
36	3	3	2	7	1	2	5	1	2	3	4	2	9	2	1
37	3	4	1	3	2	5	1	3	4	1	2	6	5	2	5
38	6	2	0	7	2	1	5	2	1	7	1	1	11	1	0



### 3.- Criterios de ponderación

Los criterios de ponderación tuvieron como base la posición y/o actitud positiva, medida ésta sobre el total de respuestas que coincidiera con tal posición. Así, de 41 a 60 se asignó un valor Alto; en 21 a 40 Media y 0 a 20 Bajo.

Ese índice fue trasladado a cada sector tratado con su correspondiente ítem. Se le adjudicó, posteriormente, un puntaje de 0, 5 y 10 en correspondencia con las categorías Baja, Media y Alta. Estos valores conformaron una tabla y por sector se promediaron a fin de que el resultado por cada uno de ellos se los ubicara, nuevamente, en las categorías ya señaladas.

#### Indices alcanzados según sectores

Sectores	1°	2°	3°	4°	5°	6°	Indice
Promoción	10	5	10	0	5	0	5
Salud	10	0	5	0	5	0	3.3
Seg. Social	5	0	5	0	5	0	2.5
Trabajo	5	0	5	0	5	0	2.5
Vivienda	5	0	5	0	5	0	2.5