

## PRESENTACIÓN

**E**ste número de la revista *Acta Sociológica* persigue tres objetivos: a) el relacionado con la docencia universitaria, en que se procura reflexionar sobre el diseño de políticas sociales innovadoras, campo tradicionalmente privilegiado del desempeño profesional de los jóvenes sociólogos y trabajadores sociales; b) el que procura ofrecer un bosquejo de algunos niveles del análisis comparado de las políticas sociales como el internacional y el nacional, privilegiando el caso latinoamericano, y c) ejemplificar la implementación de ciertas políticas sociales innovadoras, sectoriales, a partir del uso de técnicas específicas, sin aspirar de ninguna manera a la exhaustividad ni a la representatividad.

En esta ocasión, los coordinadores de este número no hemos querido introducir ejemplos mexicanos porque esperamos tener una siguiente oportunidad para hacerlo. En este intento, no se opta por privilegiar ni un panorama extremadamente homogéneo ni heterogéneo, en cuanto a las tendencias nacionales observadas. Tampoco se ha querido privilegiar un panorama extremadamente atomizado de los actores y presiones sociales, ni excesivamente consciente ni resistidor a las influencias del mercado globalizado. Consideramos que las respuestas a estos importantes asuntos son objeto de reflexión moral, teórica y empírica. Sólo después de un conocimiento más profundo sabremos si la participación activa y organizada de los pueblos y organizaciones para defender sus sistemas de seguridad social y sus derechos adquiridos, en sentido amplio, y reformarlos, es efectivamente una alternativa a la ineficiencia de los programas gubernamentales de política social hoy en día dominantes, caracterizados por su corta vida y su impotencia para enfrentar el llamado "núcleo duro de la pobreza" y la desigualdad social. O si los testimonios de éxito local y de reforma institucional no son más que "honrosas excepciones", por más que nuestras preferencias ideológicas apunten hacia otras direcciones. Con la presentación de este número queremos que los lectores se formen su propia opinión sobre el destino de las políticas sociales contemporáneas, a partir de reflexiones y análisis sistemáticos, y actúen en consecuencia.

Los artículos aquí incluidos ofrecen un conjunto de marcos de referencia alternativos para la implementación de políticas sociales sectoriales y puntuales, dotados de ejemplos recientes, que forman parte del debate académico contemporáneo, el cual se caracteriza todavía por

la falta de integración entre la teoría y la evidencia empírica, por el elevado contenido político-ideológico de sus proposiciones y por el sentido experimental de sus programas. Sin embargo, se pueden identificar ciertos consensos teóricos en los diferentes artículos que forman parte de la tarea de construir dichos marcos de referencia, como el de considerar que las políticas sociales son ante todo construcciones sociales; la necesidad de contribuir a la formación de las condiciones institucionales de una ciudadanía social, y la necesidad de revalorizar a la política social como un paso previo a la innovación en este campo.

Como construcciones sociales, en el diseño, operación y evaluación de las políticas sociales interviene activa o pasivamente un conjunto de actores y fuerzas sociales, y una gran variedad de fines, discursos, herramientas, técnicas y medidas administrativas. En este emergente escenario pluralista (y conflictivo) se conjugan diagnósticos y pronósticos, hechos y deseos, formas de asignar recursos e ingresos y nuevas fórmulas de distribución más justas; normas veladas o abiertas de negación de la participación social colectiva y normas de aceptación genuina de la misma. Con lentitud se establece el acuerdo de que las reformas deben contar con la compenetración en sus fines y en sus formas de todos los actores involucrados. De lo contrario, existe el riesgo de que surjan resistencias de quienes se sienten utilizados y despreciados.

Es cierto que los mecanismos de mercado han sido tradicionalmente factores de atomización de los esfuerzos solidarios y cooperativos, como en su oportunidad lo señalaran Walter Benjamin y Pierre Bourdieu. Pero en muchos países de industrialización tardía, en donde los sistemas nacionales de seguridad social institucionales no están plenamente desarrollados, dichos esfuerzos solidarios se apoyan decididamente en las acciones de la institución familiar y de manera secundaria en las instituciones públicas. En un sentido positivo, la atención a las necesidades familiares puede llevar a la multiplicación de redes de protección —que es un elemento central de la formación de una ciudadanía social— y que los gobiernos pueden apoyar fomentando con seriedad la participación activa de la sociedad. Visto desde el ángulo opuesto, la globalización despoja a las familias de sus redes de protección y las somete a las necesidades gubernamentales, desvirtuando el sentido ético de la participación activa con el corporativismo, el clientelismo y con la manipulación electoral. Por ello, es frecuente observar tendencias contra-

dictorias en el fenómeno de la participación activa. De un lado, con la globalización mercantil y con la crisis fiscal de los Estados se da un renacimiento de organizaciones sociales de base que han sabido recoger ciertas demandas y características de la institución familiar, ansiosas de desempeñar nuevos papeles en los espacios destinados a la toma de decisión. Este proceso inédito coincide con el diseño de políticas sociales públicas participativas, encaminadas a elevar la eficiencia administrativa y la legitimidad política. Pero al mismo tiempo, se multiplican organizaciones populares inducidas por otros actores, que responden más a las necesidades de control y contención del conflicto social que a las necesidades dinámicas de las familias. Los resultados de estas tendencias contradictorias pueden ser muy diversos y van desde la adaptación sumisa y la entrega de legitimidad por parte de las poblaciones vulnerables, hasta el enfrentamiento directo con el gobierno, que también es un mecanismo de aprendizaje en la solución de conflictos y en la democracia de base, siempre y cuando exista la sensibilidad política de los actores gubernamentales y no gubernamentales con poder.

A través este número de *Acta Sociológica* se desea que los lectores participen del debate de una prometedora reorientación de la política social. Se trata de la vía participativa que pugna por el fortalecimiento tanto del capital humano como del capital social. Invitamos a no hacer una lectura inocente de este debate, sin que esto lleve a la desvalorización de la política social. Se pueden disfrazar los paliativos con un nuevo ropaje, reducir el costo unitario de los programas con el trabajo no pagado de beneficiarios necesitados e ilusionados, y usar esas ilusiones para cosechar votos partidarios. El aporte a la formación de un capital humano y social capaz de reducir brechas sociales preexistentes puede ser mínimo, insuficiente y efímero. ¿Cuál sería entonces nuestra responsabilidad como profesores de una universidad pública, interesados en reformar las políticas sociales? ¿Cuál es el sentido que se le imprimiría a la preparación de gestores en políticas públicas?

La revalorización de la política social como una conquista de derechos permite la innovación de políticas sociales y puede incluso neutralizar ciertas presiones reformadoras de los organismos internacionales de financiamiento. Es menester recordar que para que se realicen homogéneamente, al pie de la letra, las recomendaciones o presiones del mercado y de los organismos de financiamiento internacional en materia de política social, hace falta que la sociedad civil (en especial

la beneficiaria con derechos adquiridos) no oponga mayor resistencia a las reformas legales e institucionales; que las soluciones privatizadoras (profundas o sigilosas) dejen de requerir transferencias de recursos públicos para que continúen operando con sus habituales tasas de rentabilidad; que las eventuales y altamente desiguales virtudes de la operación de la empresa pública generadora de bienes y servicios básicos fueran totalmente desechadas, y que perdieran su relevancia los objetivos políticos, no explícitos, de control, cohesión y legitimidad, frente a los objetivos asociados a la rentabilidad y productividad económicas.

Recientemente se han multiplicado las demandas insatisfechas de nuevos sectores sociales que no han sido beneficiarios directos de los programas de asistencia y seguridad social. En muchos países, incluso desarrollados, es severamente cuestionado el modelo propuesto de nación, por parte de dichos sectores o por quienes se sienten excluidos, como los grupos étnicos, los jóvenes desempleados que abandonan sus estudios, los ancianos carentes de pensiones de retiro dignas y/o grupos de mujeres que ven frustrada la posibilidad de compatibilizar sus deseos de realización personal con su situación familiar. A sus demandas se unen los trabajadores de empresas formalmente reconocidas que cotidianamente pierden sus derechos laborales y que ven cómo se degrada la calidad de sus trabajos.

Enrique Contreras Suárez en su artículo "Reflexiones en torno a los retos que enfrentan actualmente los Estados de bienestar en el mundo" expone las razones por las cuales es valioso continuar analizando y sosteniendo la política social y llamarle "en transición" al Estado de bienestar en los países en desarrollo. Estas razones serían la resistencia que oponen los trabajadores y campesinos a la desaparición y/o reducción de sus derechos adquiridos; la necesidad de que las empresas privadas que entregan bienes y servicios básicos, en sustitución de las empresas gubernamentales, reciban subsidios públicos que les permitan mantener y ampliar su cobertura y simultáneamente sostener las tarifas y los precios a niveles accesibles, y la necesidad que tienen las organizaciones sociales de complementar algunas de sus acciones con las acciones de las dependencias gubernamentales.

Carlos Vilas nos muestra en "Deterioro laboral y exclusión social. La otra cara del crecimiento" el carácter sistémico del modelo neoliberal, caracterizado entre otras cosas, por la falta de empleo digno y el

aumento de la exclusión social. A su juicio no se trata de cumplir asignaturas pendientes del modelo económico ni del diseño de las políticas sociales, sino de resolver elementos sistémicos. El crecimiento del PIB no garantiza la desaparición de la pobreza, como tampoco el que los individuos cuenten con un trabajo que les permita vivir mejor. El fenómeno se agrava pues hay una mínima incorporación de trabajadores jóvenes o no calificados al mercado de trabajo. El autor se plantea también las dimensiones político-institucionales que inciden en la problemática laboral y social. Así, señala que no habrá una mejoría en el combate a la pobreza, mientras que persista el hecho de que por “abajo” de la estructura social se rompan los lazos y referentes identitarios y por “arriba” se consolide la dominación social.

Fernando Reimers en su artículo “Educación, pobreza y participación social” se pregunta por qué habiendo crecido la matrícula y mejorado la infraestructura física educativa, continúa teniendo un peso tan grande el nivel educativo de los padres, y por qué los países que muestran mayores desigualdades educativas también muestran mayores desigualdades en el ingreso. El trabajo de Reimers ofrece un panorama de la educación básica por país, las brechas rural-urbana y sus implicaciones para la movilidad social intergeneracional. Insiste en la necesidad de impulsar políticas educativas orientadas a hacer más incluyentes a las sociedades latinoamericanas de manera que articulen y den voz a los grupos de interés dispersos y fragmentados.

En la misma tónica, Bernardo Kliksberg con sus “Seis tesis no convencionales sobre participación”, nos muestra que la participación activa es un ingrediente esencial en el diseño de las actuales políticas sociales de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación. Esto ha ocurrido gracias a que la participación está ganando una legitimidad macroeconómica y gerencial, en tanto produce mejores resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Las oportunidades y obstáculos que se presentan a la participación activa de los grupos desfavorecidos son planteadas a través de seis tesis en las que enfoca en qué consiste la nueva legitimidad de la participación, resalta cómo forma parte de un movimiento más general de replanteo de la misma en la gerencia de avanzada, identifica algunas de las principales resistencias subterráneas a la participación, y sugiere estrategias para encararlas.

El trabajo de Myriam Cardozo, “Gerencia pública y participación

social”, además de exponer los cambios recientes en las posiciones de los organismos internacionales con respecto a la relación existente entre crecimiento económico y desarrollo social, describe el perfil del gerente social necesario y las posibilidades de desarrollar sus rasgos con la formación y participación académicas. Entre las cualidades con que debe contar el gerente social sobresalen: la capacidad para fomentar la participación social; el compromiso con la comunidad mediante el respeto, el desarrollo de sus capacidades y la promoción de su dignidad; la sensibilidad para percibir necesidades y demandas en contextos culturales diversos; la capacidad para lograr el abordaje integral de los problemas, mediante una gestión interorganizacional; capacidad para lograr el equilibrio entre la productividad, la calidad y la equidad y la eficiencia; tener una visión estratégica del futuro para diseñar alternativas sociales y técnicas; y poseer características personales negociadoras y de servicio.

La formación de docentes para satisfacer la demanda educativa es una de las áreas en que se han realizado interesantes experiencias creativas. Tal es el caso expuesto en el artículo “Las políticas de formación docente en Uruguay en perspectiva comparada” de Ester Mancebo, quien hace una descripción de la experiencia internacional en la materia para reseñar las particularidades del nuevo sistema uruguayo de formación docente. Estas se sintetizan en: respetar la tradición, vigilar los planes y programas para garantizar una calidad mínima, reconocida y apreciada en todo el territorio sin someterse a los concursos de evaluación; mostrar flexibilidad y permitir la creación de espacios de participación de todos los sectores involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje; y dotar a estos programas de recursos frescos y estructuras administrativas flexibles, acordes con los nuevos esfuerzos.

Un área de igual importancia es la constitución de servicios de apoyo para la producción de alimentos y la reproducción campesina, como parte de una estrategia de cambio, de particular interés para países que emprenden una reforma agraria o donde ésta enfrenta transformaciones profundas. En su artículo “Investigación participante en asentamientos de reforma agraria: análisis de una experiencia con autodiagnóstico privado” Luiz A. Maciel De Paula ejemplifica algunas políticas para fomentar la participación activa de los sujetos sociales beneficiarios de la reforma agraria brasileña, apoyadas en la investigación-acción y el

autodiagnóstico. Por medio de la comparación entre lo que fue programado en el plan de desarrollo de un asentamiento de reforma agraria y lo ejecutado en seis meses, se constata que el autodiagnóstico fue eficaz en conseguir sensibilizar a la comunidad para la reflexión sobre sus problemas y dirigir la acción para transformar su realidad. Los resultados también muestran que algunas de las acciones previstas no fueron implementadas consecuentemente por la falta de acompañamiento técnico. Como un reconocimiento al valor del autodiagnóstico ejecutado a nivel regional, en la parte de testimonios de esta revista, se incluye la traducción de un trabajo de Tarso Genro sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil.

Los coordinadores de este número, Enrique Contreras Suárez y María Elena Jarquín Sánchez, a nombre del Seminario-Taller de Profesores en Política Social, agradecen por este conducto a los miembros del Foro auspiciado por el Instituto para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, que generosamente respondieron a la invitación de la Dra. Jarquín para colaborar en *Acta Sociológica*.

**Enrique Contreras Suárez**