

**FUNDACION UNIVERSITARIA CLARETIANA –FUCLA–**

**BIENESTAR SOCIAL:  
ENFOQUE FILOSOFICO DEL BIENESTAR Y  
AYUDA SOCIAL**

**ISABEL CRISTINA BEDOYA**

**2008**



## I FICHA TECNICA

<b>Identificación o Nombre del curso:</b>	<b>BIENESTAR SOCIAL: ENFOQUE FILOSÓFICO DEL BIENESTAR Y AYUDA SOCIAL</b>
<b>Unidad Académica:</b>	Facultad de Humanidades y Ciencias Religiosas
<b>Campo de Formación:</b>	Disciplinar
<b>Créditos Académicos:</b>	Cuatro (4)
<b>Tipo de curso:</b>	Teórico
<b>Destinatarios:</b>	Estudiante de 2do semestre - Programa de trabajo Social.
<b>Metodología de oferta:</b>	A distancia con asistencia virtual.

## II INTRODUCCIÓN

El presente curso propone comprender el bienestar social desde distintas perspectivas epistemológicas y a su vez profundizar teórica y conceptualmente en los elementos constitutivos de éste campo del conocimiento.

Se abordará el bienestar en el contexto histórico en que surgió como teoría, los conceptos y principios que lo son propios y la evolución que ha tenido desde distintas perspectivas epistemológicas y disciplinares.

Se articula este conocimiento con la comprensión de la teoría del Estado y las políticas sociales para comprender los sistemas de ayuda y los servicios sociales.

La reflexión acerca del bienestar social se hace concomitante a la discusión acerca del objeto de Trabajo Social reconociendo formas de conocimiento y prácticas en el ejercicio profesional.

El desarrollo de este módulo implica para la o el estudiante que asuma este campo del conocimiento de manera rigurosa, aprecie y distinga las diferencias, contradicciones y tensiones epistemológicas y teóricas que subyacen a él.

### JUSTIFICACION

El Trabajo Social surge históricamente en el sistema capitalista, se inserta en las relaciones sociales que este sistema propicia, imponiendo una lógica para la división social del trabajo. Se identifica como parte de una función atribuida para mantener el orden social ligado a las políticas sociales con el fin de desarrollar mecanismos individualizados e institucionalizados de dominación.

Es por ello, que es relevante conocer y comprender las perspectivas epistemológicas y teóricas. Los modelos y su relación con la formulación de la política social en tanto dan cuenta de la manera como un Estado se estructura y organiza para satisfacer las necesidades de los individuos que conforman una sociedad y como se disponen recursos y estructuras para el logro de niveles óptimos de calidad de vida.



Se reconoce el Bienestar social como un área del desarrollo profesional y la importancia radica en comprender en el contexto actual los retos de la profesión en cuanto el rol, los compromisos ético-políticos, los dilemas teóricos y metodológicos y las formas de abordaje institucional de los sistemas de ayuda y los servicios sociales.

### **III INTENCIONALIDADES FORMATIVAS**

El abordaje del bienestar social desde la acción social permite al estudiante de trabajo social comprender las formas estructurales en que la sociedad se organiza y define el bienestar social, los sistemas de ayuda, las políticas y los servicios sociales.

Con este módulo se espera generar en los y las estudiantes una discusión teórica y ético-política acerca del bienestar social y proveer elementos de identificación como uno de los ámbitos del desarrollo profesional.

#### **PROPOSITOS**

Se pretende que la o el estudiante:

Profundice teóricamente en el campo del bienestar social y la ayuda social logrando una articulación con el quehacer profesional.

Corrientes epistemológicas y disciplinares.

- Reconozca los conceptos y principios, los modelos y sistemas de ayuda en el ámbito del bienestar social y la política social.
- Articule los desarrollos de la teoría de Estado, las políticas sociales y los servicios sociales en relación al desarrollo profesional.
- Afiance una actitud crítica en la que reconozca las contradicciones y las tensiones epistemológicas, teóricas y políticas en relación a este campo del conocimiento.

#### **OBJETIVOS**

- Proveer a las y los estudiantes de elementos epistemológicos y teóricos que les permita comprender el bienestar social, la política social y los servicios sociales.
- Articular conceptual y metodológicamente los desarrollos de este campo del conocimiento con el quehacer profesional del Trabajo Social mediante las actividades pedagógicas.
- Generar una discusión ético-política en el contexto nacional, regional y local para que se replensen nuevas formas y elementos del bienestar social de calidad de vida.



## IV COMPETENCIAS

Con el desarrollo este modulo el o la estudiante:

- Comprende el bienestar social como campo de conocimiento, las perspectivas epistemológicas y teóricas, los modelos y los sistemas de ayuda.
- Reflexiona acerca de las formas en que está diseñada la política social y los servicios sociales desde las perspectivas epistemológicas y teóricas abordadas.
- Analiza las condiciones de bienestar de la población del entorno en el que interactúa ubicando los desarrollos teóricos en un contexto particular.
- Identifica aspectos tensionantes y contradictorios del desarrollo profesional en el ámbito individual e institucional.

## METAS DE APRENDIZAJE

- Al finalizar el módulo de **BIENESTAR SOCIAL: ENFOQUE FILOSOFICO DEL BIENESTAR Y AYUDA SOCIAL** la o el estudiante habrá logrado:
- Apropiación de los conceptos y principios del bienestar social, los modelos protección y la ayuda social de manera integral y crítica.
- Identificación de la relación entre Teorías de Estado, modelos de desarrollo y la política social.
- Comprensión desde una perspectiva ético -política de esta área del conocimiento articulada a su formación profesional.



# UNIDAD 1

## INTRODUCCION

### 1. ANTECEDENTE HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE BIENESTAR

Analizar los orígenes del bienestar es remitirnos a las formas de ayuda que la humanidad a través de los diferentes tipos de sociedad ha implementado, por tanto esto nos permite comprender como han evolucionado las diferentes formas de afrontar los problemas sociales.

En términos generales se refiere a lo que "Aristóteles llamó **la buena vida**, todo lo que aumenta el bienestar de la sociedad humana podría incluirse en esa expresión". El bienestar es un asunto que tiene dos dimensiones, una subjetiva, que involucra los sentimientos, las percepciones, los valores de las personas y la cultura y otra la objetiva, que pretende estandarizar procesos, resultados y establecer indicadores.

Es importante tener en cuenta, que distintas formas de ayuda han aparecido en diferentes momentos históricos como evolución de las anteriores, aunque esto no quiere decir que desaparezcan totalmente las anteriores porque son procesos de evolución conceptual, organizativa y cultural. En un mismo momento histórico conviven diferentes tipos de ayuda con mayor o menor fortuna.

Es así como encontramos en la actualidad, intervenciones innovadoras que conviven con organizaciones que desarrollan acciones puramente caritativas o benéficas como si el tiempo no hubiera pasado por ellas, perpetuando de esta manera, acciones de otras épocas. Sin embargo, a escala general cuentan todavía con la aceptación social y de los medios de comunicación, y en ocasiones con un fuerte apoyo por parte de los tomadores de decisión, las instituciones, los Líderes, gerentes y la población.

La diversidad de las formas de ayuda ha estado mediada por la iniciativa social de cada sociedad en los distintos momentos históricos, como expresiones de solidaridad y ayuda mutua.

A su vez es un elemento que da cuenta de la dinámica y organización de la sociedad que se expresa en la situación individual y colectiva, se alude al "conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dé lugar a la tranquilidad y satisfacción humana".

A lo largo de la historia, definir el concepto de "Bienestar Social" ha sido complejo por ser este un concepto abierto, que ha sido definido de múltiples formas en la literatura económica y social, teniendo sus orígenes en la antigua Grecia con Aristóteles, el primero en dar una definición el "Sumo Bien" y la "Felicidad Suma" como el final, o más bien la finalidad, del camino en el transcurrir vital humano.

Entender el bienestar es identificar un sistema de servicios que proporcionan las instituciones de asistencia social como ayudas a necesidades colectivas. Cuando una sociedad maneja una economía de riqueza abundancia muchos de estos servicios son pagados por la gente y no necesitan que sean ofertados por las instituciones del Estado y



así este como sistema abarca en mayor grado otras necesidades que el sistema normal no satisface.

El bienestar social es una condición no observable directamente, por ello distintas disciplinas han elaborado diferentes teorías y modelos para su estudio y medición, entre ellas, están la economía, la psicología y la sociología. Aun así, el bienestar, como concepto abstracto, posee una carga importante de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos.

Posteriormente, la psicología planteo los conceptos de "bien-estar personal" (wellbeing) o de "satisfacción con la vida" (Fierro, 2000) más en el plano de lo concreto que de lo filosófico. También ha sido entendido como progreso y desarrollo en tanto acceso a bienes y servicios sociales en una sociedad. Desde la economía el concepto de Bienestar Social ha evolucionado a una concepción de desarrollo afianzado en distintas teorías y modelos desarrollistas.

El desarrollo como concepción se dio a conocer inicialmente en la declaración Interaliada de 1941 momento en el que surge la organización de las naciones unidas y en la Carta del Atlántico del mismo año, en la que se define como uno de sus principios la necesidad que las naciones estructuren un sistema de seguridad colectivo.

Luego volvió a reafirmarse en la Conferencia de San Francisco en 1945, que dio origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU). A largo de la historia definir "desarrollo" ha sido complejo sin que todavía se alcance un consenso total en su interpretación (sunkel y paz, 1986).

Actualmente se habla de diversas corrientes, conceptos y modelos, asociados al bienestar social y el desarrollo: entre ellos tenemos, crecimiento económico, igualdad, desarrollo humano, desarrollo a escala humana, calidad de vida, bienestar y capacidad; equidad y, en los últimos tiempos desarrollo sustentable.

En este sentido se puede precisar que han sido dos las disciplinas que han aportado más a la definición de bienestar social, actualmente entendido como calidad de vida; la economía, que ha durante mucho tiempo pensó que se aborda desde la medida del ingreso per - capita como parte de un análisis de la utilidad desde la teoría de la demanda convencional y la filosofía que cuestionado la perspectiva de la economía ha planteado la necesidad de pensar en la distribución del ingreso y de la riqueza para identificar el bienestar y conocer que también le va a las personas.



## 2. EL ESTADO Y EL BIENESTAR SOCIAL

El Estado de Bienestar se configuró después de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental como una respuesta a las consecuencias de la guerra y como un intento de subordinar el trabajo, de desarrollar un nuevo capitalismo, que dependía mucho del uso y expansión del crédito para evitar o controlar el proceso de crisis que se había manifestado luego de la Gran Depresión en los años treinta, dado que la implementación de políticas económicas basada en la teoría de Keynes generó un aumento del gasto público en aspectos sociales para los estados.

La naturaleza del Estado de bienestar (Sen, 1999) consiste en "ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna".

Se trata de un proceso en el cual se han abandonado en la práctica algunos elementos de la teoría liberal del Estado. En efecto, el Estado ha dejado de ser "no intervencionista" y se ha considerado responsable de lograr una situación de pleno empleo, un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población, la elevación de los niveles de consumo y la garantía de condiciones de vida, mínimas, para los más pobres.

Este modelo de Estado asumía la obligación de suministrar asistencia y apoyo a aquellos que sufrieran necesidades y reconocía formalmente el papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la formulación de las políticas sociales.

Se pueden destacar las 5 funciones principales de este modelo (Álvarez, 1994):

1. *De regulación y de control*, de los conflictos, tensiones y presiones; sean sociales, políticas o económicas.
2. *De crecimiento y desarrollo*; de promoción y estímulo del crecimiento económico, del empleo y la inversión.
3. *De bienestar y desarrollo social*, de mejoramiento de la calidad de vida, de superación de desigualdades, de redistribución de la riqueza y promoción del bienestar general.
4. *De estabilidad* para frenar procesos de crisis y descomposición social, económica y política, incluyendo la preservación de la propia unidad nacional o de un determinado régimen socio-político.
5. *De tomento a la autonomía y la potencia nacional*: de estímulo a la identidad nacional y a la capacidad de enfrentar los retos externos y futuros de la nación".

El Estado de Bienestar da cuenta ideal mente del deseo de .la sociedad de sobrevivir como una totalidad orgánica y de contribuir a la supervivencia de las personas más necesitadas y pobres. Se puede comprender desde un marco político fundamentado en el consenso en el que los sindicatos tengan la posibilidad de negociar sus expectativas, intereses y necesidades bajo unos parámetros de crecimiento económico con formas de retribución del Estado mediante un componente indirecto de salarios y beneficios sociales.

En este sentido, Claus Offe plantea una visión completa del asunto al afirmar que "...el Estado de Bienestar ha sido el resultado combinado de diversos factores (...) El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, elites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que



abogaron en su favor y otorgaron esquemas mas y mas amplios de segura obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo...".

Tal vez a eso se debe el éxito del Estado de Bienestar, ya que los logros tuvieron un carácter histórico y de reivindicaciones sociales aunque esto variaba según el sistema político y la sociedad. Al respecto, (Esping-Anderson, 1990) muestra tres modelos de Estado de Bienestar: conservador, liberal y socialdemócrata, En el primero la seguridad social jerarquizada según las diferencias de status reforzaba la lealtad de las clases medias. En el segundo, las clases medias llegaron a estar institucionalizadas unidas al mercado. Y en el tercero la socialdemocracia estuvo ligada al establecimiento de un Estado que beneficiaba las clases medias y a la clase obrera como también a los nuevos estratos de empleados.

Pero en los años 70 llegó nuevamente la crisis de capital, por un lado, el crecimiento fue lento y hubo poca ganancia y por otro, surgió un nuevo centro de poder económico en el mundo, los países del sudeste y este asiáticos se convirtieron en la región económica más dinámica de la economía, pero una crisis de esta índole y apoyándonos en la teoría marxista, solo puede ser resuelta mediante el establecimiento de nuevos patrones de dominación y la recuperación significa para el capital la reafirmación de su autoridad, su derecho a administrar y a acumular.

Esta crisis tuvo consecuencias nefastas porque afectó al consumo, los salarios, el empleo con garantías sociales, la expansión del Estado de Bienestar, es decir, cuestiono el modelo que buscaba satisfacer las necesidades de todos en la sociedad con nuevos problemas económicos y nadie sabía cómo enfrentarlos.

Frente a este panorama fue necesario que el capitalismo realizara una reestructuración y en ello también los sistemas de bienestar. En las economías capitalistas, tanto los gobiernos como las empresas implementaron una nueva forma de capitalismo caracterizado por la globalización de las actividades económicas centrales, la flexibilidad organizativa y un mayor poder de las empresas en relación con los trabajadores. En efecto, nace un capitalismo mucho más flexible y dinámico que exige reformas en el Estado de Bienestar y en la política social.

La globalización es una versión actual del sistema capitalista que se hace compleja por los cambios generados en las dimensiones económica, política y especialmente en la cultural porque han impactado en la vida cotidiana de las personas y las sociedades y sugieren una reorganización institucional en todos los ámbitos y de manera particular en los sistemas de bienestar.

"Durante este proceso se establecen cambios significativos como la emergencia de un nuevo tipo sociedad, la ruptura en las instituciones sociales y la separación creciente entre el objeto y sujeto. Además, la integración social ya no puede entenderse como una correspondencia entre el actor y el sistema, la política y el trabajo dejan de ser determinantes y la identidad va estar centrada en el primado del Yo, es decir, que los individuos se definen a distancia de las estructuras sociales y a veces en contra de los colectivos sociales".

El fortalecimiento del capital mediante la globalización y la puesta en marcha de las políticas neoliberales arremeten contra el Estado de Bienestar y la posibilidad de impulsar políticas sociales.



### 3. TEORÍAS Y FUNCIÓN DEL BIENESTAR

Desde la teoría económica el bienestar se concibe como una medida que identifica la cantidad de bienes materiales y servicios útiles producidos por un país, dividido entre el número de sus habitantes, conocido como Producto Interno Bruto -PIB- y las relacionadas con esta. Igualmente se tiene en cuenta la tasa de desempleo, el índice de esperanza de vida.

El desempleo, en particular el desempleo o subempleo crónico está asociado a la marginalidad, la pobreza y cierto tipo de disfunciones sociales. La distribución de la renta, se considera que beneficia a la sociedad una renta que está distribuida de manera más uniforme entre los miembros de un país, donde están presentes fuertes contrastes entre ricos y pobres.

Pero debido a las fuertes críticas que ha sufrido el PIB como un indicador del bienestar social, los economistas han creado dos índices:

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) que identifica y promedia el PIB, con la esperanza de vida y la educación: y el Índice de Pobreza Humana (IPH) que intenta medir el nivel de pobreza existente en un país y comprende la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los cuarenta años, la tasa de adultos no alfabetizados y la media entre la tasa de población sin acceso estable a una fuente de agua potable y la tasa de menores de edad con peso por debajo de lo establecido.

Por otra parte se concibe el bienestar como una dimensión subjetiva y se trata de identificar con encuestas de percepción y opinión en las que se expresa felicidad o satisfacción o al contrario frente a las condiciones de vida.

Retomando a Álvarez, 1994, se puede hablar de dos tipos de teorías que explican el bienestar, las pluralistas y las marxistas:

Las pluralistas se refieren a los procesos de la sociedad que producen bienestar, los de crecimiento y diferenciación.

Las marxistas que ubican al bienestar como algo propio y producto del sistema capitalista.

Define también dos enfoques que complementan la comprensión teórica del bienestar.

Funcionalistas: plantean que para que la sociedad sea estable debe desarrollar un sistema de bienestar y las políticas sociales correspondientes.

Conflictualistas: parte de reconocer las contradicciones sociales y legitimar las reivindicaciones sociopolíticas.

A partir de las anteriores distinciones Álvarez nos propone cuatro concepciones teóricas:

**a. Pluralistas funcionalistas**, desde esta perspectiva se comprende las políticas sociales y el bienestar como una meta que responde a los problemas generados por la industrialización y los procesos de urbanización, y la creación de los modelos de seguridad social.

**b. Marxistas funcionalistas**, el bienestar se concibe como inherente al sistema capitalista y a su vez como resultado de dicho modo de producción que busca garantizar la acumulación, la generación de plusvalía y la productividad.



- c. **Pluralistas conflictualistas**, concibe el bienestar como parte de las formas de organización de cada sociedad, incorpora la cultura como un elemento que permite identificar e interpretar las necesidades y los problemas sociales. Depende de la, política social, las reivindicaciones, de la afirmación de los derechos y de la participación política
- d. **Marxistas conflictualistas**, considera que depende de la lucha de clases en un contexto de tensión en el sistema capitalista, retoma las reivindicaciones sociales y la necesidad de preservar la fuerza laboral para mantener la producción.



## 4. EL BIENESTAR Y LA POLÍTICA SOCIAL

La política social se concibe como una manera de intervención del Estado en la sociedad, de enfocar los recursos y organizar las instituciones. Sus orígenes se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacieron, con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial.

En sus inicios, la política social en la posguerra se centró en los pobres, los huérfanos, los ancianos y las viudas. Posteriormente se centró en la clase trabajadora, identificándose con la política laboral y logrando prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios con garantías sociales y seguridad social. Con el tiempo, las políticas sociales se han transformado en políticas públicas y para el conjunto de la sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, su representación institucional, y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones de vida de la población. El bienestar y el desarrollo de una sociedad visto desde la dimensión política nos exige comprender tres elementos constitutivos de esta, uno el escenario desde donde se ejerce el poder de Estado y las formas de gobierno, dos la disposición para la organización, la movilización y lucha social; y tres la política pública como despliegue de finalidades y programas de las autoridades e instituciones públicas para efectos de las acciones de gobierno frente a la sociedad, en un territorio con determinados objetivos y metas. La confluencia de estos tres elementos nos arroja un sentido de política como regulación, confrontación y acción.

En el contexto de globalización la política pública es también permeada por los cambios estructurales en la política económica, el rol del Estado, la dinámica del mercado, el protagonismo que se le quiere dar a la sociedad civil, las organizaciones sociales y el sector privado. Un Estado que carece de recursos y que afronta problemas sociales estructurales como la pobreza, desigualdad y la exclusión social con una sociedad civil debilitada política, organizativa y socialmente.

El sentido de lo público asume dos significados: uno, en el ámbito de la distribución equitativa de la riqueza material y espiritual de la sociedad, en función de mayores niveles de equidad y justicia por efecto del beneficio común; dos, en el ámbito de la política y de la cultura que implica la necesaria construcción del pacto social sobre la base del reconocimiento de la diversidad y del diálogo intercultural en función del interés colectivo.

Las políticas sociales, por presencia o por defecto, orientan -entre otros aspectos- la intervención de las instituciones en la esfera pública, especialmente cuando el propósito es garantizar el bienestar en la sociedad y elevar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, la intencionalidad y los mecanismos elegidos para una política social están condicionados por el tipo de Estado y el modelo de bienestar y desarrollo que se quiere lograr.

**UNIDAD 2****EL DESARROLLO****1. TEORÍAS, ENFOQUES Y MODELOS DEL DESARROLLO**

Hasta los años 60 del siglo pasado el concepto de desarrollo se confundió con los términos de "crecimiento económico" y "bienestar", medido este, en aquel entonces por el Producto Interno Bruto (PIB) pero existen elementos suficientes para demostrar que el crecimiento económico no significa siempre ni en todos los casos desarrollo y bienestar, ni económico ni social.

El Desarrollo, no puede simplemente asimilarse a formas de cambio social o de evolución lineal, sino que por el contrario se trata de una compleja construcción donde se reconoce en forma explícita que las sociedades no se desarrollan en aislamiento, sino que por el contrario las metas, los objetivos y las finalidades son cuestiones vivas, determinadas por los actores del desarrollo, y en donde se hace necesario precisar una serie de valores como equidad, crecimiento, justicia y bienestar.

En este sentido, la CEPAL plantea que la equidad y el desarrollo económico, son elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan, de tal manera que el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales, y que más allá de tener en cuenta un crecimiento económico, es necesario considerar a la par, las condiciones estructurales que determinan la cultura y lo social, dinamizados por lo político.

Indica que cada sociedad promueve su propio desarrollo de acuerdo a su historia, lo cual "pone el acento en la acción, en los instrumentos del poder político y en las propias estructuras del poder; y éstas son, en último término, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, los recursos productivos, la técnica y los grupos sociopolíticos".

Max-Neef propuso el modelo de Desarrollo a Escala Humana, que apunta hacia una necesaria profundización democrática, planteando que al facilitar esta práctica de manera directa y participativa se puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y que resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

El modelo se basa en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales en el entendido que una necesidad no es solo una carencia, ausencia o vacío sino que implica al individuo como sujeto principal en la identificación de las maneras de suplirlas buscando con este acto un mejor vivir.

El objetivo del Desarrollo a Escala Humana se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza, y la tecnología de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de los ciudadanos con el Estado.



Las necesidades planteadas en este modelo son subsistencia, protección, ocio, afecto, entendimiento, participación, creación, identidad y libertad las cuales se satisfacen en tres contextos, en relación con uno mismo, en relación con el grupo social y en relación con el medio ambiente, disponiendo de satisfactores mediante las formas de ser, tener, hacer y estar. Estas necesidades son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, lo que cambia a través del tiempo y las culturas es la manera o los medios utilizados para su satisfacción.

Sin embargo, el desafío para el desarrollo, va más allá del tipo de Estado y se extiende hacia la capacidad de la propia sociedad para movilizarse y adecuar un orden político representativo a los proyectos de los diversos sujetos sociales; dando cuenta así, de la capacidad de empoderamiento de los actores.



## 2. CALIDAD DE VIDA, CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES

Las estrategias del desarrollo, de democratización de los procesos de integración social y crecimiento económico, las modalidades de descentralización de Estado, las formas de focalizar el tratamiento de las necesidades básicas y el acceso a los servicios públicos, el fomento de la capacidad empresarial y comercial, la dinamización de unidades de producción en los sectores agrícola e industrial, la innovación tecnológica y la potenciación del capital humano, requieren para su implementación de la definición de unidades territoriales que faciliten el manejo integrado de todas estas estrategias, de acuerdo a las necesidades, demandas y recursos que tiene una población concreta en un espacio socioeconómico y geográfico definido.

Para lograr este propósito debe construirse una base sólida, a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios buscando la transformación de la persona-objeto en persona sujeto del desarrollo. Las personas deben gozar de acceso a las oportunidades y esta es la ventaja que permite lograr bienestar.

Max Neef plantea que en los espacios locales - de escala más humana - es más fácil que se generen embriones de autodependencia cuyas prácticas constituyan alternativas potenciales a las grandes estructuras piramidales de poder. "Es por lo demás, en los espacios locales donde las personas se juegan la primera y última instancia en la satisfacción de las necesidades humanas".

El modelo a Escala Humana propone la reinterpretación del concepto de pobreza, el cual tradicionalmente ha estado limitado y restringido a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso.

Indica, que no basta con comprender las posibilidades que "el medio pone a disposición de los grupos o de las personas para resolver sus necesidades, sino que es preciso examinar en qué medida el medio reprime, tolera o estimula que las posibilidades disponibles sean recreadas y ensanchadas por los propios individuos o grupos". Al mismo tiempo expresa que a una lógica económica es preciso oponer una ética del bienestar, al fetichismo de las cifras debe oponerse el desarrollo de las personas; al manejo vertical por parte del Estado y a la explotación de unos grupos por otros hay que oponer la gestación de voluntades sociales que aspiran a la participación, a la autonomía y a una utilización más equitativa de los recursos disponibles.

Para algunos teóricos de actualidad como Sen (1996), el bienestar es sinónimo de capacidad y se trata de evaluar la calidad de vida de una persona en términos de sus capacidades o funcionamientos. En este sentido, los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales, como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el auto respeto, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin timidez; es decir, se ubica en la dimensión del ser y del hacer y no solamente en la del tener.

Otro planteamiento importante consiste en reconocer y evaluar las problemáticas sociales que los diversos sistemas socio-políticos son capaces de provocar como resultado del bloqueo sistemático de necesidades como entendimiento, identidad, creatividad y libertad. Según Sen, esta depende de determinantes como " las instituciones sociales y económicas (los servicios de educación y atención médica), así como los derechos políticos y humanos (entre ellos la libertad para participar en debates y escrutinios públicos)".



### 3. LO LOCAL Y LO GLOBAL

El desarrollo desde una concepción global considera tres aspectos, el mercado mundial que sustituye al quehacer político (la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo). El segundo que señala los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. Y finalmente, el significado del término globalidad, concepto que define la existencia de una sociedad mundial y la ficción de los espacios cerrados.

En ese contexto se afianza estilos de vida individuales asociados a la aniquilación de la tradición y de la costumbre fenómeno altamente relacionado con el impacto de la globalización. Se produce una transformación de las significaciones colectivas y hay un quiebre que impacta en el proceso de individualización.

El individuo se libera de las normas obligatorias y las estructuras dejan de ser determinantes: en tanto, los entornos culturales ya no son determinantes y el obrar del hombre no está condicionado o sujeto a normas fijas sociales. El individuo se ve confrontado con sus nuevas decisiones individuales y autosignifica su propia vida al mismo tiempo que la familia deja de ser la unidad de reproducción social.

El concepto de individualización presupone al "individuo como actor, diseñador, malabarista y director de escena de su propia biografía, identidad, redes sociales, compromisos y convicciones. Individualización significa la desintegración de las certezas de la sociedad industrial y de la compulsión de encontrar y buscar nuevas certezas para uno mismo y para quienes carecen de ellas. Pero también significa nuevas interdependencias, incluso interdependencias globales. La individualización y la globalización son, de hecho, dos caras del mismo proceso de modernización reflexiva".

En tanto, la diferencia con los autores clásicos de la sociología (Simmel, Durkheim y Weber) se basa en que hoy los hombres no son "liberados" de las permanentes certezas religioso-trascendentales en el seno del mundo de la sociedad industrial, sino fuera, en la turbulencia de la sociedad mundial del riesgo. Los hombres deben entender su vida, desde ahora en adelante, como estando sometida a los más variados tipos de riesgo, los cuales tienen un alcance personal y global. El individuo está obligado a vivir de una manera más abierta y reflexiva que las generaciones anteriores.

Los planteamientos de la corriente regional y local participativa, con miras a fortalecer las capacidades exploran caminos alternativos para mejorar las condiciones de vida y bienestar de la sociedad. Esta corriente, destaca la necesidad de aumentar la capacidad de negociación de las localidades, así como de ampliar los niveles de participación en ellas, desplazando el centro del análisis desde los aspectos productivos y espaciales hacia el papel que cumplen y deberían cumplir los actores centrales de los respectivos procesos sociales, basándose en:

- El despertar de una mayor conciencia de los habitantes frente a sus derechos y con aspiraciones más claras y firmes, permitirá tener efectiva incidencia en los procesos de decisión local y nacional.
- Los sectores sociales más afectados por las disparidades, están comenzando a ejercer una creciente presión política para tratar de lograr decisiones y acciones diferentes a las que se derivan de los proyectos nacionales vigentes, que distan mucho de la realidad local.



- Dadas las condiciones de crisis de América Latina es necesario dejar de lado las perspectivas de modelos y estrategias generadas en realidades diferentes para ser trasplantados a nuestras realidades y se hace necesario entonces crear paradigmas propios.
- El éxito de las políticas tendientes a atenuar las desigualdades existentes, está directamente correlacionado con la existencia en las regiones, de una organización técnica y política que les permita desarrollar una capacidad negociadora real y efectiva; para lo cual resulta necesario que las autoridades regionales y locales mejoren la capacidad técnica requerida para poder presentar sus reivindicaciones a través de programas y proyectos política y técnicamente viables.
- Por consiguiente, la iniciativa, la organización y la movilización social, en los ámbitos regional y local, aparecen como un prerequisite ineludible. Para su acción efectiva frente a los problemas territoriales.

Todos estos planteamientos, resultan pertinentes y necesarios máxime cuando, precisamente en este momento las instituciones políticas pasan por una crisis que se expresa en abstención del electorado, desconfianza en las organizaciones comunitarias y los partidos, incredulidad política, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes, temas todos ligados a la gobernabilidad.

En esta medida, es necesario buscar una interacción de ida y vuelta entre lo global (nacional) y lo particular (local); es decir, por un lado promover que las políticas nacionales y sectoriales lleguen efectivamente hasta el nivel local y, por otro lado que las iniciativas, intereses y acciones locales y regionales puedan ser asimilados por los niveles de escala superior, facilitando de esta manera el potencial de desarrollo endógeno existente en cada territorio.

El desarrollo, según lo plantea Antonio Vásquez al retomar a Friedman y Weaber (1979), obedece a una visión territorial, no funcional, que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social, en donde es posible que lo social se integre con lo económico, dado que los actores de la sociedad organizada toman decisiones que atiendan las problemáticas propias.



## 4. EL DESARROLLO TERRITORIAL

Desde hace algún tiempo el problema del desarrollo ha sido preocupación de la mayoría de los países y de los organismos internacionales especializados. Pese a ello, en el nivel teórico, se presentan dificultades en su definición, pues el concepto de desarrollo, si bien es fácil de intuir, no por ello se estaría en completo acuerdo en el momento de interpretar tal definición. El problema fundamental, según Sunkel y Paz (1986, pág. 15) "consiste en que el fenómeno que se procura describir empleando este concepto es extremadamente complejo, tiene innumerables facetas importantes y se puede examinar también desde ángulos muy diversos".

Con el fin de ilustrar esta dificultad de conceptualizar el desarrollo podemos presentar brevemente algunos términos asociados, tales como crecimiento económico, igualdad, desarrollo a escala humana, desarrollo humano, calidad de vida, desarrollo sustentable y sostenido, bienestar social y capacidad, y que a menudo se utilizan como sinónimos del mismo, cada cual, con sus propios matices de significado.

Desde un punto de vista práctico, todo lo anterior tiene repercusiones muy importantes, fundamentalmente para las autoridades locales, por cuanto se requiere, según Boisier (1999) un verdadero re-entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo y no solo del crecimiento, debido a que ahora tenemos que preocuparnos por buscar factores explicativos que no se van a encontrar solo en el mundo de las cosas cuantitativas, sino que, probablemente residen en el mundo de la subjetividad, de la intangibilidad, lo que implica que toda valoración de las acciones planificadoras no ha de medirse en términos económicos simplemente, sino en relación con el nivel de vida o con el nivel de bienestar social logrado.

El desarrollo territorial es un concepto relativo al contenedor, es decir al territorio, entendiendo por territorio cualquier recorte de la superficie terrestre; y no al contenido, es decir a los procesos internos del desarrollo que puedan ocurrir en ese territorio.

En cambio, el término desarrollo regional encierra un concepto mucho más complejo y completo, por cuanto, según Boisier (1999), se puede definir como un proceso de cambio estructural localizado, asociado a un permanente progreso de la región, de la sociedad que habita esa región, y de cada individuo de dentro de esa sociedad y que habita esa región.

En la definición anterior se distinguen tres dimensiones; una dimensión espacial, que exige la consolidación de un territorio como región; una dimensión social, que tiene que ver con la consolidación de la sociedad civil que habita esa región; y una dimensión individual, que se refiere al progreso de cada individuo como persona humana.

Así, para Boisier (1999), región es un territorio organizado que contiene en términos reales o potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de su escala. La independencia de la escala, es un factor importante en la conceptualización de región, por cuanto admite la existencia de regiones sin importar su tamaño y su continuidad espacial, pero con un requisito definitorio como es el de contener la génesis de su propio desarrollo. El desarrollo local es un concepto enmarcado en un espacio, y que lo local solo cobra sentido cuando se le observa desde afuera y desde arriba (Di Prieto, 1999).

Por otro lado, el concepto da origen tres factores distintos; el primer factor dice que el desarrollo local es la expresión de una lógica de regulación horizontal, lógica dominante en la fase preindustrial donde todo era local y casi nada era sectorial; un segundo factor del cual emerge la idea de desarrollo local es la dialéctica global/local propia de la



globalización; y el tercer factor plantea que el desarrollo local, surge, sobre todo en Europa, como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste.

Boisier (1990), Solís (1999), entre otros, propone la idea de descentralización como medio para promover el desarrollo local; se trata de una fórmula que, con diferencias de énfasis, ha venido siendo propugnada, en diferentes países y diferentes autores, desde hace ya más de veinte años, y que en lo esencial, implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las comunidades locales, en detrimento del Estado central.

Este autor plantea también tres características de esta propuesta que son: funcional, territorial y política, Boisier (1990), las que pueden darse de forma pura o mixta. Cualquiera de estas formas de descentralización implica la creación de un ente descentralizado, con personalidad jurídica propia, distinta a la del estado, patrimonio y recursos propios: y se diferencian en que en la descentralización funcional las competencias del ente están restringidas a una determinada actividad o sector; en la descentralización territorial las competencias están restringidas a un ámbito geográfico determinado y en la descentralización política el ente se genera a sí mismo, por la vía de elecciones democráticas.



## 5. DISCUSIÓN ACERCA DEL DESARROLLO

Arturo Escobar rebate el concepto de desarrollo, lo pone en crisis especialmente frente a los países industrializados que dominan la relaciones políticas internacionales y que ejercen practicas de dominación frente a los países pobre y plantea como propuesta una estrategia de desarrollo autónomo, generada por las propias comunidades a través de su participación en el proceso de planeación, siendo necesario generar procesos participativos y organizacionales más explícitos de modo que las comunidades puedan identificar por sí mismas las metas del desarrollo y los medios para alcanzarlas. Ello permitiría que logran una influencia significativa en relación con el Estado y el sector capitalista, para modificar las relaciones sociales de producción a su favor.

Una estrategia tal, concebiría a la comunidad no en términos de carencias sino de posibilidades, es decir, como actor social per derecho propio; esto exige a su vez un respeto legítimo por la comunidad, expresado en el establecimiento de nuevas reglas de juego para satisfacer sus demandas. Esto implica el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de modo que puedan crear espacios para modificar el equilibrio actual del poder.<sup>1</sup>

Las aportaciones del premio nobel Amartya Sen han dado solidez teórica a una nueva forma de abordar los análisis de desigualdad desplazando la tradicional concepción económica del bienestar social, nivel de vida o calidad de vida (por citar términos utilizados de forma sinónima) como identificada con la posesión de renta o bienes materiales hacia otras muchas variables importantes para la realización vital de los individuos, entre las que se encuentran su felicidad, salud, renta, relaciones sociales y oportunidades (Sen, 1991; Jasek-Rysdahl, 2001).

Pensar en nuevos modelo desarrollo implica priorizar la relación del ser humano con el medio ambiente, las relaciones sociales y el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, que desde una perspectiva no comprometa las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras y la vida futura del planeta, dando origen de esta manera al concepto de desarrollo sustentable y sostenido, que enfatiza la protección, la conservación y el uso racional de los recursos naturales (Nussbaum-Sen, 1996).

<sup>1</sup> ESCOBAR, A. La invención del sector mundo. Mexico,1996

**UNIDAD 3****LA PROTECCION SOCIAL****1. LOS MODELOS DE PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR SOCIAL**

Las sociedades occidentales construyeron a lo largo del siglo pasado modelos sociales de bienestar, inspirados en una aspiración de justicia: atender las necesidades de todos sus ciudadanos y cubrir con dignidad social sus eventualidades más dramáticas.

La enfermedad o la invalidez, la vejez y en general el desarraigo, el desamparo o la exclusión social.

Con la revolución industrial se introdujeron fuertes cambios en el modo de producción. en el sistema político y especialmente consecuencias sociales de los obreros, deteriorando las condiciones de vida por las extensas jornadas laborales sin protección ni seguridad, afectando la salud individual y colectiva.

En las fábricas los obreros pasaban entre doce y catorce horas diarias, sin diferenciación de sábado y domingo. La concentración de obreros en las fábricas es la que hace posible que estos trabajadores tomen conciencia de su situación y vean que mediante acciones colectivas podrían tratar de mejorar sus condiciones de vida<sup>2</sup>. El sistema de fábricas se encuentra por tanto en el origen del movimiento obrero y del logro de reivindicaciones sociales que constituyeron elementos fundamentales de los sistemas de seguridad social.

Las mujeres y los niños fueron parte de la fuerza laboral, los industriales fomentaron el trabajo infantil y femenino porque recibían un pago bajo por su trabajo. Para comprender lo que sucedió y la nefasta situación de explotación y degradación humana generada por privilegiar el proceso de acumulación, es importante conocer una ley del parlamento británico que en 1833 ("The Factory Act", 1833) dejaba la jornada laboral de los niños de nueve a trece años en "solo" nueve horas diarias, y de trece a dieciocho años el trabajo estaba fijado en diez horas y media (la jornada duraba para ellos doce horas, pero con hora y media reservada para las comidas). Todavía en 1.891, una ley que pretendía luchar contra abusos en la explotación infantil se limitó a elevar la edad mínima de trabajo de los diez a los once años<sup>3</sup>.

A partir de la 2ª guerra mundial, fue gestándose un sistema de intervención pública en la prestación de cuatro grandes pilares que han configurado la sociedad de bienestar, la salud, la educación, el empleo y la vejez. Desde los principios del Estado de Bienestar se consideró que el derecho a la Educación y la Salud son dos derechos fundamentales que el Estado debe garantizar en términos de igualdad para todos los ciudadanos.

Un sistema de educación y de Salud gratuitos y universales para todos los ciudadanos configuran las dos piezas básicas del sistema. A su vez, la Seguridad Social asegura un

<sup>2</sup> ALVEAR, Acevedo. El mundo Contemporáneo. Editorial Jus; Págs. 42 a 44

<sup>3</sup> FERNANDEZ, Gómez; Historia del Mundo Contemporáneo; Editorial Mc Graw Hill; Págs. 20 a 31

[www.cnice.mecd.es/recursos/baehillerato/historia/rev\\_industrial/index.htm](http://www.cnice.mecd.es/recursos/baehillerato/historia/rev_industrial/index.htm)



régimen de prestaciones para cubrir los efectos de la enfermedad y a la vejez y por último, una red de Servicios Sociales para combatir la pobreza, el desarraigo y otras formas de exclusión social.

Los países europeos construyeron modelos de protección y seguridad con base en una cultura de la solidaridad, de la redistribución y de la cohesión social. Desarrollaron un modelo de reparto económico, presión fiscal y políticas de gasto, acordes con este modelo.

En ese sentido, se planteo un modelo de protección a los trabajadores buscando proteger el derecho al trabajo, lograr un equilibrio social, facilitando la concertación entre el Estado, los sindicatos y los empresarios. Lo cual permitió reivindicar derechos y garantizas sociales fruto de negociaciones colectivas.

"El Estado de Bienestar no es la consecuencia de una concesión graciosa. No es fruto de la Conveniencia Económica. Es un logro social, fruto de una lucha y de una compleja dialéctica entre los trabajadores y sus fuerzas representativas (sindicatos y partidos obreros) con los poderes económicos y políticos, a lo largo de más de un siglo. Que nadie se equivoque. Hoy, con todos los cambios producidos, en otro escenario, con otros condicionantes y con muchos límites, late una misma aspiración de Justicia Social y de Dignidad Humana, en un mundo nuevo"<sup>4</sup>

El sistema capitalista conduce a la sociedad a profundas desigualdades, con argumentos como el despliegue de una competencia económica no se puede garantizar un sistema de seguridad social ni de protección.

América Latina no ha logrado históricamente las características del Estado de bienestar, dado que no se han alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad. Las condiciones socioeconómicas, étnicas, territoriales y de género son elementos de las desigualdades que impiden el desarrollo de capacidades y el logro de oportunidades.

El acceso a la protección y a los sistemas de seguridad social siempre ha sido excluyente y segmentado por grupos poblacionales y nunca han beneficiado a la población general.

La política social en América Latina se ha debatido, tradicionalmente, entre tres imaginarios o tipos ideales de protección social (CEPAL, 2000):

El universalista, que propone cubrir con servicios similares y públicos a toda la población, tal el caso de la provisión de la educación básica: el corporativo, en el cual los beneficios ofrecidos a la población dependen de sus ingresos y particularmente a la organización al cual pertenece el beneficiario, lo que generalmente está relacionado con su inserción en el mercado laboral; y el residual, que propone que la protección social, provista públicamente o por el sector privado, se oriente a unas pocas personas seleccionadas con criterios paternalistas y de caridad (Fleury, 1997 y Fleury-Molina 2000). Estos imaginarios se mezclan de manera diversa en cada país, y sus componentes dominantes permiten caracterizar la política social.

Esta mezcla está influida por múltiples determinantes, dentro de los cuales se destacan: los imaginarios sectoriales -educación, salud, seguridad social, entre otros y su grado de desarrollo; el nivel de desarrollo económico del país y la fortaleza y capacidad de sus

<sup>4</sup> JAUREGUI, Ramón. Foro Envejecimiento, cambio social y modelos de protección social. Portavoz del PSOE en la Comisión Constitucional del Congreso. Madrid - 2006



instituciones sociales. Esta mezcla es, en últimas, la expresión de los pactos sociales, que pueden haberse establecido en cada país.

Por las reformas políticas y económicas se presentan también cambios en los sistemas de seguridad social, de pasar de modelos que tenían un carácter corporativo, que eran los de reparto simple pero en función a su inserción laboral, a modelos de protección para pobres: la capitalización individual es la alternativa para quienes tienen recursos y para algún segmento de la población pobre (generalmente los más vulnerables) se ofrecen protecciones mínimas (caso Chile)<sup>5</sup>.

En resumen, muchos de los cambios sectoriales, como en salud, tienen como rasgo común que los servicios sociales ofrecen alcances diferentes según las condiciones de la población. Asimismo, buena parte de estos ajustes organizativos e institucionales concentran los esfuerzos estatales solo en parte de los pobres en consonancia con el nuevo modelo desde una política de focalización.

En particular, en ella ha venido ganando ascendencia el modelo residual, aunque en una versión moderna, "modelo de protección para pobres"<sup>6</sup>. Es sobre este nuevo modelo que empieza a diseccionarse las políticas sociales y las nuevas acciones.

En este modelo el Estado se concentra en atender a parte de la población pobre, a través de la oferta subsidiada de servicios sociales y de transferencias de ingresos de carácter temporal, buscando con ello aliviar su condición de pobreza. La población que no califica en este grupo debe, por su parte, intentar proveerse directamente los servicios sociales que necesita. En este modelo, la población a la cual se dirige la acción estatal -parte de los pobres-, se reconoce a través de criterios técnicos y formales y, por ende, se distancia del espíritu discrecional que caracteriza el modelo residual.

El surgimiento y posicionamiento de este modelo ha sido favorecido por factores de variada índole. Entre ellos se destacan: la situación de pobreza y vulnerabilidad de la población y las necesidades de las misma, sumado a los cambios en el Estado, en las funciones y en la política.

Por lo tanto es importante precisar el contexto y el cambio de las dos últimas décadas, en todas las dimensiones, social, político, económico y cultural que están obligando a readaptar el modelo a nuevas exigencias y límites.

De manera sintética podemos enunciar:

- a. La Implementación de una política neoliberal, que propone una reducción sustancial de lo público y del Estado de bienestar, con cambio en sus funciones para dejar de ser regulador e intervencionista, que reivindica al individuo frente a los valores colectivos, y que, en general, cuestiona la eficacia y hasta la justicia de los sistemas públicos de una revolución en la ciencia y la tecnológica que combina microelectrónica, informática, telecomunicaciones y biogenética, de la que se derivan avances significativos que influyen en la actividad productiva y económica y propician cambios culturales.
- b. Un proceso de globalización económica que transforma la dimensión de todas las actividades humanas. Desde los mercados bursátiles a la política y a la cultura, desde

<sup>5</sup> VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

<sup>6</sup> MOLINA, Carlos Gerardo. INDES/BID. Panamá, 2003



los transportes y las comunicaciones, a la división internacional del trabajo. La competencia global es ahora un factor determinante de la viabilidad económica de cualquier actividad con un posicionamiento de las transnacionales y su injerencia directa en el ordenamiento político.

- c. Los movimientos migratorios que obedecen a mi modo de ver a dos situaciones, por un lado y especialmente a la búsqueda de oportunidades y de condiciones favorables de vida de la población de los países pobres a los países ricos, y por otro, fruto de las situaciones de violencia y de estados totalitarios y algunos fascistas, llevando a las personas a escapar y proteger su vida, la de sus familias.
- d. Los cambios culturales, que incluyen cambios en las estructuras familiares, la inserción de la mujer en la dinámica económica, las conquistas logradas en los ámbitos social y político, las marcadas diferencias generacionales, las diversidades sexuales, los movimientos de jóvenes y las formas actuales de comunicación, especialmente las construidas por la informática y sus formas virtuales.

A partir del contexto enunciado anteriormente y con el ánimo de ganar claridad a continuación explicaré el modelo de protección para pobres planteado a partir de Fleury (1997), el cual presenta las siguientes características:

### MODELO DE PROTECCION PARA POBRES<sup>7</sup>

DENOMINACION	FOCALIZADO
COBERTURA	POBLACION POBRE
ACCESO	PRUEBA DE MEDIOS
PRINCIPIO	ESTADO SUBSIDIARIO DE LOS MAS NECESITADOS
IDEOLOGIA	NEOLIBERAL
FINANZAS	PUBLICA RESPETO DEL EQUILIBRIO FISCAL
BENEFICIO	LIMITADO (depende de los recursos disponibles), DIRIGIDO INDIVIDUALMENTE Y DE CARACTER TEMPORAL.
ORGANIZACION	ONGS, PRIVADA Y ESTADO
STATUS	SEGMENTACION
CIUDADANIA	DUAL

Este modelo centra sus esfuerzos y recursos en atender la población pobre, crea mecanismos para operarlo mediante una política de focalización para ofertar los servicios sociales.

<sup>7</sup> MOLINA, Carlos Gerardo. INDES/BID. Panamá, 2003



## 5. LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA POLÍTICA SOCIAL

La sociedad demanda protección y seguridad social. A la política corresponde encontrar las soluciones a esas aspiraciones. El modelo de Bienestar tiene que adaptarse a los nuevos parámetros de una economía de mercado globalizado en un marco de profundos cambios sociales, pero sin perder su esencia. Las medidas de reforma deben pues, asegurar el futuro de un sistema fiscal progresiva en los ingresos y de redistribución social en el gasto.

Las relaciones entre el papel del Estado y con el componente social se describen en "dos paradigmas" de política social (el dominante y el emergente) en diversas dimensiones: institucionalidad, lógica de toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterio de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado, trayendo a colación diversos servicios y programas sociales. Es posible caracterizar los dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones (dominante), todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en sus inicios (emergente)

**a. Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores**, la política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción: tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos solo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988).

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), manejan más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituida por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos.

Por otro lado, el sector comercial puede cumplir -seguramente con eficiencia- algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la



tercerización. En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales al ámbito privado.

Así sucede en el caso de la salud donde si bien la legislación puede fijar contribuciones obligatorias a los empleados, permite que estos elijan aquellas instituciones -públicas o privadas- que administraran esos recursos y a las que prestaran la atención de salud o en caso necesario.

- b. Centralismo vs. Descentralización**, el paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica de los países latinoamericanos ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976).

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información suficiente para soluciones homogéneas a realidades diversas, conduciendo a una asignación ineficiente los recursos y por lo tanto no se logra solucionar los problemas sociales.

Las ventajas de la descentralización se plantean en torno a la participación social y política, a la generación de consensos y un mayor control sobre la gestión pública. Pero también existen críticas en el sentido que se piensa que la autonomía local en 1ª prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en la calidad y eficiencia de los servicios sociales.

- c. Lógica burocrática vs. lógica de proyecto**, el paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; solo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar -dentro de lo posible- la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

- d. Estatal vs. Cofinanciación**, El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja, alcanzada la meta de cobertura total aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser solo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva,



es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no solo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad con el programa.

El criterio subyacente es que "lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe". El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados (Larrafiage 1994; Lehmann 1994). Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costas, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios políticos sociales.

- e. Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda**, en el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado. Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vales cupones o "vouchers") para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del "voucher" plantea dificultades (Levin, 1995).

Esta libertad de elegir entre alternativas que se otorga a los usuarios suele criticarse por la "falta de información" con que se toma esa decisión. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por la obtención de algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos "clientes", dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados (Larrafiage, 1994a).

La alternativa entonces sería velar por la provisión de satisfactores de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada.

- f. Universalismo de la oferta vs, universalidad de la satisfacción**, el paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la práctica, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios.

El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil! para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultara muy cara y su abaratamiento solo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la "universalización" por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido. El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la



oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas solo puede conducir a mantener las diferencias originarias.



## BIBLIOGRAFÍA

(Documentos impresos en papel libros y revistas)

BORGIANI, ELISABETE, GUERRA, YOLANDA Y MONTANO, CARLOS. Servicio social crítico. Serie antologías, 1ª Edición. Editora Corteza. Brasil, 2003

MONTANO, CARLOS. La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre géneris, su especificidad y su reproducción. 2ª. Edición. Editora Corteza. Brasil 2000

ROTH DEUBEL, ANDRE-NOEL. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. 1a Edición. Bogotá, 2002.

SEN, AMARTYA, NASSBAUM, Martha. (Compiladores). La calidad de vida. Fondo de cultura económica. 1ª. Edición en español. México D.F. 1996

SEN AMARTYA. Desarrollo y libertad. Editorial planeta colombiana, S.A. 3ª.reimpresion. Bogotá, 2001.

SMITH, EDMUND ARTHUR. Teoría del bienestar social. Editorial hvmanitas. 1ª. Edición al castellano. Buenos Aires. 1971.

## WEBGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. INDES. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina: más allá de los promedios.

Diana Alarcón, José Antonio Mejía y Eduardo Zepeda. Serie de Documentos de Trabajo 1-68, Marzo 2007. Washington.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. INDES. Modelos de protección social. Sonia Fleury y Carlos Gerardo Molina. Octubre, 2000

GAMBOA, LUIS FERNANDO. CORTES, DARWIN . Una Discusión en tome al concepto de Bienestar. Serie documentos de economía. Universidad del Rosario. Bogotá 1999.

<http://www.indes.org> BANCOINTERAMERICANO DE DESARROLLO

<http://www.eclac.org/> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

<http://www.dotec-alombia.org/>