

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIO

## DEVELOPMENT STRATEGIES, SOCIAL POLICIES AND TERRITORY

Yussef Becher<sup>1</sup>**Resumen**

En este texto se reflexiona acerca de las estrategias de desarrollo –particularmente las políticas sociales- en América Latina y el Caribe. Con ese fin, se analizan las matrices de pensamiento/acción que han producido las políticas diseñadas e implementadas en las últimas décadas del siglo pasado y la actualidad.

El artículo contiene una propuesta concreta: incorporar el enfoque territorial en las estrategias de desarrollo. Ese enfoque implica introducir en la formulación de las estrategias las particularidades de cada territorio, pues el espacio social es comprendido como una construcción que otorga significados a las prácticas sociales que se producen y reproducen en él.

Por último, se plantean cuáles son los principales objetivos que aún quedan por cumplir en materia de estrategias de desarrollo en nuestra región, especialmente las políticas sociales, para avanzar hacia la concreción de intervenciones sociales más eficaces en relación a su impacto sobre la población objetivo.

**Palabras clave:** estrategias de desarrollo; políticas sociales; América Latina y el Caribe

**Abstract**

This text reflects about the development strategies –especially social policies- in Latin America and the Caribbean. To that end, I analyze the matrices of thought/action policies have been designed and implemented in the last decades of the last century to the present.

The article contains a concrete proposal: incorporate the territorial approach in development strategies. That approach involves introducing in the formulation of strategies the particularities of each country, as the social space is understood as a construction that gives meaning to social practices that produce and reproduce in.

Finally, it raises what the main objectives still remain to be fulfilled on strategies for development in our region, especially social policies, to advance towards achieving more effective social interventions in relation to its impact on the target population.

**Keywords:** development strategies; social policies; Latin America and the Caribbean.

---

<sup>1</sup> Doctorando en ciencias sociales (FLACSO Argentina). Docente e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis (Argentina). E-mail: yussefbe@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

El texto contiene una reflexión acerca de las estrategias de desarrollo, principalmente las políticas sociales, en América Latina y el Caribe. Esas estrategias se han articulado de acuerdo con los modos de concebir el desarrollo adoptado por los gobiernos y en relación a la coyuntura política de distintos periodos históricos. Los diferentes modos de concebir el desarrollo han generado diversas matrices de pensamiento/acción, una de primacía económica y otra política.

Las preguntas que guían el artículo son: ¿Cómo mejorar la eficiencia de las estrategias de desarrollo, particularmente las políticas sociales, en nuestra región? ¿Qué matrices de pensamiento/acción de desarrollo han primado en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas del S. XX? ¿Qué cambios presentan esas estrategias en el nuevo siglo? ¿Quedan aún objetivos por cumplir en materia de desarrollo y políticas sociales?

Las estrategias de desarrollo y las políticas sociales se orientan, primordialmente, a mejorar la calidad de vida de sus destinatarios (REPETTO, 2010; TONON, 2008). De entre las posibles estrategias, el texto se centra en las políticas sociales pues se considera que son fundamentales para lograr el bienestar de los sujetos mediante la redistribución del ingreso. Estas últimas, expresan el modo (o los modos) como los estados capitalistas resolvieron -de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias- la tensión que es consustancial a estas sociedades, entre el principio de la igualdad de los individuos -del cual deriva la idea moderna de ciudadanía- y la dependencia operada por la relación salarial (GRASSI, 2008).

En la primera parte, se propone definir la función de las políticas sociales en la sociedad a partir de categorías teóricas propuestas por Marx. A pesar del intento de algunos autores por dejar de lado esas categorías, resulta necesario recordar su vigencia pues las situaciones de desigualdad descritas por Marx -hace dos siglos- aún continúan presente.

En la segunda parte, se propone articular la epistemología del pensar situado, como enfoque territorial, con las estrategias de desarrollo. En ese sentido, se dedican algunas líneas para presentar los principales elementos de esa epistemología con el objetivo de pensar su posible aplicación a las estrategias de desarrollo. A continuación, se analizan las matrices de pensamiento/acción de desarrollo que han tenido lugar en nuestra región durante las últimas décadas del Siglo XX y principios del nuevo siglo.

Finalmente, se abordan reflexiones vinculadas a aquellos asuntos que aún quedan pendientes para mejorar la eficiencia de las estrategias de desarrollo y, particularmente, las

políticas sociales. Además, se analiza la posibilidad de concreción de esas mejoras de acuerdo con las condiciones materiales de la región actualmente.

## **ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: ¿QUÉ FUNCIÓN CUMPLEN LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA SOCIEDAD CIVIL?**

Para indagar acerca de esta cuestión parece correcto apelar a determinadas categorías marxistas, amén de que algunos autores - Giddens, Beck, entre otros defensores del orden mundial cosmopolita- consideran que esas categorías teóricas han quedado añejas; proponen hablar de política de vida o subpolítica. Si bien esos planteos son sumamente interesantes, se trata de teorías que buscan negar la dimensión agonista de la democracia.

El modelo agonista de la democracia -tal como lo ha propuesto la politóloga belga Chantal Mouffe - resulta un planteo interesante para considerar los procesos democráticos en el nuevo siglo;

Lo que está en juego en la lucha agonista, por el contrario, es la configuración misma de las relaciones de poder en torno a las cuales se estructura una determinada sociedad: es una lucha entre proyectos hegemónicos opuestos que nunca pueden reconciliarse de un modo racional. La dimensión antagónica está siempre presente, es una confrontación real, pero que se desarrolla bajo condiciones reguladas por un conjunto de procedimientos democráticos aceptados por los adversarios (MOUFFE, 2011: 28).

Por ello, las nociones de mercancía, proletarización y plusvalía no han quedado en el pasado. Por el contrario, el materialismo dialecto continúa vigente en tanto subsista el régimen capitalista. En ese marco, los intentos de los pensadores por justificar la democracia como una forma de gobierno basada en el consenso resultan en vano. ¿Consenso entre quienes? ¿Cómo es posible llegar a un acuerdo entre oprimidos y opresores? ¿Cómo negociar un contrato de trabajo con los dueños de los medios de producción? Con sólo citar algunas líneas de Marx basta para conocer las principales deficiencias del capitalismo, especialmente ante la existencia de personas en situación de desigualdad o exclusión;

Os horrorizáis de que queramos abolir la propiedad privada. Pero en vuestra sociedad actual la propiedad privada está abolida para las nueve décimas partes de sus miembros. Precisamente porque no existe para esas nueve décimas partes existe para vosotros. Nos reprocháis, pues, de querer abolir una forma de propiedad que no puede existir sino a condición de que la inmensa mayoría de la sociedad sea privada de la propiedad (Marx, 1986: 55, 56).

El capital debe garantizar cierto nivel de consumo por parte de los trabajadores que resulta necesario para su reproducción. Las intervenciones sociales se constituyen en un medio para asegurar ese tipo de consumo pues se trata del consumo de valores de uso por parte del Estado (CADEMARTORI, CAMPOS, SEIFFER, 2007). Desde esa perspectiva, las políticas sociales aseguran la reproducción social bajo determinadas condiciones de vida dentro del orden capitalista. Al mismo tiempo, cumplen con una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (DANANI, 2004; CORTÉS Y MARSHALL, 1999; OFFE, 1991). Las políticas sociales son aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan –en el sentido que producen y moldean- directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de un determinado sector de la sociedad y lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (DANANI, 2004).

Enfoques recientes en materia de políticas sociales proponen reflexionar acerca del rol del sujeto en los procesos de diseño e implementación. Para referirse a esta tendencia se han utilizado diferentes denominaciones: perspectiva emergente (FRANCO, 2006); etapa performativa de las políticas sociales (LA SERNA, 2010); policy community (REGONINI, 1989). También se han utilizado nociones como políticas sociales con enfoque de derechos (ABRAMOVICH, PAUTASSI, 2006; CUNILL GRAU, 2010; PAUTASSI, 2010); políticas de desarrollo social con enfoque en las capacidades humanas (BECHER, 2014), entre otras. Sin embargo, desarrollos post-marxistas e incluso algunas categorías teóricas del propio Marx sirven para analizar las políticas sociales y los procesos de subjetivación.

Referir al sujeto de la política social nos lleva forzosamente a hacer alusión a la articulación que existe entre sistema capitalista y política social. Una relación que plantea la controversia según la cual la política pública, y social, es “cómplice” de la economía capitalista. El Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad bajo el régimen capitalista porque se halla respecto de ella en una relación de “complicidad estructural” (O’DONNELL, 1978). El capitalismo ha penetrado en todos los aspectos de la vida cotidiana del actor social, de tal modo que ha generado un tipo de subjetividad específica. En ese enfoque, el sujeto es aquel actor social que ha visto reducida su fuerza de trabajo a mercancía; el sujeto se convierte en objeto de la política social que indirectamente ha cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, constituyéndose en un importante agente de proletarización (SEIFFER, 2008).

Claus Offe (1991) señala la insuficiencia del modelo liberal para afrontar por sí mismo, o de acuerdo con su concepción ortodoxa, los complejos problemas sociales que plantea la sociedad. El

capitalismo no puede prescindir de políticas sociales de educación, vivienda, servicios sanitarios y seguridad social. En ese contexto, se genera una relación entre el sujeto y la política social a la que denomina proletarización activa. Es definida por Danani (2005):

No se trata de que las compulsiones hayan desaparecido, no, sino de que ellas estructuren la totalidad de la vida, en el sentido ya expuesto de que “funcionarán” por la mediación de prácticas activamente (voluntaria, aunque no “espontáneamente”) desarrolladas por sujetos que han “naturalizado” estas condiciones, y que por lo tanto ofrecerán su capacidad de trabajo para la venta como modo regular de obtener medios de vida.

Por supuesto, las condiciones de posibilidad, o el contexto en términos generales, inciden en las subjetividades que construye la política social. Sin embargo, el materialismo dialéctico siempre estará vigente para el análisis científico mientras subsista el orden capitalista.

## **TERRITORIO Y DESARROLLO: LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

El texto de Boaventura de Souza Santos, *Una Epistemología del Sur*, ha servido para ilustrar sobre el histórico modo de construcción del territorio latinoamericano en relación a los demás territorios. El sociólogo distingue tres clases de territorio: la alteridad, Oriente; la inferioridad, América Latina y África; la exterioridad, la naturaleza. Se trata de tres territorios-objeto apropiados y explotables en función de las necesidades de los nuevos detentadores del poder económico, político y epistémico (DE SOUZA SANTOS, 2009).

Esa reflexión acerca del lugar epistémico a partir del cual se ha producido conocimiento científico sobre América Latina, ha contribuido a construir categorías teóricas cuyo fundamento epistemológico advierte acerca de la necesidad de promover conocimiento situado, a partir de la propia realidad territorial. En esa línea, las nociones de geopolítica y corpopolítica se constituyen en dos construcciones teóricas fundamentales para trazar estrategias de desarrollo. Ambas nociones contienen dos supuestos comunes:

1. los seres humanos se subjetivan y perciben a partir del territorio en el que viven; y
2. parten de la subjetividad de una conciencia situada.

Desde mediados del Siglo XX, el pensamiento latinoamericano y caribeño ha realizado aportes que cuestionan la posibilidad de desarrollo en la región de acuerdo con los parámetros occidentales, capitalistas. Se reconocen los aportes de autores como Theotonio Dos Santos, Enrique Dussel, Paulo Freire, José Nun, Manfred Max Neef, Enrique Leff, Eduardo Gudynas, Walter Mignolo, entre otros.

Enrique Leff (2004: 185) menciona:

La racionalidad económica ha sido criticada por fundarse en la explotación de la naturaleza y el trabajador, por su carácter concentrador del poder, que segrega a la sociedad, aliena al individuo y subordina a los valores humanos al interés económico e instrumental.

Hinkelammert y Mora (2009: 42) nos dicen:

el concepto de eficiencia formal, a partir del cual se deriva la estructura social del capitalismo y los valores de una ética funcional del mercado, conlleva a una acción social fragmentaria, a despreocuparse de las fuentes de creación de la riqueza y, por tanto, de su reproducción. Alternativamente, la producción de la riqueza tiene que hacerse en términos tales, que las fuentes de ésta –el ser humano y la naturaleza– sean conservadas, reproducidas y desarrolladas junto con la riqueza producida.

El relato acerca del drama latinoamericano –nuestra región desde hace más de dos décadas se convirtió en la más desigual en el acceso a los bienes públicos y la distribución de la riqueza a nivel mundial (FLEURY, 1999)- ha sido explicado a partir de una supuesta incompletitud o de la tragedia latinoamericana. En el primer caso, se pretende ver lo latinoamericano como incompleto, atrasado, deforme. Las sociedades son tradicionales, los estados burocrático autoritarios, las economías subdesarrolladas, la modernidad periférica, las culturas híbridas, las democracias de baja calidad. Se compara el territorio latinoamericano a partir de un territorio espejo –en donde se encuentra el ideal- al mejor estilo de la antropología evolucionista. En cambio, explicar la realidad latinoamericana y caribeña en base al pensamiento crítico, implica develar lo oculto; la matriz colonial del poder, su funcionalidad a un sistema mundo en ciernes; el dolor de los genocidios y las explotaciones; las dictaduras y las traiciones (MADOERY, 2013). De acuerdo con esta última postura, se han gestado teorías de la liberación dependentistas, nacional-populares, socialistas y decoloniales. Esas posturas realizan una disputa epistémica con los postulados de la modernidad occidental, no para generar una nueva dominación, sino para rechazar la asimilación y reclamar el derecho a la diferencia (MIGNOLO, 2010).

Es posible concebir el desarrollo y las estrategias de desarrollo –entre ellas las políticas sociales- a partir de la epistemología del pensar situado. En primer lugar, hay que señalar que el desarrollo es una noción de raíz económica, a la que se le han ido agregando adjetivos que ampliaron su perspectiva en la búsqueda de una mejor definición. Ha sido analizado en relación a sus objetivos (crecimiento sostenido, expansión de las libertades, bienestar social, competitividad sistémica, sustentabilidad ambiental); en relación a sus dimensiones (económico, institucional, social, ambiental, humano); en relación a sus territorios (nacional, regional, local, urbano, rural).

El informe “los límites del crecimiento” presentado en 1972 a pedido del Club de Roma al Massachusetts Institute of Technology, advirtió sobre la imposibilidad de un crecimiento económico sin límites en base a los pilares del capitalismo. El informe menciona la posibilidad de un “súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial”. La solución se encontraría en el control del crecimiento de la población, la contaminación y el uso racional de los recursos.

Por otro lado, en América Latina se ensayó, por un grupo de intelectuales liderados por Amílcar Herrera, el denominado “Catástrofe o Nueva Sociedad. Modelo Mundial Latinoamericano” – publicado en 1975- como una respuesta al mismo problema que planteó el informe del MIT. Con una conclusión muy distinta a su predecesor sajón, este informe sostiene que los problemas que afronta el mundo moderno no son físicos sino sociopolíticos. La respuesta se encontraría en modificar la organización social e internacional, en la búsqueda por una sociedad socialista que propugnara la plena igualdad y participación de sus ciudadanos y ciudadanas, además del respeto por el medio ambiente.

El informe del MIT situaba la crisis en el futuro, en cambio el informe latinoamericano anunciaba que la crisis ya había llegado:

Ignorar ese hecho equivalía a aceptar el status quo y los valores centrales de la sociedad vigente y subordinar la necesidad a evitar una catástrofe futura que llevara la crisis al Norte. En este contexto, las políticas orientadas al estado de equilibrio global como se preconizaba en “Límites al Crecimiento” tenderían a asegurar que las injusticias actuales del sistema global se mantuvieran en los sistemas globales (GALLOPIN-CEPAL, 2004).

Este tipo de contribuciones, junto a los aportes teóricos señalados anteriormente, han permitido considerar el desarrollo a partir de la epistemología del pensar situado. El pensamiento latinoamericano cuestiona las bases epistemológicas del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder-dominación históricas y actualmente imperantes. Por ello distancia al desarrollo de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales. Convierte al desarrollo en una categoría política; no se trata de un proceso económico con consecuencias sociales, ambientales, políticas, territoriales, etc., sino un proceso con consecuencias diversas (MADOERY, 2013).

**Matrices de pensamiento/acción en las estrategias de desarrollo en las últimas décadas del Siglo XX en América Latina y el Caribe y su relación con el nuevo siglo**

Argumedo (2000) utiliza el término matrices para referirse a los modos de expresión de concepciones abarcadoras, sistematizaciones teóricas y articulaciones conceptuales que enriquecen los procesos de conocimiento y el desarrollo del sentido común.

Históricamente, se reconoce la existencia de dos matrices de pensamiento/acción asociadas al desarrollo. Esas matrices influyen en las estrategias de desarrollo y, particularmente, en las políticas sociales. Una matriz es de primacía económica y la otra política. La primera se basa en la aceptación y asimilación de los postulados de la modernidad occidental, alimentadas históricamente a través de numerosas teorías como la de la modernización, el neoliberalismo y el progresismo moderno. En esa matriz, lo que se busca es la asimilación al modelo idealizado de sociedad avanzada, la prioridad es la acumulación de capital y recursos materiales, pues el crecimiento económico es entendido como precondition del bienestar social. Por el contrario, la matriz de primacía política supone reintroducir la dimensión política en las estrategias de desarrollo. Se cuestionan las relaciones de poder históricas y actuales en las sociedades latinoamericanas. La prioridad es la construcción de hegemonías político culturales que permitan independizar a las sociedades latinoamericanas del camino único globalizador. Ha sido elaborada a partir de los aportes del estructuralismo periférico, el liberacionismo nacional popular, la fractura decolonial o el buen vivir (MADOERY, 2013).

En América Latina, durante las últimas décadas del siglo pasado, las estrategias de desarrollo se caracterizaron por adoptar una matriz de primacía económica. Esto repercutió especialmente en las políticas económicas y sociales. La mayoría de los países de la región adoptaron medidas de corte neoliberal en base a lo que proponía el Consenso de Washington. Se considera que fueron tres los factores decisivos que influenciaron la opción gubernamental de 1991:

1. las recomendaciones de las instituciones internacionales (FMI, BIRD, BID) en un momento en que la región era muy dependiente del ingreso de los capitales y préstamos externos;
2. la presión de grupos económicos coincidentes en la necesidad de la subsidiaridad del Estado;

3. el clima ideológico local en que amplios sectores de la población culpaban al Estado, los sindicatos y los trabajadores estatales por el deterioro y mal funcionamiento de los servicios públicos (CORTÉS Y MARSHALL, 1999; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, REYES, 2006).

Las estrategias de desarrollo, entre ellas las políticas sociales, debieron adoptar modalidades que combinaron el desarrollo social con acciones concretas de combate de la pobreza. En ese periodo se comenzaron a gestar dos modelos de política social. Uno es denominado estrategias o políticas antipobreza. Ese modelo se encuentra ligado a la estructura política de los años '80 y '90 en la que se produjo el giro hacia el neoliberalismo. Las políticas sociales se distinguieron por la extrema focalización, la escasa cobertura, la eficiencia se evaluaba en la relación costo-beneficio, no se exigía ningún tipo de corresponsabilidad. El otro modelo es denominado políticas de desarrollo social con enfoque en las capacidades humanas. En este último, se asume una noción multidimensional acerca de la pobreza, por ende se flexibiliza la focalización, también se supera la noción del empleo como la única salida para la situación de crisis. Además, se trata de políticas que obtienen mayor masividad; la eficiencia es evaluada en relación al impacto sobre la población objetivo; se exige alguna corresponsabilidad (BECHER, 2014).

América Latina y el Caribe, durante los años '90, optaron por estrategias de desarrollo y políticas sociales que se perfilaron en el primer modelo, debido a cuestiones coyunturales. Los únicos países de la región que optaron por estrategias que se encaminaron en el segundo modelo fueron México y Brasil, a través de transferencias condicionadas como el Bolsa Escola y el Progresá. Argentina, por el contrario, fue un alumno modelo del Consenso de Washington. En nuestro país, las políticas sociales se caracterizaron por la incorporación de las áreas sociales dentro de la lógica del mercado (ej.: AFJP, ART); programas sociales dirigidos a un sujeto fragmentado; impulso de un mercado heterogéneo en sus modalidades, de proyectos y programas sociales de tipo descentralizado, en que dichas organizaciones de la sociedad civil debían competir tanto por los recursos como por los beneficiarios; denuncia de corrupción y clientelismo político; reducción de la eficiencia y eficacia de los programas sociales (HINTZE, 2006).

En el nuevo siglo, se expresó con mayor claridad la intención de reintroducir la dimensión política en las estrategias de desarrollo y políticas sociales. El documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre planificación del desarrollo en América del Sur, destaca que a partir del año 2003 -con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno- comenzó una nueva etapa para la Argentina identificada por un fuerte retorno de la política. Esa propuesta nace de una invitación a construir un "nuevo modelo de país", modelo que puede sintetizarse como

nacional y popular, tomando ese concepto de la historia política argentina implantado por el peronismo, pero incorporando elementos propios como una fuerte política de derechos humanos centrada en la recuperación de la Memoria, Verdad y Justicia (MUCARSEL-CEPAL, 2014). En ese sentido, se implementaron transferencias condicionadas con características de masividad. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzó, en sus comienzos, a dos millones de hogares, el 20% de los existentes en el país (GASPARINI, CRUCES, 2010). El recorrido que han transitado las transferencias condicionadas ha permitido que con el tiempo fueran perfeccionando sus estrategias y modalidades de intervención. En el año 2009, por medio del Decreto Nº 1602/09, se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Ese programa, integra el régimen de asignaciones familiares y ha universalizado ese tipo de prestaciones para el sector laboral informal. Por medio de una estrategia de focalización más flexible, obtuvo en el año 2014 -según estadísticas oficiales- una cobertura de tres millones y medio de receptores aproximadamente (ANSES, 2014).

## **REFLEXIONES FINALES: ALGUNAS IDEAS PARA LA GESTIÓN Y FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

Las estrategias de desarrollo y las políticas sociales pueden dividirse en dos instancias. La primera de ellas -conocida como gestión, formulación, productividad- se vincula con el diseño de la intervención, incorporando componentes cuantitativos y cualitativos en su formulación. La segunda etapa es conocida como implementación. En esta última, se encuentran los organismos públicos encargados de la ejecución de las políticas. En el ámbito específico de las políticas sociales es denominada institucionalidad social.

En este artículo nos hemos centrado en la etapa de gestión o formulación de las estrategias de desarrollo y dentro de éstas en las políticas sociales. Por ello, los aportes que se realizan en el mismo se vinculan con esa etapa de las políticas sociales –elemento clave de las estrategias de desarrollo que adopta una región- en especial consideración al territorio latinoamericano y caribeño.

Uno de los principales aportes de las reflexiones que se han vertido en este artículo gira en torno a incorporar el enfoque territorial en la formulación de las estrategias de desarrollo. El modo de incorporar ese enfoque es por medio de la epistemología del pensar situado. Esto implica considerar la intervención de acuerdo con los territorios en los que se despliega la estrategia, pues el espacio social es una construcción a la que las relaciones intersubjetivas le otorgan distintos

sentidos (MASSEY, 2007). Por ello, aplicar medidas uniformes para toda una región, incluso para un mismo territorio, puede resultar eficiente pero no eficaz. La eficiencia se mide en la relación costo-beneficio, pero la eficacia incorpora el impacto sobre la población objetivo (Franco, 2006). De ese modo, se incluyen indicadores cualitativos en su evaluación (TONON, 2010).

Las transferencias condicionadas, que surgieron como una propuesta de los organismos multilaterales de crédito, han servido como herramienta complementaria para alcanzar el universalismo básico. Sin embargo, aún quedan objetivos por cumplir. Fue indiscutible su utilización como herramienta eficaz para la salida de la crisis (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, REYES, 2006), pero también es cierto que han sido severamente criticadas (GRUENBERG, PEREYRA IRAOLA, 2009; ISUANI, 2012; LO VUOLO, 1995; PAUTASSI, 2010, entre otros).

Otra idea que emerge con fuerza para repensar las estrategias de desarrollo en la región, es la de aceptar la dimensión política de estos procesos. Esto último, conduce, a su vez, a admitir el carácter agonístico de la democracia y los modelos que han ido adoptando las políticas sociales en relación a las diferentes coyunturas. Así mismo, reconocer la matriz política del desarrollo lleva a proponer la incorporación de la perspectiva de los actores -a los que se dirige la intervención- en los procesos de formulación. Esta cuestión resulta fundamental para garantizar la eficiencia de las estrategias de desarrollo. Es claro que para lograrlo deberán preverse mecanismos que posibiliten la participación de los ciudadanos y ciudadanas.

Sólo para tenerlo en cuenta. Una Escala de Satisfacción con la Calidad de Vida (TONON, 2009) desarrollada en el marco del proyecto de investigación "Culturas juveniles" (Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de San Luis, Argentina), indicó que la mayoría se encuentra insatisfecha con las políticas sociales nacionales y subnacionales. Es posible inferir su vinculación con la ausencia de un enfoque territorial que permita incorporar las particularidades demográficas y subjetivas de cada población, como así también incluir instancias de participación para los sujetos en los procesos de gestión o formulación de las estrategias.

Danani y Hintze (2013) mencionan que Argentina inició en el año 2003 un periodo que se denominó "contrarreforma" en referencia a las políticas sociales. Ese periodo está caracterizado por dos importantes hitos: reformas significativas en materia de previsión social -aumento de haberes, moratoria y jubilación anticipada- y asignaciones familiares.

Entonces ¿qué queda por realizar para avanzar en las estrategias de desarrollo? En primer lugar, se deberá incorporar el enfoque territorial – desde la epistemología del pensar situado -; incluir a los futuros destinatarios de la intervención en los procesos de formulación; incorporar en

las intervenciones marcos regulatorios acordes con las obligaciones asumidas por los países en los tratados sobre derechos humanos; universalizar las políticas sociales con el fin de garantizar bienes necesarios para la subsistencia de los sujetos en el nuevo contexto socio-político; implementar una política fiscal diferenciada; incluir el enfoque de género y revalorizar las tareas de cuidado realizadas, en la mayoría de los casos, por mujeres. Sólo se trata de algunas indicaciones, no implica que sean las únicas que se encuentran dentro de la agenda aún pendiente.

Por último, hay que indagar si existen condiciones materiales en la región para avanzar en el sentido mencionado. Las posturas son diversas. Elías (2010) menciona que el capital sigue siendo la fuerza hegemónica. Esto significa que la salida a la última crisis del capital, en el año 2009, se cristalizó en la reestructuración de ese régimen dentro de la concepción neoliberal predominante. Por otro lado, Gambina (2010) menciona que a veinte años de la caída del muro de Berlín reaparecen condiciones subjetivas que permiten pensar en el socialismo como una opción viable. Menciona el autor que en América Latina no se trata de “una utopía o una fantasía”, pues existen procesos de masas que han arremetido contra las políticas hegemónicas neoliberales y pretenden construir otras relaciones sociales en la economía, la política y la sociedad.

También hay que destacar que en la actualidad de nuestra región han operado cambios estructurales en las formas de intervención del Estado, como ocurre con las políticas sociales, coincidentes con el denominado “giro a la izquierda”. Este último inició con la elección de Luis Inacio “Lula” Da Silva en las elecciones presidenciales brasileñas de 2002, y en nuestro país con la derrota de Carlos Menen frente a Néstor Kirchner en 2003 (PARAMIO, 2006).

Si las condiciones que han posibilitado reincorporar la matriz política en las estrategias de desarrollo, las políticas sociales y económicas, continúan presente en el futuro de la región, sin dudas se avanzará en aquellos objetivos que aún quedan por cumplir. No se trata de imposibles. Lo que hoy vemos como avances en las estrategias de desarrollo, dos décadas atrás eran imposibles y actualmente estamos transitando ese camino.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ABRAMOVICH, Victor y PAUTASSI, Laura. (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, documento presentado en el Seminario **Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad**. UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero: Buenos Aires.

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). (2014). **Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín cuatrimestral**. Obtenido el 07 de Marzo de 2015, de <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>

ARGUMEDO, Alcira. (2000). **Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular**. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.

BECHER, Yusef. (2014). Políticas sociales, antipobreza y desarrollo social: la Asignación Universal por Hijo. *Journal de Ciencias Sociales, Revista Académica de la Universidad de Palermo*, 2 (3). Buenos Aires.

CADEMARTORI, Fiorella; CAMPOS, Julia y SEIFFER, Tamara. (2007). **Condiciones de trabajo de los trabajadores sociales. Hacia un proyecto profesional crítico**. Buenos Aires: Espacio Editorial.

CUNILL GRAU, Nuria. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, Caracas.

CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana. (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. *Desarrollo Económico*, 39 (154), IDES. Buenos Aires.

DANANI, Claudia. (2004). **Política social y economía social**. Buenos Aires: Altamira.

\_\_\_\_\_. (2005). **La construcción sociopolítica de la relación asalariada: Obras Sociales y Sindicatos en la Argentina, 1960-2000**. Tesis doctoral, UBA. Mimeo: Buenos Aires.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. (2013, 10 de octubre). Políticas sociales y derechos en la Argentina: la seguridad social en la última década. Suplemento nro. 8 **La Universidad interviene en los debates nacionales** por el vigésimo aniversario de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Página 12.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2009). **Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social**. México: CLACSO – Siglo XXI.

ELÍAS, Antonio. (2010). Crisis mundial: origen, impactos y alternativas. En J. C. Gambina (coord.), **La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe** (pp. 165-178). Buenos Aires: CLACSO.

FLEURY, Susana. (1999). **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa** (Documento de Trabajo nro. 15). Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

FRANCO, Rolando. (2006). Modelos de Política Social en América Latina en el último cuarto de siglo. En R. Franco y J. Lanzaro (coord.), **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina** (pp.147-167). Ciudad de Buenos Aires: Miño y Dávila.

GALLOPÍN, Gilberto. (2004). El Modelo Mundial Latinoamericano (“Modelo Bariloche”): Tres décadas atrás. En A. O. Herrera, H. D. Scolnick, G. Chichilnisky [et al], **¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano 30 años después** (pp. 13-26). Chile: CEPAL; Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; Buenos Aires: IIED-América Latina.

GAMBINA, Julio César. (2010). La crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico. En J. C. Gambina (coord.), **La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe** (pp. 77-92). Buenos Aires: CLACSO.

GASPARINI, Leonardo, Cruces, Guillermo. (2010). **Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativas** (Documento de Trabajo nro. 102). La Plata: CEDLAS-UNLP.

GRASSI, Estela. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal. En J. P. Jarrín, **Es posible pensar una nueva política social para América Latina** (pp. 29-68). Ecuador: FLACSO.

GRUENBERG, Christian, Pereyra Iraola, Victoria. (2009). **El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza** (Documento de análisis de políticas públicas nro. 60). Buenos Aires: CIPPEC.

HINKELAMERT, Franz J., Mora Jiménez, Henry. (2009). Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida. Iconos, **Revista de Ciencias Sociales**, 33. FLACSO Ecuador.

HINTZE, Susana. (2006). **Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo**. Buenos Aires: Espacio Editorial.

ISUANI, Ernesto Aldo. (2012). Política social y transferencias monetarias en América Latina. **Revista Análisis Público** de la Universidad de Valparaíso (Chile), (1) 1, 41-74.

LA SERNA, Carlos [et al] (2010). Entre el intervencionismo y el mercado, ¿Qué tipo de Estado abonan las políticas sociales del nuevo siglo? En C. La Serna, C. Peón, I. Ase (Comp.), **Frente a la crisis, ¿Qué hacer con el Estado?** (pp. 195-245). Córdoba: Ediciones IIFAP.

LEFF, Enrique. (2004). **Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza**. México: Siglo XXI Editores.

LO VUOLO, Rubén. (1995). A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano. **En Contra la exclusión: propuesta del ingreso ciudadano** (pp. 17-47). Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila.

MADOERY, Oscar. (2013). Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo. **Temas y Debates**, 17 (26).

MARX, Carlos. (1986). **Manifiesto del partido comunista**. Buenos Aires: Ateneo.

MASSEY, Doreen. (2007). **Geometrías del poder y la conceptualización del espacio**. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela.

MIGNOLO, Walter. (2010). **Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad**. Buenos Aires: Ediciones del Signo.

MUCARSEL, Leila. (2014). **Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur.** Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013. Chile: CEPAL.

MOUFFE, Chantal. (2011). **En torno a lo político.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, Guillermo. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, 4 (40), 1157 y ss. México.

OFFE, Claus. (1991). **Contradicciones en el Estado de Bienestar.** México: Alianza Editorial.

PARAMIO, Ludolfo. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. **Nueva Sociedad**, 205, 62-74. Buenos Aires.

PAUTASSI, Laura. (2010). **El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales: una breve revisión.** Obtenida el 12 de Febrero de 2013, de [http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi\\_Derechos\\_polsoc.pdf](http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf)

REGONINI, Gloria. (1989). El estudio de las políticas públicas. En A. Panebianco, **El análisis de la política** (pp. 59-88). Bologna: Il Mulino.

REPETTO, Fabián. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 47, Caracas.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina y REYES, María Fernanda. (2006). **La política social en la Argentina post – convertibilidad:** políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo (Documento de Trabajo nro. 55). Buenos Aires: Ciepp.

SEIFFER, Tamara. (2008). **Población sobrante, políticas sociales y construcción de la subjetividad.** Margen – Revista de Trabajo Social, 51.

TONON, Graciela. (2008). Estudiar las desigualdades sociales en Argentina: el desafío de construir nuevos indicadores desde la mirada de las capabilities. En G. Tonon (Coord.), **Desigualdades sociales y oportunidades ciudadanas.** Buenos Aires: Espacio editorial.

\_\_\_\_\_. (2010). La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas. Polis, **Revista de la Universidad Bolivariana**, 9 (26), 361-370.

*Trabalho enviado em 27 de agosto de 2015.*

*Aceito em 30 de setembro de 2015.*