

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Presentación

---

### **DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA: DESIGUALDAD Y POBREZA**

El crecimiento y la evolución de la renta de un país, junto con su distribución, han constituido una constante preocupación de los estudios económicos. Ya antes de que Adam Smith se ocupara, en *La riqueza de las naciones*, del reparto de la renta, básicamente de la asignación funcional, otros economistas (Cantillon) lo habían hecho, aunque de forma tangencial. Tras la Revolución Francesa, buen caldo de cultivo para ello, surgió el interés por la distribución personal del producto, tema del que se ocuparon, entre otros, los socialistas utópicos, eso sí, con discutible fortuna. Pero serían los discípulos de Marshall, Pigou y Keynes, quienes consiguieron que la Renta Nacional cobrara nuevas y más centrales posiciones en el análisis económico. El autor de *Economics of Welfare* destacó la relación positiva entre la expansión y adecuada distribución de la renta y el nivel de bienestar de la sociedad. Por su parte Keynes confiaba en que el crecimiento económico mejorara la renta personal haciendo de la equidad el elemento clave en el reparto del producto.

Conocer la renta y su evolución es, en suma, fundamental para cualquier sociedad, y saber cómo se distribuye lo es, si cabe, más. Pues, aún admitiendo que incluso en las sociedades en las que se comparten similares valores sobre justicia social, el tema de las políticas redistributivas conduce a comprometidas arenas movedizas, parece bastante compartida la idea de que la intervención del Sector Público es necesaria y deseable cuando se precise corregir inaceptables desigualdades territoriales, personales o factoriales. Además, una más equitativa distribución de la renta no sólo conducirá a una mejora del bienestar social, sino que, en un bucle habitual en economía, contribuirá a lograr un crecimiento económico más estable y sostenido.

La revista *Circunstancia*, que nació con una vocación multidisciplinar, ha querido dedicar su número 11 al análisis de la evolución de esta macromagnitud y de su distribución, sin olvidar la influencia de la política nacional y la política regional europea en la corrección de los desequilibrios en su reparto.

El número se inicia con dos trabajos dedicados al análisis de la distribución de la renta desde dos de sus más tradicionales perspectivas: la distribución territorial, el primero, y la distribución personal, el segundo. Si el análisis de la distribución sectorial y factorial del producto tiene perfiles muy escorados hacia la vertiente económica, la distribución espacial y, sobre todo, la distribución personal tienen una dimensión social indiscutible. En ambos casos, la mano del sector público modifica la distribución primaria de la renta, corrigiendo las desigualdades territoriales o personales. Los profesores Parellada y Álvarez, en un magnífico trabajo, examinan los patrones de crecimiento regional registrados en España en el último medio siglo así como los procesos de convergencia y divergencia que se han producido. No olvidan en su análisis situar las regiones españolas en el contexto europeo y también hacen referencia, aunque sea brevemente, al papel que juega la política regional (nacional y comunitaria) en la corrección de las desigualdades espaciales (los profesores Mancha y Garrido harán, en este mismo número, un exhaustivo estudio de la Política Regional Europea). El profesor Palacio hace una exposición rigurosa y clarificadora sobre las desigualdades en la distribución personal del producto. Analiza también la evolución de los niveles de pobreza en el mundo y la falta de resultados, hasta el momento, de las políticas aplicadas para su erradicación.

Como se señaló al comienzo de esta breve presentación, no es posible hablar de desigualdades en la distribución de la renta (especialmente territorial o personal) sin conocer qué están haciendo los poderes públicos, nacionales y supranacionales, por mejorar la situación. Los profesores Mancha y Garrido, de forma pedagógica y esclarecedora, repasan la política regional que desde las instituciones comunitarias fluye hacia sus Estados Miembros. La pregunta con la que finalizan su trabajo es tan inquietante y desoladora como las invocadas palabras de Sancho.

El número termina con un amplio y extraordinario trabajo de los profesores Callealta y Núñez, cuya lectura se recomienda en primer lugar (sólo la estructura organizativa de la revista ha hecho que este artículo se sitúe en su último apartado). Los autores nos introducen en la problemática de la medición de la renta, los avances que se han producido en este campo, las dificultades estadísticas y las limitaciones a las que nos enfrentamos. El repaso, verdaderamente exhaustivo, es de una evidente utilidad.

La revista *Circunstancia* dedica habitualmente un espacio a recoger las investigaciones que los investigadores y alumnos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset están realizando, éstos últimos dentro del marco de su Doctorado. En este número se recoge el trabajo que nos ofrece Sergio Raúl Ilari, estudiante del Doctorado de Gobierno y Administración Pública y que cumple sobradamente con los requisitos de calidad académica que el Instituto establece.

Sólo me resta agradecer, en nombre de la revista *Circunstancia*, a todos y cada uno de los colaboradores de este número, el notable esfuerzo y el magnífico trabajo que nos ofrecen. Es la hora de los lectores.

**María Josefa García Grande**

Fundación José Ortega y Gasset y Universidad de Alcalá.

Imprimir

## Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

### Ensayos

---

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

*La distribución regional de la renta en España. Tendencias recientes y situación actual*  
Martí Parellada Sabata y Montserrat Álvarez Cardeñosa

*Desigualdad y pobreza*  
Juan Ignacio Palacio Morena

*El difícil camino para una política regional y de cohesión en la Unión Europea 2007-2013*  
Rubén Garrido Yserte y Tomás Mancha Navarro

Imprimir

# Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Ensayos

---

### LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA. TENDENCIAS RECIENTES Y SITUACIÓN ACTUAL.

Martí Parellada Sabata y Montserrat Álvarez Cardeñosa

---

[Documento PDF](#)

#### Resumen:

En este trabajo se examina, en primer lugar el proceso de convergencia regional en España y se analiza la existencia de regiones especialmente dinámicas en el crecimiento económico español durante la segunda mitad del siglo XX (1950-2000). En segundo lugar se hace hincapié en la evolución más reciente del crecimiento económico por regiones españolas, para el periodo 2000-2005, siguiendo para ello la información de la Contabilidad Regional de España, base 2000. A continuación también se analiza, asimismo, la evolución y situación relativa de las regiones españolas en el marco europeo, con datos de Eurostat y, finalmente se realiza una referencia al papel de la política regional en la corrección de las desigualdades territoriales, con especial incidencia en la política regional europea y en cómo quedaría configurada para el periodo 2007-2013.

#### Palabras clave:

Convergencia, crecimiento económico, Comunidades Autónomas españolas, Unión Europea, política regional comunitaria.

#### Abstract:

In this paper, firstly, we study the regional convergence process that took place in Spain during the second half of the twentieth century (1950-2000), as well as we analyze the existence of some dynamic regions as far as Spanish economic growth is concerned. Secondly, we focus on the current regional growth and distribution of the gross domestic product, analysing the 2000-2005 period. Next, we study the evolution and relative situation of the Spanish regions within the European framework, with data from Eurostat and, finally a brief reference is made about the role played by regional policy in the correction of territorial inequalities, specially focusing on the European regional policy and its outline for the 2007-2013 period.

#### Key Words:

Convergence, economic growth, Spanish regions, European Union, European regional policy.

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Ensayos

---

### DESIGUALDAD Y POBREZA

Juan Ignacio Palacio Morena

---

[Resumen-Palabras clave](#) / Abstract-Keywords

## Desigualdad y pobreza

[Sentido y alcance de las desigualdades de renta](#)

[La desigualdad en un mundo "globalizado"](#)

[Acciones frente a la pobreza](#)

La desigualdad en la disponibilidad de medios para poder cubrir las necesidades y deseos inherentes a la condición humana sigue siendo un tema que despierta gran controversia. La polémica se radicaliza cuando se contemplan situaciones extremas de desigualdad en las que una parte vive en la más absoluta pobreza, careciendo de los medios más elementales para la subsistencia, y otra alcanza niveles de riqueza y ostentación inusitados. Con frecuencia los medios de comunicación nos transmiten datos en los que se afirma que los niveles de renta de las cien personas más ricas del mundo equivalen a la renta de varios millones de personas en los países más pobres.

Entre los objetivos de los organismos internacionales, comenzando por la Organización de las Naciones Unidas y siguiendo por otros de carácter más estrictamente económico como el Banco Mundial, está la erradicación del hambre y la pobreza en el mundo. Ese parece que sigue siendo el problema económico fundamental que motiva los esfuerzos de todos los países y que orienta la política económica internacional. Sin embargo, una y otra vez, se constata que son escasos los avances en ese sentido y que otras fuerzas e intereses tienden a imponerse a la buena voluntad de los pueblos, los gobernantes nacionales y los responsables de la política internacional.

Cualquier diagnóstico sobre la desigualdad y la pobreza en el mundo debe, por tanto, precisar dos cuestiones. En primer lugar, la dimensión del problema, matizando el sentido y alcance de la desigualdad y la pobreza a escala internacional e intranacional. Y, en segundo término, las corrientes de renta que se mueven en el mundo y la medida en que las políticas económicas modifican la intensidad y reparto de dichos flujos de renta.

### Sentido y alcance de las desigualdades de renta

Antes de entrar en un análisis cuantitativo conviene acotar mejor algunos aspectos del problema que queremos analizar. La desigualdad, por definición, es un término relativo, se establece en términos comparativos. La pobreza, sin embargo, se intenta, a veces, definir en términos absolutos. Por ejemplo, se es pobre cuando no se alcanza el nivel mínimo de renta que permite cubrir las necesidades más elementales. No obstante, al menos desde una perspectiva económica, la pobreza tiende a definirse también en valores relativos. La condición de pobre se adquiere cuando no se llega a un cierto umbral de renta respecto al nivel medio de la renta del ámbito geográfico que se considera. Siguiendo las directrices de la OCDE se establece una escala que fija dicho límite en el 50 por ciento de la renta per cápita media de cada país, teniendo en cuenta ciertas correcciones en función del número y edades de los miembros que componen cada familia. Se establece, por tanto, un criterio relativo que tiene como referencias la renta familiar y el nivel medio de renta del país en que cada familia vive. Por ese procedimiento el estado de la pobreza en el mundo se establece a partir de las diferencias de renta per cápita entre países, en términos de poder de compra (lo que se denomina paridad de poder adquisitivo), y de las desigualdades internas en el reparto de la renta de cada país. Los países con menor renta per cápita y mayores desigualdades se considera que son los que están en peor situación. Por el contrario, cuanto más elevada es la renta per cápita media e igualitario el reparto de la renta dentro del país, se estima que es más favorable.

Aunque, con frecuencia, los datos disponibles no permiten ir más allá de este índice combinado de nivel medio de renta y grado de desigualdad interna, no cabe duda de que la medida resulta muy deficiente. Considerar que la pobreza tiene dimensiones comparables en países con rentas per cápita muy diferentes tiene un sentido dudoso. Porque, ¿qué significa que la tasa de pobreza (porcentaje de población con renta por debajo del 50 por ciento de la renta media de un país) sea semejante en dos países cuyas renta per cápita son extremadamente dispares? ¿No significará que los más pobres del país más rico tienen mucho más que los de mayor riqueza del país pobre? Superar este inconveniente implicaría disponer de una información homogénea sobre la renta de las familias de todo el mundo y calcular el umbral de pobreza sobre la renta media familiar a escala mundial, lo que desborda, hoy por hoy, los medios disponibles de estimación de la distribución de la renta.

El dar por buena la combinación de datos medios nacionales y grado de desigualdad dentro de cada nación para medir el nivel de pobreza en el mundo se justifica, a veces, por el hecho de que la pobreza es, hasta un cierto punto, una apreciación subjetiva. Uno se considera pobre en relación a lo que le rodea de forma más inmediata, de ahí la validez de los cálculos de las tasas de pobreza en función de la renta media de cada país en vez de de la renta media mundial. Por eso también muchas de las medidas de desigualdad, como algunos de los índices de

Atkinson o de Sen, incluyen un parámetro que eleva el grado de desigualdad en proporción al grado de aversión a la desigualdad o la pobreza, al contrario de lo que ocurre en el índice más simple y utilizado de desigualdad, que es el índice de Gini.

Caben, por tanto, valoraciones muy distintas del sentido y alcance de las diferencias en la renta monetaria de los distintos individuos y países. La asociación entre nivel de renta y bienestar está mediatizada por numerosos factores objetivos y subjetivos difíciles de apreciar. Por eso, se ha pretendido dar un paso más tratando de medir el grado de polarización en la distribución de la renta. No son tanto las desigualdades en la renta individual, absolutas o relativas, las que reflejan un mayor o menor bienestar en la población, sino la alineación en bloques o grupos sociales más o menos homogéneos que favorecen la conformación de diferentes identidades que pueden entrar en conflicto.

[Volver](#)

### La desigualdad en un mundo "globalizado"

Estamos acostumbrados a representar la desigualdad a escala mundial en términos norte-sur y occidente-oriente. Los países ricos son los del hemisferio norte y el denominado "mundo occidental", mientras los pobres se concentran en el sur y aparecen asociados a culturas orientales. Aunque en buena medida este esquema sigue siendo válido, se están produciendo notables modificaciones. La creciente integración productiva a escala mundial, que caracteriza al fenómeno de la globalización, permite una mayor generación de renta en espacios que hasta ahora apenas participaban en los mercados internacionales. Esto posibilita la emergencia de países tradicionalmente pobres, pero genera una nueva brecha. Es lo que algunos califican como la "brecha digital".

Los nuevos pobres tienden a ser los que se quedan al margen de las "tecnologías de la información y la comunicación". De ahí la preocupación de los distintos gobiernos por difundir dichas tecnologías y facilitar su acceso a la mayoría de la población. Sin embargo, con frecuencia se olvida que aunque ese es un requisito necesario para ser más competitivos y mejorar la capacidad de generación de renta no es suficiente. Se requiere, más que nunca, conocimiento para manejar la abundante información y poder aprovecharla de forma productiva. Eso resalta la importancia de la enseñanza superior y el sistema de ciencia-tecnología. Pero, de nuevo, tomar conciencia de esa importancia sirve de poco si no se es capaz de crear una cultura social de innovación, que sirva de caldo de cultivo a la iniciativa social y empresarial, y un espacio de enseñanza e investigación suficientemente amplio e integrado. Hoy en día, no cabe alentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i) a escala de un solo país, ni al margen de un determinado ambiente cultural que la propicie.

Al analizar las desigualdades de renta y desarrollo en el mundo (cuadro 1), el hecho que salta más a la vista es que, por lo general, los países más pobres son los que tienen también una distribución de la renta más desigual y más polarizada. Los países con una renta o producto per cápita más alto tienen un grado de desigualdad más reducido. A la inversa los países más pobres presentan desniveles internos de renta muy elevados. Entre los 21 países más desarrollados los únicos que superan el valor 0,350 en el índice de Gini y el 10% en las diferencias relativas de renta entre la decila más rica y la más pobre, y en la tasa de pobreza, son: Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda e Italia. Superan también algunos de esos umbrales Irlanda y Canadá. Por el contrario, entre los veinte países con menor nivel de desarrollo no hay ninguno que no supere dichos niveles de desigualdad. España está en una posición intermedia dentro del grupo de países más desarrollados.

Aunque existen diferencias significativas entre países dentro de una misma área geográfica, no cabe duda que la pobreza sigue concentrándose en ciertas zonas del mundo (cuadro 2). Los niveles más altos de pobreza absoluta y relativa siguen estando en el África subsahariana, Latinoamérica y Sudasia. Hay, además, dos zonas, África subsahariana y Asia Central y Europa del Este, en las que la tasa de pobreza se ha incrementado. Esto pone de manifiesto dos cuestiones cruciales: que el desarrollo depende, fundamentalmente, de los modelos económicos que se imponen en cada una de las grandes áreas del mundo; y que África y el antiguo bloque soviético son las dos zonas que salen peor paradas en el proceso de globalización económica en curso.

Llama la atención el espectacular avance de Asia Oriental, arrastrada por China, que ha mejorado su nivel de renta y desarrollo, reduciendo notablemente las desigualdades de renta y muy particularmente la pobreza severa. También ha sido considerable, pese a seguir siendo una de las zonas más pobres del mundo, la mejora de Sudasia, cuyo país más relevante es la India. No cabe duda que el grado de integración económica de esas áreas y el esfuerzo realizado en las mismas en formación e investigación está dando sus frutos. Por el contrario, la Europa del Este y el África subsahariana, han tendido a desintegrarse aún más, especialmente con el desmembramiento del antiguo Comecon y el fracaso de los escasos proyectos de integración africana.

#### Cuadro 1: Índice de desarrollo humano y desigualdad en la distribución de la renta, Año 2003.

	Puesto según IDH	Renta per cápita 2003 (dólares) Método Atlas	PIB per cápita 2003 (dólares) PPA	Índice de Gini	10% más rico respecto del 10% más pobre	Tasa de pobreza
<b>Noruega</b>	1	43140	37670	0,258	6,1	6,4
<b>Islandia</b>	2	30430	31243	---	---	---
<b>Australia</b>	3	22090	29632	0,352	12,5	14,3
<b>Luxemburgo</b>	5	46150	62298	---	---	6,0

<b>Canadá</b>	5	24560	30677	0,331	10,1	12,8
<b>Suecia</b>	6	28950	26750	0,250	6,2	6,5
<b>Suiza</b>	7	41900	30552	0,331	9,9	9,3
<b>Irlanda</b>	8	27430	37738	0,359	9,7	12,3
<b>Bélgica</b>	9	25870	28335	0,250	7,8	8,0
<b>Estados Unidos</b>	10	37780	37562	0,408	15,9	17,0
<b>Japón</b>	11	33680	27967	0,249	4,5	11,8
<b>Países Bajos</b>	12	26650	29371	0,309	9,2	7,3
<b>Finlandia</b>	13	26970	27619	0,269	5,6	5,4
<b>Dinamarca</b>	14	33620	31465	0,247	8,1	9,2
<b>Reino Unido</b>	15	28220	27147	0,360	13,8	12,5
<b>Francia</b>	16	25220	27677	0,327	9,1	8,0
<b>Austria</b>	17	26920	30094	0,300	7,6	8,0
<b>Italia</b>	18	21630	27119	0,360	11,6	12,7
<b>Nueva Zelanda</b>	19	15650	22582	0,362	12,5	---
<b>Alemania</b>	20	25700	27756	0,283	6,9	8,3
<b>España</b>	21	17450	22391	0,325	9,0	10,1
<b>Senegal</b>	157	510	1648	0,413	12,8	33,4
<b>Nigeria</b>	158	380	1050	0,506	24,9	34,1
<b>Rwanda</b>	159	200	1268	0,289	5,8	51,2
<b>Angola</b>	160	690	2344	---	---	---
<b>Eritrea</b>	161	170	849	---	---	53,0
<b>Benin</b>	162	380	1115	---	---	33,0
<b>Côte d'Ivoire</b>	163	630	1476	0,446	16,6	36,8
<b>Tanzania</b>	164	310	621	0,382	10,8	35,7
<b>Malawi</b>	165	150	605	0,503	22,7	65,3
<b>Zambia</b>	166	350	877	0,526	41,8	72,9
<b>Rep. Dem. Del Congo</b>	167	100	---	---	---	---
<b>Mozambique</b>	168	230	1117	0,396	12,5	69,4
<b>Burundi</b>	169	90	648	0,333	19,3	---
<b>Etiopía</b>	170	90	711	0,300	6,6	44,2
<b>República Centroafricana</b>	171	260	1089	0,613	69,2	---
<b>Guinea- Bissau</b>	172	140	711	0,470	19,0	48,7
<b>Chad</b>	173	230	1210	---	---	64,0
<b>Mali</b>	174	270	994	0,505	23,1	63,8
<b>Burkina Faso</b>	175	290	1174	0,482	26,2	45,3
<b>Sierra Leona</b>	176	190	548	0,629	87,2	68,0
<b>Níger</b>	177	180	835	0,505	46,0	63,0

Fuente: Indicadores económicos del mundo 2005, Banco Mundial, Washington D.C. 2005 e Informe sobre desarrollo humano 2005, PNUD, Naciones Unidas, Mundi Prensa, 2005.

Notas: El IDH (Índice de Desarrollo Humano) es un índice compuesto ponderado a partes iguales (un tercio) de la esperanza de vida al nacer, de un indicador de desarrollo educativo y del PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo. El índice de Gini es un índice de desigualdad cuyos valores oscilan entre 0, máxima igualdad, y 1, máxima desigualdad. La tasa de pobreza se refiere al último año disponible en cada país y se define como el porcentaje de población con una renta inferior a la mediana del ingreso familiar medio de cada país. Para una definición más exacta del IDH véase el Informe citado de Naciones Unidas. Para los demás términos consúltense la obra del Banco Mundial.

## Cuadro 2: Niveles de pobreza en las áreas menos desarrolladas

	Porcentaje de población por debajo de 1 dólar día (pobreza severa)		Porcentaje de población por debajo de 2 dólares día (pobreza moderada)		Tasa de pobreza (pobreza relativa)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<b>Asia Oriental y Pacífico</b>	29,5	14,3	69,9	47,4	35,3	19,1
<b>-China</b>	33,0	16,6	72,6	46,7	33,0	16,6
<b>Asia Central y Europa del Este</b>	0,5	3,5	4,9	19,7	7,8	21,5
<b>Latinoamérica y Caribe</b>	11,6	9,9	28,4	24,5	43,3	39,8
<b>Oriente Medio y África del Norte</b>	2,3	2,4	21,4	23,2	19,3	16,9
<b>Sudasia</b>	41,3	31,9	85,5	77,2	41,5	31,4
<b>-India</b>	42,1	34,7	86,1	79,9	42,1	34,7
<b>África subsahariana</b>	44,5	46,4	75,0	76,6	47,6	49,6
<b>Total</b>	27,9	20,7	60,8	52,9	35,3	28,9

Fuente: Indicadores económicos del mundo 2005, Banco Mundial, Washington D.C. 2005. Se ha publicado recientemente la edición del año 2006, World Development Indicators, 2006 (puede consultarse en <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/TOC.htm>) en la que los datos respecto al año 2002 ratifican las tendencias señaladas).

El área latinoamericana ha experimentado un ligero adelanto, pero ha sido muy escaso al permanecer lastrada por la práctica paralización de los proyectos más avanzados de integración, como Mercosur y el Pacto Andino. Un aspecto más de esa falta de integración es la ausencia de un sistema de formación e investigación a escala regional que les permita mejorar significativamente su competitividad a escala internacional. La buena posición relativa de Chile es difícilmente sostenible a medio y largo plazo si no logra incorporarse al proyecto de Mercosur e impulsar su desarrollo. La situación estratégica de México entre Estados Unidos y la América Central le favorece de un lado, pero le mantiene en una posición ambigua que le impide dar un salto como el ocurrido en el área asiática.

El caso de Oriente Medio y África del Norte es muy particular. Su posición estratégica, acentuada por su riqueza en recursos energéticos, le ha permitido aumentar su nivel de vida y disminuir la tasa de pobreza. Sin embargo, curiosamente es donde tiende a crecer más la polarización. Es la única zona del mundo en que habiendo habido un cierto progreso, con una disminución incluso de la pobreza relativa, se ha acentuado la pobreza moderada y severa. Esto indica que se puede beneficiar de ciertas rentas de posición, pero que su capacidad de generar un desarrollo sostenible a medio y largo plazo sigue siendo muy limitada. No ha habido ningún proceso de integración en dicha área y la formación de los recursos humanos y el potencial investigador permanecen prácticamente paralizados. Esto no permite vislumbrar un cambio significativo que desactive la conflictividad en la región.

En síntesis, pervive una fuerte desigualdad a escala internacional y en el interior de los países. Eso genera tasas de pobreza relativa significativas, incluso dentro de los países más desarrollados, y elevadas tasas de pobreza absoluta (menos de 2 dólares día) en las áreas menos desarrolladas. La tendencia a la disminución de las desigualdades y la pobreza a escala mundial deriva, fundamentalmente, del avance de países muy poblados como China y la India. El contrapunto es el agravamiento de la pobreza en África, el continente empobrecido por definición, el notable retroceso de Asia Central y la Europa del Este, la creciente polarización en Oriente Medio y el casi estancamiento de la América Latina. No parece que el actual modelo de desarrollo mundial permita alcanzar los objetivos planteados por las Naciones Unidas para el nuevo Milenio. Entre dichos objetivos destaca el de reducir a la mitad la proporción de la población que vive en situación de extrema pobreza y que pasa hambre entre 1990 y 2015.

[Volver](#)

### Acciones frente a la pobreza

El proceso de integración productiva mundial (globalización), que trasciende al incremento del comercio y de los flujos de inversión a escala internacional, abre nuevas posibilidades de desarrollo a los países más pobres. Sin embargo, la mayoría de esos países no están en condiciones de aprovechar esas oportunidades. No es sólo un problema de condicionantes internos de muy diversa índole, sobre todo de carácter institucional, sino de factores externos que distorsionan el proceso de globalización en favor de las áreas más ricas o desarrolladas. De ahí la dificultad de erradicar, incluso de paliar, el fenómeno de la pobreza. Estamos ante un "círculo vicioso", como ya señalara Myrdal unas cuantas décadas atrás.

Países como China, y en otro sentido India y algún otro país, parece que empiezan a romper ese círculo. Esto

demuestra que no es totalmente imposible abrir la vía del crecimiento continuado a partir de condiciones extremas de pobreza. No obstante, conviene no olvidar que esos países, y muy particularmente China, reúnen circunstancias que difícilmente pueden alcanzar otros países. China, por su extensión y población, constituye en sí misma un área económica integrada, aunque todavía subsisten, y ese es uno de sus principales problemas, numerosas barreras interiores que frenan su integración. La proximidad a Japón y el sudeste asiático, así como la presencia de comunidades chinas fuertemente cohesionadas en todos los países más desarrollados, facilita además la penetración de los productos chinos en los mercados internacionales. Y lo que es más importante de todo, China apostó hace ya al menos tres décadas por hacer de la I+D el eje fundamental de su estrategia de desarrollo.

Los países de África, de buena parte de la América Latina y del extremo oriental de Europa, no han logrado consolidar áreas integradas, ni siquiera en lo que constituyen experiencias más avanzadas como es el caso de Mercosur. Para los circuitos comerciales y financieros internacionales son zonas más o menos marginales, especialmente en el caso de África y del este europeo. Ambas condiciones impiden establecer estrategias de desarrollo propias de carácter sostenible, que tengan como eje vertebrador la sociedad de conocimiento. La ausencia de un espacio integrado suficientemente amplio debilita la eficacia de las políticas educativas, y de investigación y desarrollo tecnológico, paralizando el aprovechamiento y la apreciación de sus propios recursos. A su vez, aunque sus estrategias de desarrollo deberían ser menos intensivas en el uso de capital y más acordes con el respeto a la naturaleza y a sus propias tradiciones y costumbres, ven como, salvo excepciones, no logran atraer suficiente capital. En algunos casos, se produce incluso un saldo neto negativo de entradas y salidas de capital.

La ayuda al desarrollo de los países más ricos, auspiciada por las Naciones Unidas, no sólo no alcanza ni mucho menos el objetivo del 0,7 del PIB, sino que se ve contrarrestada por esa falta de afluencia de capitales. Es como una bañera o un lago que incluso cuando se aumenta el flujo de agua entrante, el desagüe y la aparición de creciente fugas de agua provocan una disminución del nivel de agua retenida. Aun cuando crece la ayuda al desarrollo y las inversiones de capital que llegan a los países más pobres, asciende mucho más la absorción de capital por parte de los países más ricos. Según datos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en el 2003 Estados Unidos acaparaba el 78,2% de las importaciones de capital, seguido del Reino Unido, Australia y España, que en conjunto acaparaban más de un 10% más; es decir, que algunos de los países más ricos acumulan el 90% del total de las importaciones de capital del mundo.

Se da así la aparente paradoja de que varios de los países más ricos son los que tienen mayores déficits en su balanza por cuenta corriente, que no son compensados tampoco por la balanza de capital. Se genera, por tanto, una necesidad de financiación que tiene que ser cubierta por los demás países, incluyendo algunos de los países menos desarrollados. Esta paradoja se explica por la extensión de la convertibilidad monetaria a la cuenta de capital, que hasta la década de 1980 estaba limitada a las operaciones por cuenta corriente. De este modo, como señala Luis de Sebastián, las reservas monetarias se desvinculan cada vez más del comercio exterior, puesto que los ingresos de divisas no dependen ya fundamentalmente de las exportaciones, ni la función principal de las reservas de divisas está unida a garantizar el pago de las importaciones [1].

En definitiva, a la debilidad interna de carácter socio institucional de los países más pobres se suma la distorsión de los flujos comerciales y monetarios internacionales que actúa en contra de esos mismos países, impidiendo en buena medida el aprovechamiento de las oportunidades que genera el proceso de globalización económica. Los programas de ayuda oficial internacional y el creciente flujo de inversiones privadas hacia los países pobres tienen limitados efectos, que además se ven más que contrarrestados por las tendencias internacionales en los mercados reales y financieros.

Las políticas contra la pobreza pasan, por tanto, inevitablemente, no sólo por una mayor ayuda internacional, asociada en buena parte a cambios institucionales internos en los países de destino; sino, sobre todo, por cambios en las pautas o reglas de juego de los mercados internacionales. La liberalización de los mercados de bienes y servicios tiene que ser más profunda y coherente, evitando asimetrías como las que se producen con muchos de los productos agrarios e industriales y estableciendo marcos reguladores que integren a los países más pobres en las redes de comercialización y de servicios. Muchas de las propuestas de autores tan renombrados como Sachs o Stiglitz, que tienen una amplia experiencia en la gestión de las políticas económicas internacionales, apuntan en ese sentido [2].

Los modelos de desarrollo dominantes a escala internacional se apoyan en un alto grado en mercados oligopolizados que favorecen la concentración y restringen la competencia. Eso hace prácticamente imposible que fructifiquen gran parte de las iniciativas de pequeños y medianos empresarios, especialmente en los países más pobres que tienen mayores dificultades para conseguir créditos baratos y alcanzar el conocimiento y los medios necesarios para acceder a los mercados. No debe olvidarse que la diferencia fundamental entre países, a pesar del fuerte poder e influencia de las grandes empresas, radica en la amplitud y solidez de su base productiva, constituida por pequeñas y medianas empresas. El desarrollo en ese sentido implica una más amplia y radical democratización en la que crezca el protagonismo de la sociedad civil, como ya destacara Amartya Sen en su obra *El desarrollo como libertad* [3].

---

[1] Luis de Sebastián: *Mundo rico, mundo pobre. Pobreza y solidaridad en el mundo de hoy*, Editorial Sal Térrea/Círculo de Lectores, Barcelona, 1993; y *Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización*, Editorial Trotta, Madrid, 2002

[2] Jeffrey Sachs, *El fin de la pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Editorial Debate, Madrid, 2005; y Joseph E. Stiglitz, *El malestar de la globalización*, Editorial Taurus, Madrid 2002

[3] Amartya Sen, Development as freedom, First Anchor Books Edition, Nee Cork, 2000.

**Resumen:**

La erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo es el problema económico fundamental que motiva los esfuerzos de todos los países y que orienta la política económica internacional. No obstante, los avances en ese sentido han sido escasos. Aunque en el conjunto del mundo pueda detectarse una cierta disminución de los niveles de pobreza absoluta, sobre todo por el avance de China y en menor medida de India, otras zonas pobres como Latinoamérica apenas han mejorado, África ha aumentado incluso su distancia relativa respecto a las áreas más ricas y ha habido un claro retroceso en la renta per cápita de los países del extremo oriente de Europa. Las políticas internacionales no sólo no han alcanzado los objetivos de ayuda previstos y aprobados por las Naciones Unidas, sino que siguen sin modificar los patrones de crecimiento internacional que limitan la competencia en los mercados y agudizan la concentración de capital.

**Palabras clave:**

Pobreza absoluta y relativa, desigualdad económica, distribución personal de la renta, umbral de pobreza.

[Volver](#)

Abstract:

Key Words:

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Ensayos

---

### EL DIFÍCIL CAMINO PARA UNA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA 2007-2013.

Rubén Garrido Yserte y Tomás Mancha Navarro

---

#### Resumen:

El presente artículo trata de mostrar los aspectos básicos de la política regional y de cohesión (PRC) de la Unión Europea (UE), para el ya inminente nuevo período de programación 2007-2013, partiendo del análisis de los principales *vectores de cambio* bajo los que la misma se ha venido desarrollando y de la presentación sintetizada del amplio debate suscitado en torno a la orientación que debía tomar esta política. De una forma breve las líneas básicas de la nueva PRC diseñada por la Comisión se concretan en: la sustitución de los actuales objetivos 1, 2 y 3 por tres nuevos objetivos denominados *convergencia*; *competitividad regional y empleo*; y *cooperación territorial europea*; un enfoque de programación más estratégico; un mayor grado de concentración temática y presupuestaria; una remodelación del principio de proporcionalidad; y finalmente, una decidida apuesta por la descentralización y simplificación. Del conjunto de propuestas realizadas por la Comisión se desprende que los cambios introducidos son importantes, tratando de responder a los nuevos retos y amenazas de la cohesión económica y social entre los que la ampliación y los cambios en el entorno económico internacional son sin duda decisivos.

#### Palabras clave:

Política regional, cohesión económica y social; Unión Europea; convergencia; competitividad regional; cooperación territorial europea; ampliación y globalización.

#### Abstract:

This article tries to show the main lines of European cohesion and regional policy (CRP) for the next program period 2007-2013 taking as starting point the analysis of main change vectors of its development and the polemic debate on its future developed in the past five years. The basic news of the CRP are: the implementation of three new objectives, convergence, regional competitiveness and European regional cooperation instead the old objectives 1, 2 and 3; a more concentrate emphasis in programming and budgeting tasks; a reorientation of proportionality principle and, finally, an special emphasis in simplification and decentralisation. All these changes are very important and try to answer the new challenges and threats for economic and social cohesion; particularly enlargement and changes in international economic environment.

#### Key Words:

Regional policy; economic and social cohesion; European Union; convergence; regional competitiveness; European territorial cooperation; enlargement and globalisation.

[Descargar](#)

Imprimir

## Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

### Investigaciones en curso

---

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

*Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la Política y la Gestión Social*  
Sergio Raúl Ilari

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Investigaciones en curso

---

### ENTRE EL GÉNERO Y LA ESPECIE. REFLEXIONANDO SOBRE LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN SOCIAL.

Sergio Raúl Ilari

---

[Resumen-Palabras clave](#) / [Abstract-Keywords](#)

1. [Los objetivos de las políticas sociales](#)
2. [La funcionalidad de las políticas sociales](#)
3. [Los pobres y excluidos: ¿los destinatarios de la gestión social?](#)
4. [La gestión social y la gestión de programas sociales](#)
5. [La gestión social y el valor público](#)
6. [La gestión social y los sectores sociales](#)
7. [Críticas y precisiones finales](#)

[Bibliografía](#)

[Notas](#)

Si las políticas sociales están dirigidas al bienestar general, las económicas ¿se dirigen al malestar?

La idea de que las políticas económicas se distinguen de las de carácter social por disponer de fines diferenciados, lamentablemente, sigue siendo usual. Así como las primeras estarían formuladas especialmente con el objetivo del crecimiento de la economía y la estabilidad monetaria, las políticas sociales tendrían finalidades específicas tal como mejorar las condiciones de vida, la equidad, la distribución del ingreso y el bienestar general. Mientras unas estarían vinculadas al logro del desarrollo económico (indicado especialmente por la cuenta del Producto Bruto Interno per cápita), las otras deberían dirigirse al logro del desarrollo social o humano. Esta reduccionista y ficticia separación entre políticas sociales y económicas, aunque ha sido cuestionada por algunos autores, continúa claramente instalada en los discursos académicos, políticos y sociales. A su vez, es característico en muchos de los trabajos que abordan dicha dualidad, el olvido de la funcionalidad o finalidad del resto de las políticas públicas, tal como las de seguridad, relaciones exteriores o medio ambiente. En este marco, en el trabajo presentamos algunas reflexiones a partir de los siguientes interrogantes: ¿Hasta qué punto la política social tienen especificidades que la distinguen del resto de las políticas públicas? ¿En qué grado puede la gestión de políticas y programas sociales lograr los denominados "objetivos sociales" que generalmente se propone?

#### 1. Los objetivos de las políticas sociales

Haciendo una rápida lectura de los objetivos que tradicionalmente se le asignan a las áreas que desarrollan la gestión social de un gobierno, no debe extrañarnos que aparezcan las referencias vinculadas al bienestar, la solidaridad, la equidad, la emergencia o la satisfacción de necesidades mínimas. Pero a su vez, esta definición de carácter finalista<sup>[1]</sup>, también suele ser común en el campo académico de las políticas y la gestión social. Entre muchos otros autores, Ezequiel Ander Egg (1999) y Asa Laurell (1995), retoman los objetivos del "bienestar" para distinguir las políticas sociales.<sup>[2]</sup> Esta perspectiva adopta también el Léxico de la Política, donde se define a la política social como "aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población" (582).

Sabido es que nuestra manera de entender a las políticas suele estar vinculada a la nuestra comprensión respecto del Estado. Las definiciones carácter finalista, al remarcar el "deber ser" de las políticas, pero expresando sus afirmaciones desde "lo que es", suelen asociarse con el pensamiento de la doctrina social de la Iglesia. Desde sus posiciones tradicionales se visualiza al Estado como un actor que guiado por objetivos éticos, "es" por naturaleza "garante del bien común". Dada la total ambigüedad del término "naturaleza", estas definiciones finalistas poco sirven al momento de intentar explicar la realidad tal como es (o tal como parecería ser a la luz del observador). Esta confusión entre la descripción y la prescripción que, en la ciencia política tuvo un corte extraordinario con la obra de Nicolás Maquiavelo, ha llevado también a definir a las políticas y la gestión social desde lo que "deberían ser", dejando de lado nada menos que las contradicciones y ambigüedades que pueden existir entre sus objetivos o las relaciones de poder que las atraviesan.

Desde otra perspectiva, José Luis Coraggio llama la atención sobre los problemas que trae la diferenciación entre objetivos de políticas económicas y sociales, proponiendo el análisis y la acción integral a través del concepto "políticas socioeconómicas". La diferenciación "implica aceptar que la política económica no tiene como objetivo el bienestar de la población" (1999:43). Sin embargo, la orientación que propone el autor también cabe incluirla entre las de carácter finalista, dado que aunque plantea la estrecha relación entre ambas, considera que estas políticas "están" guiadas por fines valorativos determinados. Siguiendo una tradición crítica en el campo de la economía, expresa que "el objetivo de todo sistema económico es el de la asignación eficiente de recursos

escasos para la satisfacción de las necesidades humanas" (162). Es decir, aparece nuevamente el "deber ser" planteado en términos de lo que es. Y como bien se pregunta Sonia Fleury, si las políticas de un país no cumplen con las finalidades enunciadas, ¿deberíamos decir que no existen políticas sociales en ese determinado país? Por otra parte, consideramos que las políticas públicas son las que "deberían" estar dirigidas hacia el logro del bienestar y no sólo las de carácter socioeconómico. Esto lo retomaremos más adelante.

Sabido es que en los '90 en América Latina el crecimiento económico y el aumento del gasto social per cápita [3] [4], no produjeron una mejora de la equidad y ni siquiera lograron estabilizar el porcentaje de personas en situación de pobreza. Con este dato, rápidamente se suele inferir que la gestión social ha tenido problemas de eficacia y eficiencia. [5] Independientemente de que toda mejora de la gestión es bienvenida (siempre que la energía invertida sea inferior al logro obtenido), estamos frente a un error en la reflexión lógica. La equivocación pasa también en este caso, por considerar a las políticas sociales como las principales constructoras de la equidad y la reducción de la pobreza. Esto no es así. Al respecto, cabe recordar el fuerte impacto que se puede lograr en la equidad de un país al transformar su sistema impositivo. De cualquier manera, el tener en cuenta que las políticas económicas impactan fuertemente en la distribución del ingreso, no nos debe llevar a priorizar un tipo de política estatal por sobre otra, tal como lo hace la Teoría de Derrame con su consigna: "la mejor política social es una buena política económica". También es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una articulada política social (Merchand Rojas: 2). Pero esta necesaria articulación no debe ser promovida porque se trata de políticas con objetivos diferenciados, pero compatibles. Por el contrario son políticas que deberían adoptar las mismas finalidades. Las políticas sociales no pueden ser diferenciadas de las económicas o de las de seguridad, las de justicia o las de relaciones exteriores por perseguir objetivos distintos. Desde un punto de vista valorativo, desde "el deber ser", no nos cabe duda de que toda "política estatal" debería tener por objetivo final el bienestar y la equidad.

El limitar los objetivos de bienestar a las políticas de carácter social, genera dos claras consecuencias negativas: Por una parte libera al resto de las áreas de gobierno de esta enorme responsabilidad. Valga como ejemplo el hecho de que más de un economista (ortodoxo) ha definido la situación de la Argentina a mediados del 2006, como muy buena, en términos macroeconómicos. Cuatro años de crecimiento a tasas muy altas, superávit fiscal, inflación baja y controlada. Claro, olvidan que los indicadores de inequidad, pobreza, trabajo en negro y desocupación siguen siendo muy altos. Pero estos son ubicados fuera de los objetivos macro-económicos, ya que son entendidos como "objetivos sociales". Sin duda, la persistencia de este malentendido también es responsabilidad de quienes trabajamos en el campo social. Así como solía utilizarse en los 90 a la burocracia estatal como chivo expiatorio de los males sociales, no es extraño escuchar hoy en día en los pasillos de los sectores sociales, que los responsables de luchar por la equidad somos nosotros, ya que el adversario, el "otro", el despreocupado del bienestar social, dado que especialmente responde al capital, se ubica en las áreas económicas. En segundo lugar genera la consecuencia de desprestigiar aún más la gestión social latinoamericana, ante lo que se entiende como sus "reiterados fracasos". Como decíamos, la culpa de la inequidad creciente y los altos niveles de pobreza parecerían ser consecuencias del mal gasto, de la burocracia, de la ineficiencia de la gestión social. Tampoco es así.

[Volver](#)

## 2. La funcionalidad de las políticas sociales

Una manera alternativa de definir a las políticas sociales privilegia la funcionalidad que ellas tienen dentro de procesos políticos y/o estructurales más amplios. Desde la perspectiva neoliberal, las políticas sociales son concebidas por su función de compensación al aliviar la situación de los marginados del mercado. Thomas Marshall señala que la política social "usa el poder político para reemplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado". [6] Posteriormente, el discurso del Consenso de Washington fue claro: dado que uno de los estímulos al crecimiento es el aumento de la desigualdad (por ejemplo, a través de la reducción de los impuestos al capital o los aportes patronales a la seguridad social), es preciso que otras políticas, las sociales, sirvan de "paliativos" o "compensación" por los daños inmediatos resultantes de las políticas de ajuste, estabilización y crecimiento.

Desde la izquierda también aparecen algunas teorías en donde se privilegia la mirada funcional de las políticas sociales. "Son las dirigidas al control social"; "cumplen la función de legitimar a las élites gobernantes"; "están dirigidas a apoyar la reproducción de la fuerza de trabajo", "a compensar los efectos del modo de producción capitalista"; "a atenuar las crisis de legitimidad". Dentro de esta concepción, Claus Offe considera que "la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados" (1990:78). Siguiendo esta reflexión, expresa que "la función más decisiva de la política social es su regulación del proceso de proletarización" (84). Ahora bien, en dicho proceso ¿sólo participan las políticas sociales? ¿Las económicas, no? Considero que la perspectiva de Offe tiene el mismo problema lógico de las anteriores definiciones finalistas. Para ser válida la definición, la función señalada sólo debería cumplirla la política social y no así el resto de las políticas estatales. Por ejemplo, si definimos las políticas sociales por estar dirigidas al control social, ¿qué podríamos decir de las políticas de seguridad? Por otro lado, si las definimos como generadoras de legitimidad, ¿qué decir de las políticas económicas cuando inciden en el logro de un alto grado de crecimiento de la economía? [7] Tal como señala Sonia Fleury esta manera de entender las políticas no es capaz de visualizar las variadas contradicciones que atraviesan este campo (3).

Permítame la siguiente reflexión hipotética, a fin de aclarar el problema que tienen estas perspectivas funcionales. Siguiendo esta línea de análisis, tres funciones básicas podrían llegar a cumplir las políticas sociales. Una de ellas sería la comúnmente aceptada función legitimadora del partido gobernante y del sistema en su conjunto, al conseguir "votos", mantener la paz y la armonía social. Podría decirse también, que otra de las funciones de las políticas sociales sería la de brindar determinados beneficios a sus destinatarios; por supuesto que en grados diferentes. Pero no hay lugar a dudas de que los ciudadanos logramos ciertos beneficios al recibir

servicios de salud pública, educación gratuita o programas de ingreso. [8] A su vez, las políticas sociales también tendrían la funcionalidad de contribuir a la mejora, desarrollo y continuidad del proceso de acumulación de capital, al disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo; posibilitar un aumento de la productividad de los trabajadores; etc. En este sentido puede también considerarse el proceso de mercantilización de las políticas de seguridad social desarrollado en los últimos años en varios de los países de la región. ¿Quién sino los empresarios del sector —en Argentina, a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) — han sido los primeros y principales beneficiarios de esta nueva “política social”? [9] Sin embargo, si ampliamos el espectro no caben dudas de que en toda política “estatal” aparecen de manera interactiva y contradictoria estos tres “objetivos”, “sistemas” (en términos de Renate Mayntz) o “roles”, tal como los denomina Oscar Oszlak. [10] Nuevamente aparece el problema lógico de definición. Es decir, estas tres funciones no son exclusivas de alguna de las políticas sectoriales, sino que son constitutivas de las políticas públicas en general, con lo cual no nos sirve esta perspectiva para delimitar qué entendemos por una de ellas. Además, en términos de poder sería una clara debilidad para la estructura de poder dominante, enmarcar sus diferentes objetivos en áreas de gobierno formalmente separadas. La búsqueda de legitimidad, de control social o el fortalecimiento del capital, no están limitado a un tipo de política en particular. El proceso, sin ninguna duda, es complejo e integrado.

La aparente dicotomía entre las políticas económicas y las sociales lleva a importantes confusiones cuando se las considera como ámbitos paralelos con objetivos diferenciados. Más aún cuando se relaciona a las políticas económicas con la acumulación y a las sociales con el bienestar o la búsqueda de legitimidad. También con las políticas sociales se puede favorecer el desarrollo de excelentes negocios, acumular capital y “fabricar pobres”. Vuelvo al ejemplo de las administradoras de fondos de pensión, pero también por qué no agregar las políticas de precarización laboral difundidas en América Latina en los '90 o la desregulación del sistema educativo, con la cual se promovió la diferenciación de los servicios según los ingresos de la gente. Todas ellas son políticas sociales y lejos están de los valores de solidaridad y equidad.

No existen diferencias entre la política económica y la política social en lo que hace a su funcionalidad, sus objetivos o sus fines últimos, dado que se trata de una diferenciación formal y analítica de las políticas estatales. Se trata de distintos aspectos de la actividad del Estado, “los cuales son diferentes pero estructural y lógicamente reunidos en un idéntico proceso social” (Fernández/Rozas:26). Por lo tanto, constituye un error el considerar que los denominados “objetivos sociales” tales como el bienestar general y la equidad, son básicamente objetivos de las áreas sociales. Mientras el resto de las políticas públicas sean de carácter regresivo, sólo con el esfuerzo de las áreas “sociales” es imposible lograr transformar sustantivamente la equidad de una sociedad. También vale la misma reflexión desde las políticas económicas. Por el contrario, se los debería entender en tanto objetivos generales de gobierno, fines que deben ser asumidos desde todas las áreas del Estado [11]. Continuar sosteniendo que el bienestar y la inequidad son objetivos de las políticas sociales constituye una barrera conceptual, un límite que incluso provoca mayores dificultades para el logro de sociedades más justas. Rolando Franco, más de veinte años atrás, dice que el logro de los objetivos denominados sociales “se relaciona sólo lateralmente con los sectores sociales. Tienen tanto o más que ver con los ingresos y aún con el acceso que ellos dan a través del mercado, al consumo de los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y alcanzar bienestar” (1984: 61). En un trabajo más reciente (2003), Franco modifica esta consideración al plantear que “la política social es el gran canal de cumplimiento” (de los objetivos sociales). De las dos perspectivas, sin duda, me quedaré con la primera, dado que no es cuestión de priorizar a nivel conceptual, una u otra de las políticas en la búsqueda del bienestar y la equidad. El crecimiento económico también debería estar contemplado en los fines de las diferentes políticas de un Estado, incluso las sociales.

[Volver](#)

### 3. Los pobres y excluidos: ¿los destinatarios de la gestión social?

Además de las definiciones finalistas y las de carácter funcional aparecen también tanto desde los gestores de políticas como desde la academia, cierta relación entre la política social y uno de los problemas sociales: la pobreza. En el marco del discurso liberal es usual visualizar que la población – objeto de las políticas sociales son las personas carenciadas; los excluidos; aquellos con necesidades básicas insatisfechas; quienes están debajo de la línea de pobreza o en la indigencia. El resto de los individuos debería satisfacer sus necesidades de salud, educación y empleo en el mercado. Es decir, desde la perspectiva liberal, las políticas sociales podrían definirse por su función (la compensación), pero también pueden definirse por su objeto, al tratarse de las políticas que tienen por “beneficiarios” a los pobres. Esta concepción lleva a considerar que la gestión social sólo se limita a la gestión de programas concretos dirigidos a los sectores de mayor nivel de pobreza de la sociedad.

Sabido es que en el siglo XVIII, a esta ideología se le opusieron las posiciones democráticas y la perspectiva del Derecho, fundamentalmente desde el socialismo y la socialdemocracia, quienes promueven especialmente las perspectivas universalistas. Desde esta última, la diferenciación de la sociedad se debe producir al momento de la recaudación impositiva, pero no al momento de otorgar el servicio. En el marco de la escuela pública, “el guardapolvo blanco” constituye, al respecto, un buen símbolo de la idea de homogeneidad e igualdad, históricamente asumida también por los liberales progresistas. Por lo tanto, si incluimos a la educación, la salud o el trabajo dentro de las áreas de carácter social, está claro que nos queda demasiado estrecha la definición de “los pobres” como población-objeto de estas políticas. Son los pobres, pero los no pobres también.

A su vez, también es demasiado acotado pensar a la gestión social como el ámbito de la gestión pública especializado en la lucha contra la exclusión social. Desde los '90 este término monopolizó en Europa las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos, asociándose a los problemas de desempleo y la inestabilidad de los vínculos sociales. Aún existiendo múltiples interpretaciones del término, comenzó a ser utilizado en tanto objeto de las políticas sociales, en documentos oficiales de la Comunidad Europea [12] (Arriba:9). Es de destacar que suele ser considerado como un concepto más amplio que el de pobreza, ya que además de considerar la

pobreza de ingresos incluiría otros componentes como la marginalidad, el desempleo, la discriminación, etc.[13] Pero la perspectiva multidimensional del concepto "pobreza" ya había aparecido en concepciones anteriores sobre el fenómeno (Arriba:10). Existen trabajos en donde se limita el concepto pobreza al indicador ingreso, pero muchos otros que entienden el fenómeno en forma integral. Por otra parte, el concepto "exclusión social" tiene la limitación de dar una idea falsa; la de que existen grupos "excluidos de la sociedad", cuando muchos o quizás todos, están claramente incluidos (como trabajadores explotados por empresarios que operan "en negro", como ejército de reserva, como "clientes" de líderes políticos barriales, etc.). Está claro que esta inclusión no implica, en lo más mínimo, reconocimiento de derechos, ni recepción de básicos beneficios de la sociedad, pero es inclusión al fin.

[Volver](#)

#### 4. La gestión social y la gestión de programas sociales

Algunos trabajos académicos han asimilado el concepto gestión social al de gestión de programas desarrollados en las áreas sociales y han avanzado en el análisis de sus especificidades. En uno de los trabajos pioneros en el tema, Bernardo Kliksberg (1989), explica que la gerencia de programas sociales enfrenta los siguientes problemas distintivos:

- Turbulencia en los objetivos (ambigüedades).
- Complejidad política de los procesos de implementación.
- Problemas de acceso de los beneficiarios.
- Relevancia del estilo (la importancia de "la manera de hacer las cosas")
- Dificultades de coordinación (necesidad de la gestión multi-institucional e intersectorial).
- Necesidad de la descentralización.
- Necesidad de desarrollar instrumentos de evaluación

Casi diez años más tarde, señala Kliksberg que la experiencia de la ejecución de programas sociales muestra, entre otras, las siguientes "singularidades": los objetivos están destinados con frecuencia a cumplirse en el mediano y largo plazo; las variables contextuales que pueden incidir sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales comprenden un espectro muy amplio de naturaleza variada; en la ejecución efectiva de programas sociales de amplitud intervienen múltiples actores, por lo que implícita o explícitamente son interinstitucionales; el proceso real de operación suele ser complejo y fluctuante; los gerentes sociales tienen que alcanzar las metas en medio de presiones diversas (1997: 46-50).

José Sulbrandt (2002), también en esta línea, considera que existen "características intrínsecas a los problemas y programas sociales":

- Los problemas sociales que se pretenden enfrentar mediante estas políticas y programas sociales son altamente complejos.
- Las políticas y programas sociales persiguen objetivos múltiples.
- En el transcurso de la implementación, las metas tienden a ser redefinidas.
- Las tecnologías utilizadas tienen carácter blando.
- La complejidad e incertidumbre rodea la ejecución de los programas sociales.
- En la ejecución existe un gran número de instancias de decisión.
- Particularmente en el área social, existe una notable división y fragmentación.
- Existen diferentes perspectivas para asumir el programa por parte de los funcionarios.

Otros trabajos más recientes (Martínez Nogueira, 2004; Moro, 2005) resaltan, especialmente, en tanto atributos de los programas sociales, la heterogeneidad o multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, la contingencia, la complejidad de las interacciones que se desarrollan entre los actores involucrados, la heterogeneidad de las poblaciones – objetivos y sus contextos institucionales, entre otras.

Ahora bien, en primer lugar, entiendo que la gestión social no debe limitarse a la gestión de programas. Volviendo al interrogante inicial del texto me pregunto: si la gestión social es la desarrollada a través de programas sociales, ¿cómo deberíamos denominar a la gestión de estas áreas cuando no se desarrolla a través de programas, tal como suelen funcionar las áreas de acción social directa? Siguiendo el criterio de limitarlo a los programas, habría que considerar que en el área de educación exista "gestión educativa (cuando se trata de servicios) y a la vez "gestión social", dado que así denominaríamos a los programas focalizados de educación. Asimilar "gestión de programas sociales" con "gestión social" es claramente un desacierto. El campo de la gestión social debería incluir tanto la gestión de programas como la de servicios sociales permanentes.

En segundo término, cabe observar respecto de las singularidades que aparecen en los tres trabajos anteriores, que estos atributos pueden trasladarse a otros tipos de programas estatales no sociales y nos encontraríamos con las mismas características. Imaginemos un programa en el área de la seguridad pública. Si revisamos las características enumeradas anteriormente, el contexto, las ambigüedades de los objetivos, la complejidad de los actores involucrados, también existen en este caso. Y está claro que la seguridad y la defensa no son parte de la gestión social. Incluso si pensamos en un programa de tránsito. Oscar Oszlak (2001), analizando particularmente el primero de los tres trabajos, señala:

"Por cierto, en la gerencia social, los procesos de implementación se caracterizan por una alta densidad de

interacciones entre actores heterogéneos, los intereses no son siempre coincidentes, se incorporan orientaciones, expectativas y valores conflictivos, los procesos de gestión incluyen no sólo a organismos públicos sino también a ONGs, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, todo lo cual implica a veces largos procesos de negociación y búsqueda de compromiso. Pero ello no es un atributo exclusivo de las políticas sociales, sino que se aplica a casi cualquier área de política cuya implementación se basa centralmente en dichas tecnologías "blandas". La gestión del turismo, el medio ambiente, las políticas agropecuarias -entre muchos otros casos- participan claramente de estas características." (2001:6)

Ni la multidimensionalidad de los problemas que enfrentan, ni el contexto turbulento, ni el uso de tecnologías blandas, ni los problemas de coordinación son especificidades de la gestión social. En realidad, se trata del entorno y las características de la gestión de programas y políticas públicas actuales. No cabe duda de que gestionar a través de programas tiene su especificidad frente a la gestión tradicional de servicios. El disponer de objetivos delimitados, resultados formalizados, actividades definidas, plazos de ejecución y seguramente mayor flexibilidad laboral, serían algunas de sus características. Pero esta ya es otra discusión.

[Volver](#)

## 5. La gestión social y el valor público

La aparición y, luego, el desuso de conceptos es un hecho recurrente en el mundo académico y técnico del campo social. Esos conceptos muchas veces están relacionados directamente con el autor que les dio origen. Tal es el caso del concepto valor público. En 1995, Mark Moore afirmó que "el objeto del trabajo directivo en el sector público es la creación de valor público, del mismo modo que el trabajo directivo en el sector privado es crear valor privado" (60). Este es "el valor añadido por el Estado, la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos y poderes que los ciudadanos decidan dar a su gobierno" (Kelly y Muers: 1). A su vez, Karen Mokate y José Saavedra señalan que "el valor público surge de respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos" (2003:1). Ahora bien, en los últimos años suele plantearse también de que el fin de la gestión social radica en la generación de valor público. Y aquí vuelve a aparecer el problema de las definiciones finalistas que antes describía. Dejando de lado el debate acerca de la pertinencia del concepto y de sus implicancias, la búsqueda del valor público podría considerarse en tanto el fin que deberían seguir todas las políticas públicas, pero nunca una sola de ellas en particular.

[Volver](#)

## 6. La gestión social y los sectores sociales

Al carecer de objetivos diferenciados, de funciones específicas y dado que tampoco pueden ser distinguidas por su población-objeto o por la generación de un tipo especial de valor, nos queda sólo diferenciar las políticas sociales del resto de las políticas públicas, por su histórico y especial campo de acción. Tal como planteaba inicialmente Rolando Franco, la política social es un tipo especial de política o planificación, que engloba varios sectores denominados "sociales" (1984:61).

Ahora bien, ¿qué áreas de la gestión pública son de carácter "social"? Esta pregunta parecería ser un buen camino para repensar el concepto de gestión social. ¿De qué estamos hablando? ¿De la gestión de un programa de ayuda alimentaria o del sistema de salud de un país? Si no están claros los componentes, qué se incluye y qué otras áreas de la gestión pública quedan afuera, ¿cómo es posible encontrar su especificidad?

No existe acuerdo respecto de las áreas que componen las políticas o la gestión social. Como decía anteriormente, algunos autores se limitan a las políticas de lucha contra la pobreza; otros excluyen las políticas que mayor grado de universalidad adoptaron en el siglo XX, las políticas de educación y salud [14]. Y finalmente otros toman una perspectiva amplia al considerar las áreas que tradicionalmente se incluyen al momento de medir el gasto público social consolidado. Es decir, la composición de las "políticas sociales" depende más de una decisión del observador que de la especificidad de su propia naturaleza. Siguiendo la perspectiva amplia, considero que debería existir congruencia entre lo que entendemos con el concepto "política social", los recursos invertidos en dichas políticas, el "gasto social" y su administración o gerenciamiento (la gestión social). Ahora bien, para complicar un poco más la situación, tampoco existe total acuerdo respecto de los componentes del gasto público social en América Latina, con lo cual lo más acertado parecería ser el establecer de manera explícita qué entiende cada uno respecto del tema. Particularmente, considero de carácter "social" a las siguientes políticas: asistencia y promoción social; trabajo; tierras, vivienda y servicios básicos; agua; deporte, recreación y turismo social; salud y alimentación; seguridad social; cultura y educación y ciencia y técnica. [15] Un caso especial es el de la política del "agua". En el caso argentino está incluida en la cuenta del "gasto público social", pero pocas veces es vinculada "de hecho" con las acciones de gobierno de los ministerios o secretarías de este campo. También constituyen un caso particular las políticas de población o también denominadas "demográficas", las que no han tenido un desarrollo claramente autónomo, por lo cual podrían aparecer de manera parcial en el marco de las políticas de salud (ej. las dirigidas al control de la natalidad) y, por otra parte, conformando las políticas de trabajo (sería el caso de la regulación de la oferta de mano de obra a través de la inmigración).

Haciendo un somero listado de diferenciación sectorial, fuera de estas áreas sociales quedarán entonces las áreas de defensa; la económica (hacienda pública, producción, comercio); la de infraestructura (energía, transporte, urbanismo, medio ambiente); las de relaciones exteriores, de administración (interior, reforma administrativa) y justicia. A fines de los '90 realizamos durante varios años el relevamiento y sistematización de los programas sociales desarrollados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires [16]. Allí detectamos "zonas grises" en donde, por ejemplo, la política económica y la social aparecen muy poco diferenciadas. Tal fue el caso de los programas dirigidos a fomentar el desarrollo de emprendimientos productivos. Optamos por incluir, en tanto programas sociales, a los vinculados con la economía social y los dirigidos al desarrollo o consolidación de cooperativas y microemprendimientos. Por esta razón excluimos del relevamiento a los programas de crédito dirigidos a pequeñas y medianas empresas, incluso en situación de crisis. Otra de las zonas grises, en este caso entre política social y seguridad, la observamos en instituciones tradicionalmente ligadas a esta última, tal como el Servicio Penitenciario Provincial que desarrolla, además, programas de asistencia en donde se vincula al detenido

con su familia.

[Volver](#)

## 7. Críticas y precisiones finales

Adoptada esta perspectiva "sectorial" para definir las políticas y la gestión social, vale detenernos un momento en las críticas que suelen hacerse. Sonia Fleury observa que "termina siendo una separación meramente formal y descriptiva, sin proveer de elementos analíticos" (2). Así es. Constituye una diferenciación meramente formal, pero tal como intento explicar en este artículo, adopto esta posición justamente porque no aparecen diferencias conceptuales o analíticas con el resto de los tipos de políticas. Otra crítica que suele plantearse es que "supone una separación artificial entre políticas económicas y sociales". También es verdad. La separación de las políticas estatales debe ser considerada totalmente artificial, dada la naturaleza "integral" de las políticas y la imposibilidad de distinguirlas según sus fines u objeto. Las políticas sociales constituyen el conjunto de acciones y omisiones que el Estado materializa en las áreas tradicionalmente así definidas. Analizar determinada política social implicará, tal como toda política pública, el estudio de su entorno; de los macro objetivos institucionales; los planes, programas y proyectos que se desarrollan; sus relaciones intra e interministeriales; sus acciones no planificadas, las relaciones de fuerza que se desarrollan entre los actores involucrados y también las decisiones de no intervención que el Estado pueda haber tomado. Aunque algunos autores no incluyen estas omisiones en el concepto de política pública, se trata de decisiones muy importantes de tener en cuenta, dado que implican intervenciones no deseadas, o bloqueadas o por alguna razón, ni siquiera detectadas.

Sólo con el objetivo de proponer su posterior reflexión, vale detenernos un último instante, en el término "tradicional" de la definición resaltada en el párrafo anterior, dado que justamente la tradición académica, los discursos públicos y la gestión política fueron modelando con el paso de las décadas cierta especificidad del campo analizado. La especificidad estaría más dada por "lo que se dijo" del objeto más que en su naturaleza. En este sentido, la gestión social constituye un ámbito de la política estatal en donde tradicionalmente se espera que estén concentrados los esfuerzos por el logro de la equidad, la solidaridad y la justicia social. Este discurso, por supuesto erróneo, que ni siquiera distingue la heterogeneidad intrínseca del campo, le ha dotado de cierta especificidad discursiva y valorativa al campo, por lo que consideramos muy importante explorar. Desde adentro y desde afuera de los sectores sociales; desde la gestión y desde el campo académico; tanto se dijo de que aquí estaba concentrada la lucha por la equidad, que algunos se fueron convenciendo. Sin lugar a dudas, queda mucho por analizar, pero sería muy razonable, que siguiendo las normas básicas de una definición, sigamos repensando el alcance de la política y la gestión social sin olvidar tanto su complejidad intrínseca como su género, la comprensión del Estado y las políticas públicas.

[Volver](#)

### Bibliografía

- Ander Egg, Ezequiel (1999), Diccionario de Trabajo Social, Buenos Aires, Humen.
- Arriba, Ana (2001), El concepto de exclusión en política social, Madrid, UPC – CSIC.
- Baca Olamendi, Laura y otros (comp.) (2001), Léxico de la Política, México, FCE.
- Coraggio, José Luis (1998), "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo", Cartilla de Desarrollo Local, Gral. Sarmiento, N.1.
- Coraggio, José Luis (2005), "Es posible otra economía sin (otra) política?". Publicaciones del Instituto Fronesí, <http://www.immaqen.com/fronesi>, 10-02-06.
- Fernández, Oscar (comp.) (1998), Política social y descentralización en Costa Rica, San José, UNICEF - Universidad de Costa Rica, <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.html>, 12-02-06
- Fernández, Arturo y Rozas, Margarita (1983), Políticas sociales y trabajo social, Buenos Aires, Humanitas.
- Fleury, Sonia (1998), Políticas sociales y ciudadanía, Washington, B.I.D. - I.N.D.E.S.
- Franco, Rolando (1984), "Las grandes controversias de la política social", en CEPAL-ILPES-UNICEF, Desarrollo Social en los 80, Santiago, Ed. CEPAL.
- Franco, Rolando (2003), "Descentralización, participación y competencia en la gestión social", Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD, [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html) 20-02-06
- INDES – BID (2004), La gerencia social Indes. Washington, <http://indes.iadb.org>, 2-12-05
- Kelly, Gavin y Muers, Sthefen (2004), Creating Public Value, Strategic Unit, Cabinet Office, 2003, traducción realizada por Gustavo Gutierrez, Indes-BID, mimeo.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) (1989), Cómo Enfrentar la Pobreza?, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Kliksberg, Bernardo (1997), "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves", Revista de Administración Pública Uruguaya, Montevideo, N. 19.
- Laurell, Asa (1995), "Para pensar una política social alternativa" en Vilas, Carlos (coord.), Estado y políticas sociales. Después del ajuste. Debates y alternativas, México, Nueva Sociedad.
- Martínez Nogueira, Roberto (2004), Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: Provisión, participación y coordinación, INDES-BID, Washington.
- Merchand Rojas, Marco (2005), "Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas", Revista Contribuciones a la economía, Eumed.net, <http://www.eumed.net>, 8-12-05

- Mokate, Karen y Saavedra, José (2004), La gerencia social y el valor público, INDES/BID, Washington, <http://indes.iadb.org>, 8-12-05
- Molina, Carlos (2003), Gasto social en América latina, INDES – BID - Documento de Trabajo I 37, Washington, <http://indes.iadb.org,12-12-05>
- Moore, Mark (1995), Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público, Buenos Aires, Paidós.
- Moreno, Luis (2000), Ciudadanos precarios. La última red de protección social, Barcelona, Ariel Sociología.
- Moro, Javier (2005), "La dimensión cultural en la gestión social. El papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América latina" en Repetto, Fabián, La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América latina, INDES-BIF, Guatemala.
- Offe, Claus (1990), Contradicciones en el estado del bienestar, México, Alianza Editorial.
- Oszlak, Oscar (1984), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, Oscar (comp), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, PAIDOS.
- Oszlak, Oscar (2002), "Gerencia social: la construcción de una disciplina", Cátedra Abierta de Gerencia Social, Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas Ediciones FEGS, Nº 15.
- Repetto, Fabián (2005), La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América latina, INDES-BIF, Guatemala.
- Subirats, Joan (2004), Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Sulbrandt, José (2002), Introducción a la Gerencia Social, INDES-BID, Washington.

[Volver](#)

---

#### Notas

- [1] Así las denomina Sonia Fleury, 1998:2.
- [2] En el caso de Ezequiel Ander Egg, el hecho de distinguirlas por dicho objetivo, entiendo que lleva al autor a incluir en el campo de las políticas sociales, áreas tradicionalmente no consideradas "sociales", tales como el medio ambiente y la seguridad ciudadana.
- [3] Según la CEPAL el aumento del gasto público por habitante durante los años noventa fue del 50 %.
- [4] Un completo estudio del comportamiento del gasto hace Carlos Molina (2003).
- [5] En un texto reciente Fabián Repetto (2005) presenta además otras respuestas que se le han dado a esta situación, que van desde la calidad del gasto y su sostenibilidad, hasta la falta de efectividad producto de las severas condiciones de inequidad que tiene la región.
- [6] Marshall, T., Social Policy in the Twentieth Century, Hutchinson, Londres, 1975 en Fernández, O.:11.
- [7] Valga el caso de la Argentina en inicios de los '90, con la popularidad alcanzada por el gobierno justicialista, fundamentalmente por el logro de la estabilidad macroeconómica.
- [8] Sin duda, algunos de estos "beneficios" se dan en un marco clientelar, donde el "beneficiado cliente" en realidad está pagando con creces este bien recibido. De cualquier manera, muchas veces se valora dicha relación, ya que el "cliente" recibe un beneficio al que una persona excluida de la relación, ni siquiera accede. Respecto de dichas relaciones, Coraggio plantea: "La cuestión es qué construcción simbólica hacen de esas relaciones y si al participar de ellas pierden su potencial para construir una autonomía colectiva" (2005:13).
- [9] Sería muy útil para ayudar a transformar la imagen que solemos tener respecto de la gente que trabaja en políticas sociales, incluir la figura del gerente de una empresa administradora de fondos de pensión. También constituye un gestor social.
- [10] Puede enmarcarse este tema en el debate, especialmente fructífero en los '70 y '80, sobre los niveles de autonomía del Estado capitalista respecto del capital y las particularidades de los estados periféricos.
- [11] El tema lo desarrollo en el ítem 6
- [12] Tal como en el Libro Verde de Políticas Social, de 1993.
- [13] Joan Subirats (2004) presenta un interesante modelo metodológico de análisis de la exclusión en Europa.
- [14] Luis Moreno distingue distintos niveles de políticas. En un nivel específico, el autor afirma que las políticas de salud y educación podrían no considerarse dentro de las "políticas sociales".
- [15] Margarita Rozas y Arturo Fernández (1983) presentan una clasificación sobre el tema, incluyendo en las áreas sociales también a la temática del urbanismo, el medio ambiente y el desarrollo rural y excluyendo las políticas de aguas, ciencia y técnica y deporte.
- [16] En el marco de la Universidad Nacional de Quilmes, junto con Daniel Cravacuore, Marcela Fernández y Alejandro Villar.

[Volver](#)

#### Resumen:

El artículo presenta un análisis crítico respecto de la lógica de los discursos que consideran la especificidad de la gestión social, asociada a fines o objetivos determinados tales como el bienestar, la equidad y el desarrollo humano, a una particular población objeto o a una funcionalidad sistémica característica - tal como la compensación por los daños generados por las políticas de ajuste o el objetivo de atenuar las crisis de legitimidad-.

Intentando ampliar el debate que aún centra su atención en los aspectos intrínsecos de las políticas sociales o cuanto más, de su interrelación con las políticas económicas, propone adoptar una perspectiva sectorial para su definición, resaltando la naturaleza integral de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la especificidad de las políticas estaría dada por su particular campo de acción , delimitado arbitrariamente por el observador más que por su exclusiva naturaleza.

Palabras clave:

Políticas sociales; gerencia social; políticas públicas.

**Abstract:**

The article presents a critical analysis of the logic of these discourses that consider social management, associated with certain purposes or objectives such as welfare, equity, and human development, a particular object population or a characteristic systemic functionality - such as compensation for the damage generated by adjustment policies, or the objective of reducing legitimacy crises.

Attempting to extend the debate that still centers its attention on the intrinsic aspects of the social policies or at the most, of its interrelation to the economic policy, it proposes to adopt a sectorial perspective for its definition, stressing the integral nature of the public policies. From this point of view, the specificity of the policies would be given by its particular action field, arbitrarily defined by the observer rather than by its exclusive nature.

**Key Words:**

Social policies; social management; public policies.

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Estados de la cuestión

---

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

*Algunas consideraciones sobre el análisis de la distribución del tamaño de la renta*

Francisco Javier Callealta Barroso y José Javier Núñez Velázquez

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Estados de la cuestión

---

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA RENTA

Francisco Javier Callealta Barroso y José Javier Núñez Velázquez

---

**Resumen:**

Por su contribución al proceso de producción, los factores productivos reciben una retribución en forma de rentas. Sobre esta distribución primaria de la renta actúan los poderes públicos dando lugar a una distribución secundaria de la misma. Pues bien, para asegurar un reparto del producto razonablemente equitativo que proporcione estabilidad social a la población es fundamental conocer y vigilar en cada momento cómo llegan estas rentas a los individuos que la componen, como consecuencia de los roles redistributivos desempeñados tanto por el mercado como por el Estado a través de sus políticas.

El objetivo de los párrafos que componen este artículo no será otro que el de realizar algunas consideraciones metodológicas y prácticas sobre los principales aspectos, tópicos y problemas que han surgido, desde sus inicios hasta hoy, en la modelización y los diversos enfoques de análisis de estas distribuciones de los tamaños de rentas.

**Palabras clave:**

indicadores de nivel de vida-renta, bienestar social, desigualdad económica, índices de desigualdad, medidas de pobreza.

[Descargar](#)

Imprimir

## Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

### Normas para el envío de originales

---

1. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 30 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.
2. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.
3. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.
4. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
5. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.
6. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.
7. Los trabajos se enviarán a la siguiente dirección de correo electrónico: [circunstancia@fog.es](mailto:circunstancia@fog.es). El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuando sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. *Circunstancia* se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.

Imprimir

# Circunstancia. Año IV - Número 11 - Septiembre 2006

## Colaboran en este número

### COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- **Montserrat Álvarez Cardenosa.** Profesora asociada al Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española de la Universitat de Barcelona. Doctora en Economía por la Universitat de Barcelona desde 2003. Ha trabajado especialmente en el área de economía española y sobre temas de inversión directa extranjera, publicando en revistas como The Icaifan Journal of Management Research o Revista Asturiana de Economía .
- **Francisco Javier Callealta Barroso.** Doctor en Ciencias Matemáticas (Esp: Estadística e I.O.) por la Facultad de Ciencias Matemáticas de la Universidad de Sevilla en 1983. Desde 1992 es Catedrático de Universidad, hoy adscrito al Área de Conocimiento de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa , destinado actualmente en el Dpto. de Estadística Económica, Estructura Económica y O.E.I. de la Univ. de Alcalá. Entre sus principales publicaciones más recientes relacionadas con el tema pueden citarse:  
 " La Evolución de la Distribución Personal de la Renta en España (1973-2001) a través de los parámetros del modelo de Dagum " (con García, C. y Núñez, J.J.) en El Trimestre Económico , 292 (2006). "Convergencia entre Distribuciones Personales de Renta de Países de la Unión Europea " en Actas de la XXXI Reunión de Estudios Regionales. Asociación Española de Ciencia Regional . 36 pp. (2005). "Ocultación de los ingresos personales en España: una aproximación mediante procedimientos robustos " en Estadística Española , Vol. 44, Núm. 149 (2002); Distribución Personal de la Renta en España . Pirámide (1996) .
- **Rubén Garrido Yserte.** Licenciado y Doctor en Economía (Universidad de Alcalá). Master en Estudios Europeos (Instituto Ortega y Gasset). Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Económicas y Empresariales (Universidad de Alcalá). Director del Área de Estudios del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social- Servilab-. Ha trabajado en numerosos proyectos de investigación dentro del ámbito de la economía regional y colaborado como evaluador para la Comisión de la Unión Europea y administraciones públicas españolas (central y regional). Sus publicaciones están concentradas en el ámbito de la economía regional.
- **Sergio Raúl Ilari .** Argentino. Licenciado en Ciencia Política y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas (UNR). Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA – INAP). Doctorando del Programa Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario José Ortega y Gasset - UCM, España, con beca de la Fundación Carolina. Profesor investigador y Director de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor tutor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES-BID) y Profesor Regular de la Universidad Nacional de Luján. Ha realizado trabajos de consultoría en organismos internacionales (PNUD, BID, Banco Mundial, URB-AL), en el gobierno nacional y en municipios de la Argentina. Ha dictado cursos de posgrado sobre Diseño y Gestión de Programas Sociales, Innovación en Gestión Local y Estrategias de Lucha Contra la Pobreza.
- **Tomás Mancha Navarro.** Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Málaga). Catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Económicas y Empresariales (Universidad de Alcalá). Ha participado en la elaboración de numerosos proyectos de investigación, especialmente dentro del ámbito de la economía regional, y ha realizado tareas de evaluador y de asesor de planes y programas de desarrollo, tanto para la Comisión de la Unión Europea , Banco Interamericano de Desarrollo, como para autoridades públicas españolas. Sus publicaciones se centran en los ámbitos de la economía española, economía regional y política económica.
- **José Javier Núñez Velázquez .** Doctor en Ciencias Matemáticas (Esp: Estadística e I.O.) por la Facultad de Ciencias Matemáticas de la Universidad de Granada en 1987. Desde 1988 es Profesor Titular de Universidad, hoy adscrito al Área de Conocimiento de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa , destinado actualmente en el Dpto. de Estadística Económica, Estructura Económica y O.E.I. de la Univ. de Alcalá. Entre sus principales publicaciones más recientes relacionadas con el tema pueden citarse:  
 " La Evolución de la Distribución Personal de la Renta en España (1973-2001) a Través de Los Parámetros Del Modelo de Dagum" (con Callealta, F.J. y García, C.) en El Trimestre Económico , 292 (2006). "Análisis de la pobreza en Andalucía a partir de curvas IID, durante el período 1997-2000, utilizando diversas escalas de equivalencia" (con Domínguez, J.) en Revista de Estudios Regionales , 26. (2006). "La movilidad en la distribución personal de la renta en España" (con Pena, J.B.) en Estadística. Special Issue of the Inter-American Statistical Institute ( IASI ) Journal of Statistics . (C. Dagum, editor) ,55 (164-165), 25-57. (2003). Distribución Personal de la Renta en España . (con varios autores). Pirámide (1996).
- **Juan Ignacio Palacio Morena.** Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Castilla-La Mancha y director del Departamento de Economía Española e Internacional, Econometría e Historia e Instituciones Económicas. Se licenció y doctoró en la Universidad Complutense de Madrid, donde fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de 1976 a 1990, año en que se incorporó a la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha trabajado en la empresa privada y fue el corresponsal español en el grupo EPOS (European Pool of Studies) dependiente de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación de la Comisión Europea. En su trayectoria académica ha integrado las tareas docentes, investigadoras y de gestión, habiendo ocupado distintos cargos académicos y publicado libros y artículos que han tenido una amplia difusión y han recibido premios nacionales de investigación. Ha visitado varias universidades latinoamericanas, habiendo sido investido recientemente como doctor honoris causa por la Universidad Autónoma de Baja California .
- **Martí Parellada Sabata.** Catedrático de Economía Aplicada en la Universitat de Barcelona. Director del Instituto de Economía de Barcelona y de la Revista Econòmica de Catalunya. Presidente de la Asociación Española de Ciencia Regional, Coordinador general de la Fundación Conocimiento y Desarrollo y evaluador de la OECD y de otros organismos españoles. Ha sido profesor visitante de la Johns Hopkins University de Baltimore (USA). Es autor de numerosos trabajos en Revistas nacionales y extranjeras orientados, en general, a temas de

Imprimir