

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
ECONÓMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA,
MÉXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA),
PARA REDUCIR LA POBREZA**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

SARA LUCRECIA SAPÓN RODRÍGUEZ

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:
INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, ABRIL DE 2010

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA:	Licda. Geidy de Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V:	Br. Marvin Norberto Morán Corzo

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DEL EJERCICIO
PROFESIONAL SUPERVISADO, EPS**

COORDINADORA:	Licda. Carmen Olivia Alvarez Bobadilla
EXAMINADORA:	Licda. Amanda Aracely Méndez Tello
EXAMINADORA:	Licda. María Elena Izquierdo Merlo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magaly de Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Arriaga Rodríguez

Nota: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis”, (Artículo 74 del reglamento de Evaluación y Promoción de estudiante de la Escuela de Ciencia Política).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, diez de julio del año dos mil nueve-----

ASUNTO: La estudiante: SARA LUCRECIA SAPON
RODRIGUEZ **Carnet No. 199918090** inicia trámite para la
REALIZACIÓN DE SU EXAMEN DE TESIS

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente **Lic. Francisco Lemus**, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.

1/ly





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 13 de julio del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata,
Directora
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAISES DE AMERICA LATINA, MEXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA) PARA REDUCIR LA POBREZA"** Propuesto por el (la) estudiante **SARA LUCRECIA SAPON RODRIGUEZ** **Carne: 199918090** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Francisco Marín
Coordinador Área Relaciones Internacionales

Se regresa expediente completo.
c.c.: Archivo
ly
2/





Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala,
quince de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **SARA LUCRECIA SAPON RODRIGUEZ** carnet No.
199918090 Continúa trámite para La realización del Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinador (a) de la Carrera, **Lic. Francisco José Lemus**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Jorge Arriaga**, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA



Se envía el expediente

c.c. Archivos

iy

3/



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

Guatemala, 17 de julio del 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante, **SARA LUCRECIA SAPON RODRIGUEZ, carnet No.199918090** titulado **"ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAISES DE AMERICA LATINA, MEXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA) PARA REDUCIR LA POBREZA"** El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Arriaga
Coordinador Área de Metodología



c.c. Archivos

ly
4/

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
veinte de julio del dos mil nueve-----

ASUNTO: La Estudiante: **SARA LUCRECIA SAPON
RODRIGUEZ** Carnet No. 199918090 continúa
trámite para la realización de su examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, Lic. Carlos López Chávez, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
iy/
5.



Guatemala, 9 de octubre de 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que tuve a la vista el trabajo de tesis titulado **"ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, MÉXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA), PARA REDUCIR LA POBREZA"**, de la Bachiller **SARA LUCRECIA SAPÓN RODRÍGUEZ**, carné número 199918090, el cual fue debidamente revisado y discutido con la estudiante en referencia, quien llevó a cabo las modificaciones pertinentes de acuerdo al intercambio académico llevado a cabo en las sesiones de trabajo.

Por lo tanto mi dictamen sobre este trabajo de tesis ES FAVORABLE, por lo que puede continuar con los trámites de rigor, para que se le confiera el grado académico de licenciatura y el título de Internacionalista. Sin otro particular:



Lic. Carlos Enrique López Chávez

Asesor de tesis

Lic. Carlos Enrique López Chávez
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 11625

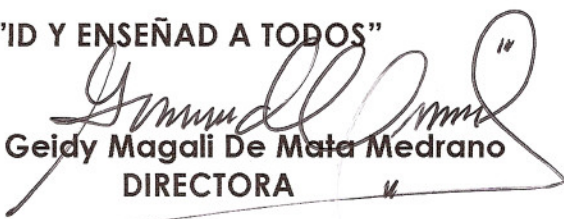
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, doce de octubre del dos mil nueve-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **SARA LUCRECIA SAPON RODRIGUEZ** **Carnet No. 199918090**, continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte de la Lic. Carlos Enrique López Chávez en su calidad de Asesor de Tesis, pase al (a) Licda. Ruth Jácome de Alfaro, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
COORDINACION AREA RELACIONES INTERNACIONALES.

ACTA DE EVALUACION DE TESIS
(Licenciatura en Relaciones Internacionales)

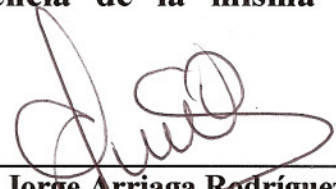
Acta No. _____

En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de octubre del dos mil nueve, se realizó la evaluación de Tesis presentada por: *SARA LUCRECIA SAPON RODRIGUEZ*, Carné No. 199918090, titulada: “ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAISES DE AMERICA LATINA, MEXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA) PARA REDUCIR LA POBREZA.” para la Licenciatura en Relaciones Internacionales ante el Tribunal Examinador: 1) Lic. Jorge Arriaga Rodríguez, 2) Lic. Dennys Mira Sandoval, 3) Lic. Franciaco Lemus Miranda, Coordinador del Area de Relaciones Internacionales. Los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación, y en consecuencia de la misma el resultado fue APROBADA.

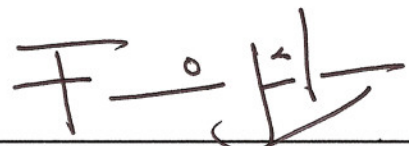
FIRMAN:



Lic. Dennys Mira Sandoval.



Lic. Jorge Arriaga Rodríguez



Lic. Franciaco Lemus Miranda
Coordinador.



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, doce de enero del dos mil diez-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis de la estudiante: **SARA LUCRECIA SAPON RODRÍGUEZ, Carnet No. 199918090.** Titulado: **"ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONOMICAS CONDICIONADAS EN DOS PAISES DE AMERICA LATINA, MEXICO (OPORTUNIDADES) Y GUATEMALA (MI FAMILIA PROGRESA) PARA REDUCIR LA POBREZA"**

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Maza Medrano
DIRECTORA.



ACTO QUE DEDICO A:

Dios Por derramar sus bendiciones en el trayecto de mi vida y darme la fortaleza de seguir adelante.

Mi madre Clarita, por confiar en mí incondicionalmente, porque gracias a sus sabios consejos que hoy permiten ser la mujer que soy.

Mi padre Samuel Norberto, por apoyarme en todo lo emprendido. Gracias a los dos por su amor, apoyo, comprensión y su esfuerzo para lograr uno de los éxitos más importantes en mi vida.

Mis hermanos Oscar, Daniel, Laura (D.E.P), Por apoyarme e instarme a seguir adelante siempre, por ser fuente de inspiración y ejemplo a seguir.

Mi familia Que me ha brindado su apoyo y cariño.

Mis amigas (os) Por brindarme su amistad y haberme acompañado en una etapa muy significativa e inolvidable en mi vida.

Todos (as) Aquellas personas extraordinarias que son parte de mi vida y que han llenado mi corazón de momentos inolvidables.

A: **LA TICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.** Especialmente a la Escuela de Ciencia Política, por abrirme las puertas de la sabiduría, para formarme como profesional y poder servir a la nación.

INDICE

	Página
Introducción	i
Capítulo I: Aspectos Metodológicos	1
Capítulo II: La función social del Estado	5
Capítulo III: El Estado Benefactor	19
3.1. Características del Estado Benefactor	19
3.2. Tipos de Estado Benefactor	26
3.3. Evolución del Estado Benefactor	27
3.4. Caracteres Básicos del Estado Benefactor	28
3.5. Crisis del Estado Benefactor o de Bienestar	32
3.6. El Estado de Bienestar en Latinoamérica	38
Capítulo IV: El ajuste estructural y sus efectos en la función social del Estado.	46
4.1. Los logros del programa de ajuste estructural	50
4.2. Los límites del ajuste estructural	51
4.3. Los efectos en el campo social	53
CAPITULO V: Redefinición de la función pública del Estado y la lucha contra la pobreza.	62
5.1. La Redefinición de la Función Pública del Estado	62
5.2. La Lucha Contra la Pobreza	69

CAPITULO VI: Análisis comparativo de los programas de transferencias económicas condicionadas en México y Guatemala	88
6.1. Las Transferencias Económicas Condicionadas de Guatemala a Través del Programa Mi Familia Progres	88
6.2. Las Transferencias Económicas Condicionadas de México a Través del Programa Oportunidades	94
6.3. Comparación entre el programa Oportunidades y el de Mi Familia Progres	97
Conclusiones	107
Bibliografía	109

INTRODUCCIÓN

Durante los años ochenta —la década perdida—, la crisis de la deuda planteó drásticamente a los gobiernos latinoamericanos los límites del modelo de desarrollo de posguerra. En el marco de un replanteamiento global de las ideas económicas, se fraguó gradualmente lo que se ha dado en llamar el consenso de Washington, el cual planteaba que los problemas económicos de la región no eran el reflejo de una simple crisis de liquidez, sino fruto de un déficit estructural que debía ser controlado reduciendo el peso del Estado, abriendo las economías nacionales al comercio global y creando nuevas condiciones de estabilidad macroeconómica y monetaria para atraer las inversiones.

La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía —los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados—, sino las propias dimensiones del Estado. Esto suponía reducir el área pública de la economía, privatizando empresas y servicios que pudiera asumir la iniciativa privada, lo que por una parte aseguraba teóricamente una mejor gestión, y por otra permitía reducir el gasto público y, de esta forma, ir a las raíces del déficit estructural.

Como es bien sabido, las privatizaciones tenían no sólo el efecto inmediato de reducir el gasto sino también el de suponer entradas muy significativas de capital en las necesitadas finanzas públicas, por lo que su atractivo para los gobernantes era indudable.

Las privatizaciones eran además una señal positiva para los mercados, la señal de que las economías latinoamericanas entraban efectivamente en una nueva fase regida por la lógica del libre mercado superando por fin una larga etapa de proteccionismo, intervencionismo y desconfianza frente a la inversión. Venían a demostrar, por decirlo así, la seriedad del nuevo propósito de los gobernantes de asegurar la estabilidad macroeconómica y monetaria de sus países, que en el caso

argentino iba tan lejos como para atar la moneda nacional al dólar para evitar sospechas sobre futuras operaciones devaluatorias.

De hecho, algunas privatizaciones, como las de los sistemas públicos de pensiones, suponían incrementar la deuda del Estado a la vez que recortaban sus fuentes de financiación, por lo que su lógica sólo podía buscarse en el impulso y el mensaje que transmitían a los mercados.

En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente a su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas. La renuncia a estos recursos tenía dos explicaciones. La primera era que la endémica crisis financiera había socavado ya fuertemente las capacidades reales de los gobiernos, por lo que en realidad éstos renunciaban más a sus obligaciones actuales y futuras que a unos recursos disipados ya por la hiperinflación o hipotecados por el endeudamiento. La segunda era que con las reformas estructurales se confiaba en poder desencadenar una dinámica de crecimiento que no sólo incrementaría los recursos fiscales del Estado sino que eliminaría las situaciones de vulnerabilidad a las que hasta entonces —y con éxito decreciente— habían intentado responder los gobiernos con los recursos públicos.

Ante ese panorama, los sectores sociales se encontraban debilitados principalmente por la represión política que los gobiernos militares y de facto habían implementado en la década de los 60 y 70 del Siglo XX, lo cual explica el éxito de la reforma económica impulsada en Chile durante el gobierno militar de Augusto Pinochet, porque únicamente por la fuerza se podía reajustar la política social hacia una liberalismo extremo. Sin embargo, esta política estatal fue de escasa duración, porque las contradicciones sociales que se habían acumulado no fueron canalizadas adecuadamente sino reprimidas, pero a finales de los 80, la dinámica internacional fue readecuándose y los cambios mundiales, que incluyeron la caída del campo socialista, determinó el debilitamiento de las posturas neoliberales, ante lo cual se comenzaron a promover programas de compensación social.

La presente tesis, se orienta a explicar el proceso de cambio que ha tenido el Estado en el mundo en general y en Latinoamérica en particular, el cual en apenas cincuenta años ha transitado del Estado Benefactor al Estado Regulador. El desarrollo de la misma fue posible a partir de haber llevado a cabo una planificación plasmada en el diseño de investigación, en donde se plantearon los objetivos, dentro de los cuales se encuentra determinar las similitudes y diferencias entre los programas de compensación social establecidos en México y en Guatemala; asimismo, se planteó que la investigación se justificaba porque hasta el presente no se habían llevado a cabo estudios que evidenciaran la similitud de las políticas públicas aun cuando fueran gobiernos con orientación ideológica diferente; ante esta situación se plantearon varias interrogantes tales como ¿cuál es el origen de los programas de compensación social? ¿qué importancia tienen esas políticas dentro de un modelo estatal definido por el neoliberalismo? ¿qué función tienen las orientaciones de los organismos internacionales en la definición de estas políticas?.

En la planificación se planteó utilizar cuatro meses para realizar el trabajo de investigación bibliográfica y documental, así como las entrevistas necesarias para obtener la información que permitiera realizar la reflexión respectiva, con el auxilio de los procedimientos lógicos de la deducción, la comparación, el análisis y la síntesis, para lo cual se contempló un período de treinta días.

El informe final fue redactado en seis capítulos. El primero fue elaborado a partir de explicar los elementos metodológicos utilizados en la investigación; el segundo se orientó hacia la explicación de los fundamentos políticos del Estado, su existencia y su función social; en el tercero, se abordan las características y particularidades del Estado Benefactor o de Bienestar, así como los elementos que determinaron su deslegitimación; el cuarto capítulo permite explicar el proceso de desmantelamiento del modelo benefactor a través de las políticas de ajuste estructural; mientras que el quinto capítulo permite explicar los cambios que acontecen en el modelo neoliberal y su orientación hacia un Estado Regulador, el cual contribuye a la reproducción de la lógica del mercado, pero con políticas que compensan los efectos negativos ante los

más pobres; por último se lleva a cabo una comparación entre los programas de transferencias monetarias condicionadas de México denominado Oportunidades y el de Guatemala conocido como Mi Familia Progresas.

La principal conclusión a la que se llegó en el trabajo de tesis fue que los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y de Guatemala, se encuentran determinados por la lógica asistencialista, aun cuando el de Oportunidades sea implementado por un gobierno conservador, y el de Mi Familia Progresas, por uno socialdemócrata, ambos son producto de las estrategias focalizadas promovidas por los Organismos Internacionales que buscan la gobernabilidad dentro de la globalización económica.

El recorrido teórico realizado a través de los últimos cincuenta años, permite fundamentar la importancia de la política social como estrategia de desarrollo a largo plazo, la cual en las actuales condiciones internacionales y nacionales se ha quedado en una propuesta académica, lejos de los espacios de decisión política.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Desde inicios de la década de 1990, los países latinoamericanos han implementado importantes reformas de los programas de atención directa a los más pobres, integrando la entrega de apoyos materiales para la protección de niveles básicos de consumo, ya sea por situaciones de crisis o por pobreza persistente, con objetivos de largo plazo como el incremento del capital humano y el fomento de los activos de las familias más vulnerables, para impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En la actualidad, los programas de transferencias condicionadas a la inversión en el capital humano y al desarrollo de capacidades se han diseminado espectacularmente a lo largo de toda la región, llegando a constituirse en los principales instrumentos de reducción de la pobreza en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe.

Los programas de transferencias condicionadas emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza. Las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres así como para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

Al mismo tiempo, la similitud en los diseños de los programas implementados a lo largo de la región pone en evidencia la necesidad de subrayar que estos dispositivos no deben ser comprendidos como soluciones automáticas para todas las

expresiones de la pobreza, con independencia de los contextos de los países y de las necesidades de las poblaciones destinatarias.

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la inversión en capital humano deben ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de la protección social. En rigor, las consecuencias sociales de las económicas y los programas de ajuste estructural han generado un debate en torno a la racionalidad de esa protección. Del debate se desprende que el sistema de protección ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Las transferencias condicionadas podrían ser más eficaces que las intervenciones tradicionales porque el condicionamiento reduciría el costo de oportunidad de la escolarización; esto a su vez reforzaría el efecto- ingreso de la transferencia, dado que la asistencia a la escuela y el trabajo infantil son sustitutos entre sí.

En esta lógica entonces surgió la necesidad de creación del Programa Oportunidades de México, que fue creado como una estrategia para apoyar a familias rurales extremadamente pobres, donde su propósito es incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza.

Debido a los escasos resultados de los programas compensatorios existentes en el país, en el año 2008, fue creado en Guatemala el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresas, que busca mejorar las condiciones de vida de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años a través de un apoyo económico para que las familias puedan invertir en educación, salud y nutrición.

Ante esa realidad se plantea como problemática, establecer la lógica de los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y de Guatemala, para establecer sus elementos comunes en el contexto de reestructuración del

Estado, después de la crisis del neoliberalismo como modelo de desarrollo económico y social.

Después de realizada la problematización, se plantea como hipótesis que los programas de transferencias monetarias condicionadas de México (Oportunidades) y Guatemala (Mi Familia Progresá), se orientan en la concepción de aliviar los efectos de la crisis ocasionada por las políticas de ajuste estructural, lo cual implica que ambos entran en la tendencia de ser estrategias de compensación social que no entran en contradicción con el modelo estatal implementado cuando se desmanteló el Estado Benefactor, sirviendo la misma para paliar los efectos sobre los grupos más vulnerables, con medidas cortoplacistas, aun cuando su fundamento sea promover la igualdad y el capital humano a largo plazo.

A partir de estos elementos, se definieron los objetivos, los cuales estaban orientados por establecer los fundamentos ideológicos y políticos que determinaron al Estado Benefactor o de Bienestar, los argumentos que definieron su desmantelamiento; los efectos sociales que tuvieron las políticas de ajuste estructural en Latinoamérica; las políticas de lucha contra la pobreza y la redefinición de la función social del Estado; así como el análisis comparativo de los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y Guatemala.

Los fundamentos teóricos que sirvieron de sustento académico a la presente tesis, fueron los de la teoría de la dependencia moderna, que plantea una síntesis analítica de los aportes de la concepción clásica, pero adecuada a la nueva realidad intelectual de la posmodernidad. Desde esta concepción, se comprendió el papel del Estado Benefactor, su función orientada a contener las transformaciones sociales que pregonaban los socialistas, así como utilidad política para los gobiernos socialdemócratas de Europa; de igual manera, fue útil para comprender los elementos determinantes de la reforma del Estado en la década de los 80 del Siglo XX y su proceso de refundación en el presente, como garante para evitar la conflictividad social y promover la gobernabilidad funcional.

Los procedimientos lógicos utilizados fueron el de la deducción, con el cual fue posible comprender los fundamentos histórico-políticos del proceso de cambio que ha tenido el Estado en los últimos treinta años; el analítico, con el cual se llevó a cabo una caracterización de los distintos momentos de esa dinámica de cambio estatal; el sintético, que permitió interrelacionar los distintos momentos en que la economía y la política se conectan e influyen; y el método comparativo para establecer los elementos comunes de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Para obtener la información necesaria para someter a prueba la hipótesis y alcanzar los objetivos, la principal fuente de información fue la bibliográfica, puesto que la mayor parte de la información la obtuve de los aportes académicos existentes en las bibliotecas, tanto físicas como virtuales.

CAPITULO II

LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

La palabra Estado viene del latín status y se define como una comunidad política desarrollada, un ente jurídico supremo, o algo no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que limita y reconoce derechos.

El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder, el cual se encuentra conformado por población, territorio, estructura jurídica y soberanía.

La población entra aquí como uno de los elementos más importantes en la formación del Estado; son aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado, instalándose en una comunidad política para crear derechos y obligaciones sobre los demás, creando a su vez el orden jurídico para el mantenimiento del orden dentro de su población. Es bien pues la población la causa que origina el nacimiento del Estado, porque el mismo puede dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales, como lo testimonia la historia, pero no puede ser anterior a ellas.

En un sentido amplio, el Estado representa, dirige y regula la vida de la sociedad, asimismo, es el encargado de garantizar la satisfacción de sus necesidades públicas, así como facilitar y vigilar el adecuado suministro de los bienes privados y públicos.

Desde su constitución como suprema instancia de articulación social, la fijación de los contenidos y alcances del rol del Estado ha sido tanto resultado de actos relativamente autónomos como de influencias ejercidas por diversas clientelas que circunstancial o permanentemente han controlado o tenido acceso privilegiado a sus mecanismos de decisión, incluyendo a la propia burocracia estatal vista como cliente.

El gobierno en todos sus niveles debe velar por el bienestar social, considerando como principio fundamental la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Esto implica, entonces, que la eficacia de las acciones de gobierno debe evaluarse, fundamentalmente, en función a su impacto en el bienestar de la sociedad.

El Estado posee ciertas obligaciones esenciales como la justicia y la seguridad que son indelegables, es decir que no puede recurrir a terceros para que cumplan con estas, ya que significan su soberanía. Pero también el Estado tiene obligaciones no esenciales, es decir tiene la obligación de prestarlas pero estas pueden ser delegadas a terceros, un ejemplo de estas serían la salud, la educación, etc.

El poder estatal incluye tres componentes principales: autonomía, capacidad institucional y legitimidad. La primera implica la posibilidad de definir preferencias en forma independiente; la segunda es una medida de la capacidad de implementar las opciones efectuadas; y la tercera es una manifestación de consenso social acerca del orden establecido y el rol desempeñado por el Estado.

El logro de un alto grado de consenso dentro del propio aparato estatal es determinante de la posibilidad de definir perspectivas independientes de las de los grupos de interés que actúan en su seno. A su vez, la efectividad y cohesión de las instituciones de gobierno determinan la capacidad estatal de implementación.

Por otra parte, dado su carácter relacional, el poder del Estado debe medirse también respecto de la fuerza de los grupos sociales fundamentales y del grado de organización y de consenso de los actores afectados por la implementación de las acciones estatales.

En el transcurso de la historia, las ideas en torno a los fines del Estado se dividieron en dos vertientes: la primera, materialista, que le asignó un fin represivo o de ente reproductor de la clase dominante; la segunda, denominada espiritualista o de

proyección cultural, considera que la justificación del Estado, se encuentra en los fines que realiza en servicio de la comunidad, que constituye un proceso histórico de integración.

Francisco Porrúa Pérez, al hacer referencia a los fines del Estado y las corrientes que han derivado, manifiesta su desacuerdo con estas teorías, él dice que: “lo correcto es colocar al hombre y al Estado en sus respectivos lugares. El humanismo bien entendido toma en cuenta los tres aspectos de la persona humana, y al mismo tiempo penetra en la esencia del Estado y le concede atribuciones necesarias para alcanzar sus fines, lograr su propia conservación y obtener el bien común.”¹

La idea de bien común implica dos elementos generales:

- a) la idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y
- b) Común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella.

“La idea de bien común emana de la misma comunidad y se instituye para su propio beneficio expresando una misión propia por la cual existe, se manifiesta y se proyecta. Por ella, el bien común se ha clasificado en particular y público. El primero se relaciona con intereses particulares; el segundo se aplica al bien de todos, a la masa de individuos que integra el Estado.”²

Es necesario diferenciar los fines que las personas le asignan al Estado, como voluntad política actuante, de los fines que se deriva la naturaleza de las cosas. En esta consideración, se asigna al ente estatal un propio fin, que no deriva de la naturaleza de las cosas, sino de la acción social reflexiva, que elige el fin que es más

¹ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Ed. Porrúa. México, 2003. Página 32.

² Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado**. Ed. Porrúa. México, 1998. Página 347.

conveniente a los intereses de un grupo, o en ocasiones aparece como la imposición de una dictadura o gobierno dictatorial.

Se ha de aceptar que la idea de fines del Estado es necesaria lógicamente para encauzar la actividad humana y la realización de propósitos superiores, que no podrían estar en manos de los simples particulares movidos por un interés privado.

Los fines exclusivos del Estado son aquellos que la constitución o la legislación en general señalan, como fines que solo el Estado debe atender con exclusión de cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional, la impartición de justicia, administrar la banca central y otras actividades que la ley señala como propias y exclusivas del Estado.

Más hay un conjunto de finalidades, que pueden atenderse en forma concurrente entre el Estado y los particulares. Son aquellas actividades que el Estado no pueda asumir totalmente por tener limitaciones de diversa naturaleza. Tal es el caso de la educación en la que ocurren los particulares atendiendo escuelas, institutos y demás establecimientos docentes.

Jorge Jellinek, se señalan estos fines del Estado:

- “a) Es el bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia;
- b) Asegura la igualdad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del Derecho;
- c) Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables, bajo las cuales pueden desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso;

- d) Conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres;
- e) Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional, y
- f) Asegurar los servicios públicos.”³

El Estado aparece como un orden imprescindible de la conducta humana, más no siempre está gobernado por los valores que una sociedad reconoce. Más aún pudiera decirse, que un principio de justicia domina la acción estatal, en cuanto que los titulares de los órganos públicos se convierten en meros observadores o comentadores interesados de los desarreglos sociales.

La significación práctica de la determinación de los fines del Estado consiste en que mediante ella se completa la necesaria justificación ética y material del mismo, con lo cual pueden justificarse los deberes militares, económicos, judiciales y los otros deberes que el Estado impone. Por eso se ocupan de este punto la doctrina del Estado y la política práctica.

“Toda exposición de motivos de una proposición de ley, necesita apoyarse, explícita o implícitamente, en los fines del Estado. Por eso la oposición entre los grandes partidos políticos se pone de relieve al mostrarse como antitéticos respecto de los fines del Estado: liberales, conservadores, ultramontanos, socialistas, significan esencialmente diferencias acerca de los problemas que nos ocupan; esto es, diferencias sobre los principios políticos. Sólo partiendo del problema de los fines se puede juzgar acerca del valor o del error de la política de un Estado, la cual no

³ Jellinek, Jorge. **Teoría del Estado**. Ed. Albatros. Buenos Aires, 1943. Página 647.

siempre es conocida al que juzga. Todo juicio político, pues, es un juicio de valor teleológico.”⁴

Los fines supremos del Estado no afirman tanto lo que habrá de suceder, cuanto lo que no ha de hacerse. Toda la cultura moderna descansa sobre la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite y de que las personas no están sometidas al poder ilimitado del Estado.

La existencia de tales limitaciones se prueba por el conocimiento progresivo de la cohesión interna que va alcanzando el Estado mediante sus fines. El ejemplo más admirable de esto lo ofrece la actitud estatal respecto de la religión, porque después de largas luchas se ha llegado a reconocer que no puede dominar las creencias, y esto se ha reconocido por haberse puesto en claro cuáles son los límites en que ha de moverse atendiendo a su naturaleza y a sus fines.

“La historia de las doctrinas de los fines del Estado es tan antigua como la historia de la ciencia del Estado. En Aristóteles la teleología política, de conformidad con el espíritu total del sistema filosófico, tiene el valor de punto de partida de las investigaciones sobre el Estado. En la moderna escuela del Derecho Natural afirmase de un modo aún más enérgico la significación de los fines del Estado, singularmente en aquellas obras que quieren encerrar en límites concretos la actividad de éste. Ha de hacerse notar para la evolución moderna que, en tanto antes los filósofos del Derecho los que cultivan el Derecho Público eran los que tomaban sobre si la investigación acerca de los fines del Estado, en la actualidad llevan a cabo esta labor los representantes de la economía política, los cuales son principalmente quienes se ocupan de ello o en ella se apoyan.”⁵

⁴ Ibid.

⁵ Bourdieu, Pierre. **Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático**. Ed. Anagrama. Barcelona, 1997.

Las antiguas doctrinas reconocían al Estado un fin frente al de los individuos y al de la comunidad y tomaban sus principios, por lo común, del tipo ideal del Estado; ellos sólo conocían, por tanto, un fin abstracto, y carecían en cambio de una determinación concreta.

Estas doctrinas proponen un fin único para el Estado, el mismo para todos los tiempos, que habrá de permanecer idéntico a sí mismo en todas sus formas y que contiene en su unidad a los demás fines. Al no partir estas teorías de lo existente, sino del Estado perfecto, resulta que jamás corresponde la realidad a su ideal teleológico; mas como este ideal debe tender a ser realizado, existe en el fondo de esta doctrina un principio vigoroso de agitación política, por lo cual ha ejercido siempre un influjo práctico no desestimable. Las teorías absolutas se oponen a las de los fines relativos y concretos del Estado, las cuales han sido alcanzadas gracias a la representación histórica y mudable de problema del Estado.

Como actividad que corresponde exclusivamente al Estado, hay que considerar la protección de la comunidad y sus miembros, y por consiguiente, la defensa del territorio contra todo ataque exterior. El alejar los peligros exteriores comunes, ha sido en todos los tiempos el motivo más poderoso para formar asociaciones fuertes, ha habido épocas en que esta acción protectora ha estado ejercitada exclusivamente por el Estado, durante largo tiempo, uno de sus fines esenciales consistió no ya sólo en la defensa, sino en el aumento de la esfera de su poder.

Esta tarea consiste en la conservación de sí mismo y el mantenimiento de la integridad de sus modos de obrar. Los deberes de policía y los penales, no sólo protegen los bienes individuales y sociales, sino al Estado mismo. En toda actividad del Estado hay un elemento cuya finalidad consiste en su autoconservación y autofortalecimiento.

Corresponde al Estado la formación y mantenimiento del orden jurídico. Esta actividad ha sido también propia del Estado, pero sólo le ha correspondido de un modo exclusivo después de una larga evolución histórica.

“Originariamente, el Derecho Penal no era propio del Estado. La evolución del Estado va acompañada por todas partes de un proceso de absorción de las formaciones jurídicas autónomas, y de protección igualmente jurídica a las asociaciones que le están subordinadas. De suerte que solamente el Estado aparece como fuente sistemática de Derecho, sólo a él corresponde servirse de los medios de coacción jurídica.”⁶

El modo de realizarse el fin del Derecho depende en cada Estado de la situación del pueblo y de la posesión internacional del mismo; porque es evidente que el fin jurídico abarca, no sólo la legislación existente, sino también la futura, la cual ha de corresponder a las exigencias que tenga una época determinada de la historia respecto del orden jurídico.

El Estado no es exclusivamente un medio para conservar una situación actual, sino, además, para colaborar en la formación de una situación futura. Tiene como apoyo al orden jurídico que contiene una determinada fuerza formativa y transformadora de la sociedad, pero sólo puede ser ejercida conforme a un plan preconcebido dentro de muy estrechos límites. Lo creador en el Derecho no radica tanto en su aspecto jurídico reflexivo cuanto en su aspecto social e involuntario.

Se ha considerado durante largo tiempo que el fin del Estado se encerraba principalmente en mantener su poder, conceder su protección y conservar el orden jurídico. Una concepción tan mísera del Estado, no se vuelve a encontrar ni en la realidad política ni en la conciencia que se tiene de esta realidad en todos los pueblos.

⁶ De Rivero, Oswaldo. **Los estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI**. Ed. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, 2003. Pág. 43.

El poder, la seguridad y el derecho concebidos como fin tienen necesidad del Estado para extender su actividad sobre las funciones inmediatas con que pueden satisfacerse estos fines. La magnitud de tales medios depende de la situación económica de los pueblos; por esto, indirectamente, interesa al Estado vigorizar la producción económica como un fin intermediario.

La historia de la actividad administrativa de la economía del Estado enseña que éste ha nacido por razones fiscales y militares: primero nacieron los medios de comunicación que han ido unidos a la existencia de los ejércitos y de los tribunales. Por eso en los comienzos de la Edad Media fueron considerados ya los caminos como objetos de la competencia del Estado, y hoy, las modernas instituciones de correos, telégrafos, ferrocarriles, ayudan de un modo poderoso a las instituciones militares y al orden jurídico. Hay otras ramas administrativas que por vez primera en la época moderna se la han adherido al Estado y que son las que fundamentalmente favorecen el que pueda alcanzar éste sus fines exclusivos. La higiene y la salud de los trabajadores conserva y colabora en pro de la existencia física de los pueblos. La actividad policíaca en su amplio sentido sirve para la protección del Derecho. Las autorizaciones y concesiones industriales hechas por el Estado, las reglas para las reclamaciones con los aprendices, etc. son todas importantes para los fines jurídicos. Los progresos en el arte de la guerra se encuentran tan íntimamente enlazados con los de la ciencia y de la técnica, que no puede el Estado considerarse indiferente frente a ellos, por propio interés de su existencia. El cuidado de los pobres, singularmente, y la educación son actividades que se refieren a la vida solidaria, y sin embargo, sólo desde la Reforma han pasado a manos del Estado de un modo completo. En este punto es precisamente en el que se ha de poner el arranque de toda investigación que se proponga mostrar cuál es la línea divisoria entre las actividades pertenecientes al Estado y las que no le pertenecen.

Partiendo de la evolución histórica y de las concepciones dominantes, el Estado, sin duda alguna, está llamado a mantener una relación con los intereses solidarios

humanos. Sólo en tanto que los individuos o las corporaciones son impotentes para alcanzar por sí mismos su fin, pueden y lo necesitan.

Históricamente, la actividad del Estado ha entrado en estos órdenes después de la actividad privada, a tal punto, que la evolución de las exigencias de la cultura respecto al Estado puede representarse como un proceso creciente de expropiación del Estado de la actividad individual. Toda actividad del Estado tiene como fin último cooperar a la evolución progresiva de sus miembros, no sólo actuales sino futuros.

El más alto principio para la actividad general del Estado es, por tanto, promover la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros. Este principio se aplica en tres direcciones: una frente al individuo, cuya evolución ha de ser favorecida como miembro del todo; la segunda, frente al pueblo, en cuanto totalidad de los miembros actuales y futuros del Estado; la tercera y última, en relación con la especie humana, de la cual cada pueblo particular no es sino un miembro.

“Desde el punto de vista de la justificación teleológica, el Estado tiene para nosotros hoy, el carácter de asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común.”⁷

La formación del Estado es un aspecto del proceso de definición y construcción de los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas.

“Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera

⁷ Ibid. Pág. 47.

unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores -incluido el propio Estado- para resolverlos. Estos problemas y desafíos son parte de la cambiante función del Estado nacional.”⁸

Esta función del Estado resulta trascendental ante la población, porque su existencia, funcionamiento y objetivos, se encuentran determinados por el cumplimiento de sus funciones, pues a partir de alcanzar los fines que se consideran immanentes al ente estatal, fortalecer su legitimidad ante la sociedad. De hecho, su razón de ser, su existencia y su permanente se encuentra en razón directa a que encuentre significado para la ciudadanía, pues si esta no lo percibe como necesario, su validez resulta cuestionada, lo que conlleva a su deslegitimación.

La legitimidad como el atributo del Estado consiste en la existencia en una parte relevante de la población que le otorga un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión, la creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

Ahora bien, si se considera el Estado desde el punto de vista sociológico y no jurídico, se comprueba que el proceso de legitimación no tiene a esta institución como punto de referencia en su conjunto sino sus diversos aspectos: la comunidad política, el régimen y el gobierno. Por lo tanto, su legitimación es el resultado de una serie de elementos dispuestos a niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre en modo relativamente independiente a determinarla.

⁸ Oszlak, Oscar. **Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?** En: http://www.robertexto.com/archivo7/socie_estado.htm. Visitado el 12-06-09.

Siendo el Estado el órgano de gestión de los intereses colectivos de una comunidad nacional, la legitimidad de lo que gestiona, y la forma de gestionar, determinan su propia legitimidad; su ilegitimidad extingue todos los poderes y facultades, democráticos o no, para llevar a cabo las funciones que constituyen su propia razón de ser.

La viabilidad del Estado viene determinada por su legitimidad, por el sentido de pertenencia a una comunidad y por el origen democrático de sus autoridades, así como por su eficacia: los ciudadanos no sólo quieren que les garantice la seguridad personal y la jurídica, sino también que promueva políticas que satisfagan sus necesidades básicas en tanto que seres humanos.

La agenda estatal representa la construcción problemática del conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de los sectores sociales o a la totalidad de los mismos y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente.

La continuada presencia de los problemas no resueltos en la agenda estatal, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores. De aquí se desprende la inherente conflictividad del proceso de resolución de cuestiones sociales y de la agenda que las contiene.

Por ello, la función básica, primera y primordial de cualquier gobierno es asegurar el bienestar común de los todos miembros de los grupos sociales sobre los que ejerce control respetando el principio de legitimidad que le permite ser y actuar válidamente como tal.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es el bien común, siendo este el conjunto de condiciones materiales y espirituales que en un orden social normal permite el pleno desarrollo de las personas en una sociedad dada.

Para alcanzar el bien común el Estado desarrolla funciones jurídicas y actividades materiales, siempre administrativas. Las funciones jurídicas son esencialmente sancionar leyes, hacer cumplir las leyes y administrar justicia; mientras que las actividades administrativas, se relacionan con la elaboración e implementación de las políticas públicas.

El bien común supone un proyecto político de la comunidad que no se conforma con encontrar una simple fórmula de convivencia sino que además intenta avanzar en paradigmas públicos más comprometidos con el bien de los ciudadanos.

"Muy por el contrario de lo que suele sostenerse, el bien común no es un ideal teleológico que se alcanza al final de la evolución política y social sino más bien una base necesaria de tal evolución. El bien público es el presupuesto para que cada ciudadano luego pueda desarrollar su propia perfección en libertad. En este sentido vale consignar el error de las grandes ideologías de la modernidad -liberalismo, socialismo, marxismo- que desatendieron este carácter arquitectónico de la política."⁹

De esta manera, se puede concebir al bien común como el conjunto de condiciones éticas, sociales, económicas y culturales que permiten a los ciudadanos realizar como personas su ideal de perfección.

Una visión del bien común como presupuesto del desarrollo social no se condice con posturas individualistas que defienden la idea de un bien general conformado por la suma de los intereses particulares.

⁹ http://www.robertexto.com/archivo6/soc_estado_biencomun.htm Consultado el 12-07-09.

“Los tres pilares para la actualización de una política de bien común son: la educación de los ciudadanos, el funcionamiento efectivo de las instituciones, y la participación comprometida de todos en la dirección de la cosa pública.”¹⁰

Constituyen elementos del bien común, el conjunto de bienes y servicios de todas clases: bienes y servicios materiales, bienes y servicios culturales, bienes y servicios morales. Para que se realice el bien común tales bienes y servicios deben darse en la cantidad o proporción exigidos por el tiempo y lugar y han de estar debidamente jerarquizados: los materiales subordinados a los culturales y unos y otros a los morales, los mismos deben estar al alcance de los miembros de la sociedad para que cada uno pueda conseguir el disfrute necesario para su pleno desarrollo, según vocación y talentos.

La legitimidad del Estado, fuente de poder que en última instancia deriva de la sociedad, dependerá en buena medida de la magnitud y calidad de los bienes y servicios que preste, pero éstos no podrán generarse si el Estado no dispone del poder y la capacidad institucional necesarios.

De acuerdo a la función que se le asigne al Estado, el partido gobernante orientará la implementación de las políticas públicas hacia una determinada postura ideológica y política, la cual en el caso latinoamericano, como tendencia, se orientan hacia un sistema benefactor, neoliberal o populista, siendo predominantes los dos primeros.

¹⁰ **Ibid.**

CAPÍTULO III

EL ESTADO BENEFACTOR

El Estado Benefactor consiste en una concepción política orientada a que el Estado defina sus políticas públicas hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población en general. Es un modelo estatal en el cual el gobierno promueve beneficios sociales a través de la generación de recursos y de la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos. Su objetivo es administrar las contradicciones entre la distribución asimétrica de los ingresos en el mercado y la distribución simétrica de valores políticos en la sociedad.

3.1. Características del Estado Benefactor

“Históricamente se pueden diferenciar dos esquemas alternativos de Estado Benefactor que estructuraron su construcción en los países desarrollados a finales del siglo XIX. Uno de ellos, el seguro social, se limitaba a cubrir básicamente las necesidades del trabajador asalariado y financiado de forma tripartita: aportes de los asegurados, contribuciones de sus empleadores y, complementariamente, por el Estado. Así, este sistema estaba dirigido al asalariado más que al pobre, al hombre más que a la mujer y los niños, estos últimos principales beneficiarios del sistema asistencialista. El modelo de la seguridad social, cubría a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realizaba o de su capacidad tributaria, ampliando así los derechos de ciudadanía, para lo que las prestaciones se financiaban con diferentes recursos, incluyendo rentas generales, lo cual suponía que el acceso al consumo de bienes y servicios socialmente prioritarios debería independizarse del aporte individual al sostenimiento del sistema. Desde esta perspectiva las políticas asistencialistas o de lucha contra la pobreza ocupaban un lugar marginal dentro del esquema general de las políticas sociales.”¹¹

¹¹ Cardoso, Fernando H. **Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?** Ed. Ateneo. Argentina, 2001. Página 47.

De acuerdo a la experiencia latinoamericana se puede plantear que la creación del seguro social a través del gobierno marcó el inicio del Estado Benefactor. Éste hecho representó una ruptura con las instituciones de beneficencia en la cual la protección social era dada a las personas más necesitadas o débiles, característica central del modelo asistencialista.

La principal causa que motivo el surgimiento de este modelo estatal fue la maduración de los procesos de industrialización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social y política. Por ello es que varios autores plantean que el asistencialismo y la seguridad social son políticas estatales orientadas hacia la contención de las luchas sociales e impedir los posibles procesos de disrupción social.

“Así, por iniciativa del canciller alemán Otto Von Bismarck, surgió en el último tercio del siglo XIX el seguro social en Alemania, fenómeno asociado al origen del Estado de Bienestar. En sus primeros años de existencia, este modelo se abocó a lograr una redistribución en el interior del sector trabajador y el aseguramiento de un mínimo de ingreso. La protección de los trabajadores fue avanzando gradualmente, empezando por los grupos de mayor poder y recién en los años cuarenta del siglo XX puede hablarse de un desarrollo de la idea de igualdad social.”¹²

El crecimiento económico durante la mayor parte del Siglo XX en los países desarrollados, potenció las bases materiales, reflejadas tanto en materia de producción como en mejoras en las condiciones materiales de vida de la población; estas condiciones socioeconómicas y la concepción dominante en la clase política dirigente en el Estado, determinó que el modelo benefactor fuera minimalista o maximalista. El primer caso se encuentra definido por la idea de que el gobierno debe ser subsidiario, lo cual puede verse en el caso estadounidense; mientras que el

¹² Bresser-Pereira, Luiz Carlos y otros. **Política y gestión pública**. Ed. FCE. México, 2004. Página 23.

segundo el modelo de la seguridad social, del cual resulta paradigmático el caso sueco antes de la crisis de la década de los noventa.

“Combinando ciertas características de estos dos tipos o modelos contrapuestos se puede visualizar un modelo mixto al que se le llama Estado Posibilitador. Este tipo de Estado resume aquella alternativa que parece la más viable para Europa y se inspira en las transformaciones y búsquedas propias del Estado del bienestar sueco a partir de la crisis de su viejo modelo.”¹³

El modelo minimalista del Estado Benefactor se define, tal como su nombre lo indica, por la aspiración de mantener las intervenciones estatales en su nivel más reducido posible a partir de un rol estrictamente subsidiario del Estado, es decir, acotado a aquello que ni la sociedad civil ni el mercado deben o pueden hacer. Se trata, empero, de un Estado del bienestar, ya que acepta como tareas propias del Estado no sólo la protección de la libertad ciudadana y el mantenimiento de la seguridad exterior e interior, típico del modelo liberal, sino también la responsabilidad en última instancia por el acceso de todos los ciudadanos a un cierto nivel de consumo de bienes y servicios.

El Estado Benefactor subsidiario se caracteriza por focalizar sus tareas en aquellos grupos sociales vulnerables o simplemente sin condiciones de acceder por cuenta propia a niveles mínimos de bienestar. Los principios rectores de este modelo son la primacía de la responsabilidad individual por el propio bienestar así como la libertad de elección ciudadana y la consiguiente diversidad generada por una multitud de opciones individuales que se realizan a través de organizaciones civiles o del acceso al mercado. El modelo minimalista supone, por lo demás, una baja tributación y una aceptación relativamente alta de la desigualdad.

¹³ Rojas, Mauricio. **El Futuro del Estado del Bienestar a la Luz de la Experiencia de Suecia**. 2007. Página 12.

“Sociedades de gran diversidad étnico-cultural han sido las más proclives a este tipo de modelo minimalista, probablemente en razón de la ausencia de un sentimiento más profundo de comunidad y, con ello, de responsabilidad compartida por el bienestar de cada individuo que haga tolerables los altos niveles de tributación y transferencia de ingresos que un Estado no minimalista presupone. No es sorprendente que el arquetipo de este tipo de Estado subsidiario se dé en los Estados Unidos.”¹⁴

El modelo maximalista del Estado Benefactor se define, en oposición al minimalista, por la aspiración del Estado de asumir la mayor responsabilidad posible por el bienestar de los ciudadanos. Su ambición en las áreas del bienestar es, por así decirlo, producirlo todo, financiarlo todo y decidirlo todo. Por ello se lo puede denominar Estado benefactor, en el sentido de intentar satisfacer las necesidades ciudadanas a partir de prioridades y definiciones hechas por el mismo Estado.

El Estado Benefactor es por definición universalista, es decir, busca cubrir las necesidades de toda la población y sus principios rectores son la responsabilidad colectiva, la asignación pública de servicios del bienestar de alta uniformidad y una aspiración a alcanzar significativos niveles de igualdad en el acceso a los mismos, lo que, a su vez, requiere de importantes niveles de control público sobre las áreas del bienestar.

En este caso, las sociedades que presentan un alto nivel de homogeneidad étnico-cultural, han sido más proclives a este tipo de modelo maximalista, seguramente en razón de la presencia de un fuerte sentimiento de comunidad y, con ello, de responsabilidad compartida que hace aceptables importantes niveles tanto de intervención estatal en una serie de decisiones vitales de los ciudadanos como de transferencia de ingresos. De ello deriva la alta tributación que se requiere para financiar un Estado con tales aspiraciones. En ese sentido, no es de extrañar que

¹⁴ **Ibid.**

Suecia y los otros países escandinavos, caracterizados históricamente por niveles excepcionalmente altos de homogeneidad étnica, hayan sido los que más se han acercado al modelo maximalista del Estado del bienestar.

“El Estado Benefactor, o de bienestar como le denominan algunos autores, se alzó como el anhelo de proyecto social en la mayor parte de las sociedades tecnificadas de mediados del siglo pasado; Sin embargo, no se trata de un asunto novedoso porque surge en el curso de la modernidad; atañe a lo que, genéricamente, se denomina provisión y satisfacción de ciertas necesidades consideradas básicas de carácter económico, educativo, sanitario, etc.”¹⁵

Las políticas que permitían promover estos satisfactores eran sancionadas por las sociedades modernas desde instancias diversas, así privadas como públicas, al amparo del Estado como garante y regulador.

El máximo desarrollo de este concepto y de su aplicación se alcanza en el seno de los países democráticos de economía capitalista. Dadas las supuestas características pluralistas de estas sociedades, la aspiración del Estado de bienestar plantea mayor complejidad de índole política, económica y ética.

“Los creadores del Estado del bienestar reconocieron, en coincidencia con el diagnóstico de los marxistas, que en el capitalismo la acumulación de riqueza por los propietarios implica el empobrecimiento de los no propietarios. Pero el Estado de bienestar, en confrontación con el diagnóstico de los marxistas, no se proponía eliminar las causas de este fenómeno tan negativo –que hacía impopular al capitalismo–, sino sólo los efectos: únicamente aspiraba a atenuar los conflictos que se derivan de tales diferencias. El gran instrumento de esta auto-reforma del sistema capitalista es el sistema fiscal, que atiende a la subvención de las actividades del Estado y, sobre todo, a una redistribución menos discriminatoria de la riqueza

¹⁵ **Ibid.** Página 15.

producida. De acuerdo con Keynes, a quien corresponde la paternidad del Estado social, éste se propone la combinación y conjunción de un crecimiento económico ilimitado, por un lado, y por el otro, una mejor redistribución de la riqueza, una mayor justicia social, lo que queda resumido en la llamada fórmula keynesiana: Desarrollo económico más bienestar social.”¹⁶

Aquí el Estado ya no aparece cumpliendo únicamente las funciones clásicas del liberalismo del siglo XIX: garante del orden público, de la defensa exterior y del imperio de la ley; sino como distribuidor más justo de la riqueza, como protector de los sectores más débiles y, sobre todo, como previsor de futuro para los más pobres.

Desde esta perspectiva, se debía dar gracias al Estado, porque el individuo se encuentra amparado literalmente desde la cuna a la tumba, porque el Estado está presente de modo eficaz en todos los momentos de la vida de la persona.

“El llamado compromiso socialdemócrata expresa muy bien la gran operación del Estado de bienestar keynesiano. Aquí el movimiento obrero renuncia a poner en cuestión las relaciones de producción –a poner en cuestión la propiedad privada–, a cambio de la garantía de la intervención estatal en el proceso de redistribución a fin de asegurar condiciones de vida más igualitarias, seguridad y bienestar a través de los servicios, asistencia y defensa del empleo. Existe un compromiso o acuerdo entre clases instituido políticamente, mediante el cual los trabajadores aceptan prácticamente todo, a cambio de la seguridad de un nivel mínimo de vida y de los derechos liberal-democráticos. Como consecuencia, las organizaciones de la clase obrera (sindicatos y partidos políticos) reducen sus reivindicaciones. Crecimiento económico y seguridad social son indispensables, pues cada clase debe prestar atención a los intereses de la otra clase. Las clases poseedoras aceptan las políticas de redistribución de las rentas, a cargo del Estado, pero exigen la intangibilidad de los fundamentos de la producción capitalista: la propiedad privada de los medios de

¹⁶ Cardoso. **Ob. Cit.** Página 51.

producción, sin limitación. Las clases subalternas aceptan esa intangibilidad de los fundamentos de la producción a cambio de la política de rentas y del reconocimiento, por las clases propietarias, de sus propias instituciones (partidos y sindicatos). Es lo que se denomina la reconciliación de capitalismo y democracia.”¹⁷

El fundamento ideológico del Estado de bienestar se encuentra en la tesis keynesiana de que la economía no es capaz por sus propios resortes de lograr el equilibrio con pleno empleo de los recursos.

“Al contrario, Keynes llegó a demostrar que se puede alcanzar la situación de equilibrio (una situación de la que la economía no esta en condiciones de salir de sí misma), pero manteniendo un alto grado de desempleo. Tal situación no era, por supuesto, deseable. Y, sin embargo, ante ella no cabía más alternativa que forzar las cosas desde fuera para reactivar la economía y salir del desempleo. Esta tarea era responsabilidad del Estado. Ahora bien, puesto que para Keynes la causa última de este estancamiento era la resistencia a invertir (él estaba convencido –en contra de sus predecesores– de que el ahorro no se transformaba automáticamente en inversión), dos posibles caminos se ofrecían al Estado para contrarrestar esta tendencia: gastar él más de lo que podía, endeudándose a través del déficit público (política fiscal), o abaratar el dinero mediante tipos de interés bajo que animaran a la inversión retraída (política monetaria). La solución fue un Estado intervencionista cuya política estaba a mitad de camino entre la política fiscal y la política monetaria.”¹⁸

¹⁷ Rojas. **Ob. Cit.** Página 23.

¹⁸ Furlani, Mauro. **El Estado de Bienestar: Auge y Resquebrajamiento.** En: Revista Electrónica de Psicología Política Año7 N° 20 – Julio/Agosto 2009. Pág. 64.

3.2. Tipos de Estado Benefactor

Cabe delimitar dos formas, situadas en los dos extremos de una gradación ideal, del concepto de Estado Benefactor. Se distinguen bienestar social residual y el Institucional.

La concepción residual considera que las instancias proveedoras de bienestar deben actuar tan sólo en el caso de insuficiencia de las estructuras normales con ese fin. Reclama del Estado una mínima intromisión en los asuntos del bienestar social, sosteniendo que son la familia y el mercado las estructuras normales referidas. Sólo en el caso de insuficiencia de estos mecanismos debe el Estado erigirse en garante del cumplimiento mínimo de estas asistencias. Los méritos del ciudadano resultan el principal criterio de conformación de su bienestar y no la necesidad.

Esta postura teórica, observa los servicios como constituyentes básicos y constantes de las sociedades desde el Estado. Alienta una mayor cobertura de los servicios por parte del Estado.

“Titmus distingue tres formas de Estado de bienestar: a) residual; b) logro personal-cumplimiento laboral y c) institucional redistributivo. La segunda forma, novedosa respecto a la anterior clasificación, se perfila como la atención a las necesidades sociales desde el punto de vista de la productividad y del rendimiento. Titmus añade que es necesario apreciar, adecuadamente, tres categorías de bienestar de cuya distinción cabría reconocer las variedades y matices que, en sus políticas, abordarían los diversos Estados. Así señala: a) bienestar social; b) fiscal; y c) ocupacional. La primera de estas categorías de bienestar atañe a los servicios sociales, la segunda a los subsidios y desgravaciones y la tercera, por último, a las retribuciones y derechos derivados de la actividad laboral.”¹⁹

¹⁹ J. C. Cuentas Zavala. **Desarrollo social en los ochenta**. Ed. CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1993. Página 24.

Cabe deducir, pues, que Titmus incorpora un nuevo criterio en su segunda clasificación. Si en la primera que hemos revisado, era el del papel del Estado en la provisión del bienestar ahora es el aspecto particular de bienestar que debe garantizarse.

3.3. Evolución del Estado Benefactor

La expresión Estado de bienestar o benefactor se acuña por vez primera en el Reino Unido durante los años de la Segunda Guerra Mundial, como manera de aludir a las transformaciones en política social que acontecían en esta sociedad por aquel tiempo.

Norman Johnson resume en tres grupos estos cambios:

“1. La introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, el Servicio Nacional de Salud, los servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y minusválidos así como a los más necesitados.

2. El mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial.

3. Un programa de nacionalización.”²⁰

Decisivos en esta concepción resultaron tanto el pensamiento de Keynes como algunos aspectos del socialismo fabiano. Pareciera ser que estas transformaciones se produjesen como un logro exclusivo y propio de la sociedad británica. Sólo hoy se admite la procedencia del Estado Benefactor desde el ámbito de todas las sociedades de economía capitalista. Esta procedencia, además, conoce una evolución que culmina en el llamado Estado de bienestar.

²⁰ Johnson, Norman. **El Estado de Bienestar y sus Críticos**. Ed. Tiempos Nuevos. México, 2001. Página 34.

En la actualidad, sin embargo, las opiniones de los analistas se ciernen sobre la crisis profunda, a diferencia de hace unos años, que atenaza al Estado Benefactor en el presente.

3.4. Caracteres Básicos del Estado Benefactor

El Estado Benefactor se caracteriza por tener un elevado intervencionismo en la política económica, abandonando, con ello, la práctica de los elementos de la teoría liberal del Estado, llegando a controlar entre el 40 y 50 por ciento del Producto Interno Bruto.

Este tipo de gobiernos, promueven la intervención en el mercado de trabajo en orden a la promoción del pleno empleo. Para ello, impulsa que el Estado regule un tanto paternalista y coactivamente, las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo, así como el salario mínimo interprofesional, que es progresiva y frecuentemente actualizado.

Implementan políticas para que los ministerios de trabajo presidan las negociaciones colectivas, actuando de árbitro en negociaciones a tres bandas, con la presencia de los sindicatos y la parte patronal.

Generalizan un alto nivel de consumo. Tal pretensión estaba fundada en la idea de que el consumo estimula la creación de puestos de trabajo y, por ende, la promoción del empleo, de suerte que la mejor inversión estaría en la obtención de un universo de consumidores; por otro lado, los consumidores se convierten, por serlo, en elementos integrados en el sistema.

Garantizan un nivel de vida mínimo incluso para los marginados, para lo cual se produce una explosión del gasto social que tiene como contrapartida la obtención de un voto cautivo, un voto fiel de aquellos ancianos, parados, etc., cuya supervivencia depende de la citada subvención estatal.

Subsidian políticas educativas y culturales. De este modo se obtiene el control ideológico del sistema educativo, gracias al sistema de subvenciones y asignaciones controladas, favorables a los fieles y sumisos al sistema, y contrarias a sus críticos.

Interviene con políticas monetarias y presupuestarias. Con ello se trata de evitar la caída de la economía así como aquellos procesos sociales que puedan terminar en revueltas o revoluciones.

En definitiva, los criterios más importantes del Estado Benefactor son:

“Globalización: el Estado de bienestar se dirige a toda la población, tanto activa como pasiva, y se extiende a todas las necesidades básicas sociales de la persona.

Política activa contra la marginación: las personas y los grupos marginados o marginales podrán encontrar las condiciones que les permitan ejercer sus derechos reconocidos legalmente para todos los ciudadanos.

Prevención: esta actuación intenta conocer los problemas, dándoles una solución previa.

Generalización: sin tener en cuenta las diferencias basadas en el estatus social, en sus recursos culturales, económicos, sanitarios, etc., deben reconocerse los derechos del hombre fundamentales: vivienda, trabajo, alimentación, etc.

Autonomía: los entes autonómicos o los Estados federales disfrutan de su propia capacidad de planificación en sus territorios.

Participación: el usuario de los servicios también debe participar en la resolución de sus propios problemas.

Coordinación: las políticas de solidaridad deben actuar coordinadamente, sin que los diferentes ámbitos políticos se interfieran negativamente en su repercusión en la donación de servicios.”²¹

En los distintos momentos históricos del Estado Benefactor, o Estado de Bienestar como también se le conoce, éste ha cumplido acciones diferentes: desde el carácter caritativo con que surge en Europa, hasta convertirse en el baluarte de la democracia y el crecimiento económico en la Europa nórdica.

Los primeros instrumentos políticos para atender a la población excluida desde la visión benefactora, se inscriben en el suelo de las virtudes privadas contrario a la concepción moderna de la seguridad social.

El recorrido teórico y doctrinario permite comprender que la formación del Estado Benefactor es el producto de un prisma de concepciones que a lo largo del proyecto moderno impusieron sus propios presupuestos explicativos. Estos avanzan desde el propósito protector hasta el desarrollo del mercado autorregulado y crecimiento económico transitando por el carácter contractual del Estado moderno.

Durante el proceso de formación del Estado Benefactor o de Bienestar, se incorporan elementos de orden político, los cuales estaban presentes en los distintos marcos normativos que regularon los esquemas laborales y sociales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado Benefactor se consolida al cumplir sus dos grandes objetivos: el pleno empleo y el crecimiento económico. Además, en aquellos países donde este modelo llegó hasta su nivel más elevado de implementación, como en los países nórdicos, su consolidación posibilita el encuentro de la democracia y la libertad económica, irreconciliables éstas durante el

²¹ **Ibid.**

siglo XIX; siendo este un punto de gran relevancia histórica para la estabilidad del sistema capitalista.

“El Estado de Bienestar se impone como un todo frente a los individuos, pero no de una manera arbitraria, sino que responde a la necesidad del individuo de asegurar su interés individual (propiedad, bienestar), es decir, hay una mayor seguridad de este interés si las funciones del Estado permean todos los ámbitos de la vida del individuo. Pero este interés individual es el instrumento mediante el cual el individuo es incorporado al proceso productivo y de servicios evidenciados como elementos económicos.”²²

Los grados de incertidumbre se redujeron por la presencia institucional de los servicios sociales de carácter universal. El hilo conductor, entonces, de la primacía del Estado sobre el individuo se configuró a través de las tareas sociales y asistenciales. Es pues, con el Estado Benefactor cuando se consolidaron los derechos sociales. La consecuencia de esta dinámica es el reconocimiento de los derechos sociales articulado a la satisfacción de las necesidades. Lo que hecho posible esta convergencia de los intereses individuales y estatales gravita alrededor del liberalismo económico moderado, que considera que la sociedad sobre la cual se apoya el Estado Benefactor moderno es una sociedad eminentemente mercantil.

La teoría keynesiana fue primordial en la estabilidad del sistema, pues propició el intervencionismo estatal, cuyo propósito giraba alrededor de la regulación del mercado laboral y la garantía de la producción en masa.

La intervención estatal a través de la reactivación de la demanda corrige las disfuncionalidades de las libres fuerzas del mercado y asegura así el bienestar del colectivo, es decir, se establece una relación estrecha entre crecimiento económico y

²² Salazar Silva, Fernando. **La Configuración del Estado de Bienestar. Elementos Constitutivos**. Página 139.

desarrollo social; esta relación marca un hecho histórico al asegurar la cohesión social.

Se trata de comprender al Estado Benefactor, en cualquiera de sus modalidades y particularidades adoptadas en el mundo, como la expresión del Estado moderno, orientado a la legitimación del poder nacional y a garantizar los objetivos del colectivo humano dirigente en el marco de la generación y reproducción de valor económico. Habiendo experiencias exitosas como las de Europa nórdica, hasta ejemplos donde el populismo, la corrupción y el autoritarismo se entremezclaron con el Estado Benefactor para dar como resultado las experiencias latinoamericanas, donde se llegó hasta las prácticas del Estado clientelista, aun cuando su fundamentación fuera el bienestar común.

3.5. Crisis del Estado Benefactor o de Bienestar

A partir de mediados de los setenta, y coincidiendo con la crisis de los precios del petróleo y los primeros acuerdos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP- en 1973, así como los posteriores acuerdos político-económicos del Grupo de los Siete -G-7- en 1976, comienza a agravarse la quiebra económica del modelo de bienestar de la postguerra.

Aunque, de hecho, ese modelo socio-político ya había venido siendo cuestionado, a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, de manera ideológica, tanto por los movimientos, como por los partidos revolucionarios en sus discursos y programas oficiales, así como por los movimientos sociales en sus acciones de hecho.

Todas estas manifestaciones de malestar contribuirán, en una medida considerable, a la formulación por parte del pensamiento neoconservador de un determinado diagnóstico de la crisis del modelo de bienestar, como crisis de gobernabilidad de las democracias y, por ende, a la legitimación de la solución neoliberal.

Desde el punto de vista específicamente económico, la crisis del modelo benefactor tuvo tres grandes manifestaciones económicas y una consecuencia principal:

1. La caída en el nivel de beneficio de las empresas, lo que llevará consigo la progresiva disminución de las inversiones y el desempleo masivo y crónico. La primera expresión de la quiebra económica del modelo es la crisis de producción, que comienza a evidenciarse a finales de los setenta con la saturación de los mercados mundiales, lo que limitaba las expectativas de realización para las empresas que habían sido dominantes hasta ese momento. Principalmente porque las empresas europeas y americanas empezaron a sufrir la dura competencia de las empresas asiáticas de la cuenca del Pacífico, cuyos costes unitarios de producción eran muy inferiores a los de los productos de los países desarrollados, lo que contribuyó al crecimiento de sus stocks y a la caída de sus ventas.

2. La segunda manifestación fue la crisis financiera. El permanente recurso al crédito, en lugar de favorecer la realización de una oferta en permanente expansión, dio lugar a una excesiva monetización y al endeudamiento generalizado; “mientras que el desmantelamiento del sistema monetario internacional, basado en la fortaleza del dólar, favoreció la multiplicación desordenada de los activos financieros rentables y la inseguridad cambiaria. Todo eso originó un desarrollo de la actividad financiera sin proporción con la actividad productiva que llevaba necesariamente consigo la inestabilidad monetaria y el desarrollo exarcebado de la circulación financiera, que no hará sino aumentar en las dos décadas posteriores hasta niveles previamente inconcebibles.”²³

3. Por último, se produjo una no menos importante crisis social.

²³ Torres López, J. **La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial**. En El Socialismo del Futuro, nº 9/10, monográfico sobre El Futuro del Estado de Bienestar, Diciembre de 1994. Página 207.

“La que se llamó cultura del más propia de aquellos años y que era el resultado del consenso fordista subyacente al Estado de Bienestar de la postguerra, como permanente suministrador de bienes públicos, junto a fenómenos tales como la explosión de la publicidad con su constante incitación al consumo y la expansión del crédito, todo ello provocó un auténtico desbordamiento social y productivo.”²⁴

Estos elementos o factores fueron acompañados de un creciente desequilibrio macroeconómico. Bajo el peso de una progresiva burocratización, el sector público de las economías occidentales se había ido convirtiendo en una saco sin fondo donde iban a parar las actuaciones no rentables para el sector privado, la protección social permanentemente reivindicada por una población trabajadora que ya no la encontraba en la fábrica y todo un ejército de funcionarios que hacían aumentar sin medida los desembolsos necesarios para el gasto corriente de la Administración Pública.

A pesar de las señales que evidenciaban la necesidad de reformular la propuesta benefactora para adecuarla a las nuevas realidades generadas por el cambio económico mundial que estaba surgiendo, las economías se resistieron a adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias económicas internacionales, las cuales implicaban importantes costes sociales y políticos para los países europeos, por lo que la mayoría de ellos intentarán eludir los ajustes en los años 70, pretendiendo diluir en el tiempo los efectos de las perturbaciones recibidas.

Así llegan a finales de la década de los 70 del Siglo XX, con altas tasas de inflación, frecuentes desequilibrios de sus cuentas exteriores, déficits públicos crecientes y tasas de paro en aumento. Sólo aquellos países que habían seguido políticas antiinflacionistas más rigurosas presentaban a finales de la década mejores resultados comparativos en crecimiento y empleo.

²⁴ **Ibid.**

Ante tal situación, agravada a finales de esa década y principios de la de los 80, por el segundo encarecimiento súbito de los precios de los productos petrolíferos y como respuesta a la adopción de una política antiinflacionista por parte de la economía estadounidense, Alemania inicia lo que inmediatamente se convertirá en nueva política económica europea. Dicha política se propone una reducción de la tasa de inflación y de los tipos de interés, a través de políticas monetarias restrictivas y de políticas fiscales tendentes a contener y reducir los déficits públicos.

Con objeto de recuperar la rentabilidad de las empresas y crear empleo, se propone la moderación salarial y, en todo caso, se renuncia a políticas neokeynesianas de expansión de la demanda. Durante la primera mitad de la década de los 80, tales políticas obtienen en Europa resultados positivos, estimulados, además, por la reactivación económica estadounidense de 1983-84, y, luego, por la propia demanda europea.

A pesar de que la crisis se hizo evidente, los gobiernos no sólo mantendrían el ritmo de gasto, que al fin y al cabo era el soporte principal de la legitimación del sistema, sino que al producirse desempleo, por la entrada al mercado de trabajo de nuevas generaciones de población activa mucho más nutridas por el crecimiento de la década los años 60 y reducirse al mismo tiempo la recaudación impositiva, los ingresos públicos mermarían muy rápidamente, lo que haría mucho más difícil aplicar las recetas tradicionales keynesianas de política económica, que había permitido gobernar durante los años de la expansión. Y, ciertamente, en ese nuevo contexto, las políticas reformistas socialdemócratas no sólo dejaban de ser apropiadas, sino que en sí mismas constituían un serio obstáculo para la indispensable recuperación de los beneficios empresariales y la competitividad en el mercado mundial.

En los primeros años de la crisis del modelo, la respuesta político-económica predominante fue todavía de carácter keynesiano, típicamente socialdemócrata, populista o clientelista. Por ello, la recuperación operada a partir de 1975 y que duraría hasta finales de los setenta presenta tales connotaciones: aumento del gasto

público, de los salarios reales, de los gastos de protección social y del crédito en el conjunto de las economías.

“Ahora bien, es precisamente entonces cuando se pone de manifiesto que en la nueva situación de stangflación (estancamiento con inflación), las políticas de esa naturaleza podían, en efecto, generar crecimiento, pero ni eran capaces de acabar con la inflación ni con el desempleo, ni, lo que es mucho más importante desde la óptica de la propia funcionalidad sistémica, garantizaban la recuperación del beneficio empresarial: por el contrario, propiciaban una distribución de la renta que terminaba por favorecer al salario.”²⁵

Era precisamente el papel de estas políticas keynesiano-benefactoras, como elemento integrador de la conflictividad social, lo que iba a ser puesto en cuestión en adelante, precisamente porque dificultaban el objetivo principal exigido por una salida de la crisis consustancial con el sistema de propiedad existente: la redistribución de las rentas en favor del beneficio; es decir, del empresariado.

Ahora bien, una vez que se hace ostensible la inviabilidad de ese modelo, por la quiebra de la pauta de crecimiento de los beneficios del capital, de lo que se trata es, precisamente, de reconsiderar este status, ahora ya definitivamente planteado como un juego de suma-cero a nivel interno de cada país desarrollado, para hacer posible la recuperación de la rentabilidad de las inversiones productivas de capital, una vez que se hubiera modificado el orden productivo y acondicionado un nuevo espacio para la competencia económica internacional.

Entonces, en ese nuevo contexto, ya claramente definido por la ortodoxia político-económica neoliberal hegemónica, la solución bienestarista tradicional, incluso en su versión más levemente reformista, pasaba a convertirse en un obstáculo para el modelo de acumulación capitalista en la medida en que no hiciera plenamente suyo

²⁵ Bresser-Pereira, Luiz Carlos y otros. **Política y gestión pública**. Ed. FCE. México, 2004. Pág. 29.

el argumento crucial de la recuperación del beneficio empresarial a costa de las rentas salariales. Por lo que, en definitiva, una salida a la crisis que respetara las coordenadas básicas del sistema, tal como habían sido definidas por la nueva ortodoxia neoliberal, requeriría, en primer lugar, nuevos espacios productivos y nuevas formas de producción, para lo cual había que alterar la pauta redistributiva vigente que había consolidado Estado Benefactor como alternativa atractiva de progreso; en segundo lugar, eran necesarios distintos comportamientos, valores diferentes y nuevos tipos de aspiraciones sociales -más cercanos a la glorificación individualista del enriquecimiento rápido, que a las tradicionales apelaciones benefactoristas a la solidaridad con los más débiles-, lo que implicaba subvertir el abanico de aspiraciones sociales que había contribuido a forjar la cultura política populista, benefactora, socialdemócrata y clientelista.

De igual manera, se requerían nuevas prioridades en la instrumentación de las políticas económicas, de forma que, a diferencia de la situación anterior, el papel del gobierno no fuese encaminado a corregir las disfunciones de todo tipo del mercado, sino a procurar que su funcionamiento, aún siendo imperfecto, fuese mucho más libre, lo que suponía negar también la razón de ser del propio modelo benefactor.

En consecuencia, la disyuntiva a la que se enfrentaban los gobiernos europeos, en un primer momento y luego los de los países subdesarrollados en un segundo momento, desde finales de los años setenta resultaba particularmente dramática: o bien mantenía sus postulados tradicionales, que durante tanto tiempo les habían garantizado apoyo social y un papel político privilegiado como alternativa a las posturas denominadas de derecho o a los comunistas, con lo que estarían contribuyendo de manera decisiva a bloquear la estrategia de recuperación económica, o bien renunciaba al reformismo social, para hacer posible esa recuperación económica, y, dejándose llevar por esa inercia ideológica ya claramente hegemónica, sucumbía a la tentación neoliberal, que acabaría por triunfar electoralmente a principios de los años 80, en los Estados Unidos de América con Ronald Reagan y en Gran Bretaña con Margareth Thatcher.

La mayoría de los gobiernos socialdemócratas europeos -y, poco tiempo después, los latinoamericanos-, más allá de las declaraciones oficiales de sus dirigentes, optaron de hecho por esta segunda alternativa.

A comienzos de la década de los 80, pues, había empezado a configurarse ya el nuevo marco global político-económico de referencia de una nueva era, pese a que a lo largo de esa década puedan producirse todavía esos intentos políticos, más o menos voluntaristas, de retorno al pasado, es decir, a ese paraíso perdido, que, comparativamente, había supuesto la edad de oro del Estado Benefactor.

Uno a uno, los países occidentales fueron incorporándose a la lógica neoliberal, aun cuando sus gobiernos mantuvieran un discurso benefactor, las dinámicas estatales y sus políticas se orientaron hacia la maximización de la ganancia y a la privatización o concesión de los servicios públicos, siendo los menos quienes optaron por crear empresas mixtas, pero con poca participación estatal, cuando ello sucedía. Salvo excepciones muy claras, como la explotación del cobre en Chile, el Estado se apartó de la economía, dejando al mercado, a la mano invisible, regular las relaciones económicas entre las personas. Se promovieron políticas de reducción del gasto público, de eliminación de subsidios y de disminución de las funciones sociales compensatorias, a lo cual se le llamó por los mismos gobiernos ajuste estructural, el cual se analizará en el siguiente capítulo pero orientado hacia América Latina, porque de acuerdo a la información obtenida fue una de las regiones más afectas por estas políticas neoliberales.

3.6. El Estado de Bienestar en Latinoamérica

En América Latina, del mismo modo que en otras regiones de desarrollo tardío con pocas excepciones, los estudios sobre protección social tradicionalmente han evitado el concepto de Estado de bienestar social, casi siempre en nombre de su especificidad histórica y la diversidad de sus países.

“Sin embargo, la región ha construido uno de las más típicos y notables Estados de bienestar: el Estado Desarrollista latinoamericano. Ha destacado además, entre sus congéneres, por las formas dinámicas, de inédito activismo, con que ha presidido las primeras y decisivas etapas de la transición hacia la modernidad de sus países. Por otro lado, como también se sabe, paralelamente a ese proceso y no por acaso, la región ha generado también, en el plan intelectual, las principales categorías explicativas de dicho proceso, contribuyendo con originalidad al avance del conocimiento en materia de teorías económicas y sociológicas del desarrollo. Ello se ha expresado de forma ejemplar en la producción de CEPAL y destacados autores, como Furtado, Cardoso, Faletto y otros.”²⁶

Este Estado Desarrollista permitió una fuerte transformación de la estructura social, al viabilizar el traspaso de grandes masas agrarias de la población hacia la vida urbana, al estimular, través de sus instituciones, la transformación del campesinado en modernas clases urbanas asalariadas y abrir paso a los nuevos y modernos actores sociales de entonces, la clase empresarial y los modernos sectores medios.

De esta manera, el Estado desarrollista latinoamericano se consolidó a partir de los años treinta, sobre la base de una economía con fuerte intervención estatal basada en el mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones.

El período dominado propiamente por el desarrollismo estatal se inicia a partir de la segunda década del siglo XX, adquiere un impulso decisivo tras la crisis del 1930, alcanza su auge después de la Segunda Guerra Mundial y especialmente con posterioridad a la Revolución Cubana, en los años 1960 y 1970. Se mantiene vigente por lo general hasta la crisis los años 1980, momento en el cual entra en declinación en la mayoría de los países y es reemplazado en mayor o menor medida por el llamado Consenso de Washington.

²⁶ Draibe Riesco. Estado de Bienestar de América Latina desde una Perspectiva Histórica. En: http://www.cepal.cl/Cenda/Proyectos/Cepal_Mexico/Draibe.doc Consultado el 15-10-09.

En todos los países Latinoamericanos, un nuevo actor social y político adquiría un protagonismo decisivo: las emergentes burocracias estatales: militares y civiles. En casi todos los países, asimismo, dichos procesos fueron estimulados por una creciente agitación social, inspirada por los nuevos actores que emergían de las concentraciones obreras y urbanas del continente.

La primera gran contracción que daría inicio en América Latina al difícil parto de la modernidad fue la crisis económica mundial de 1930. En sus secuelas, la nueva estrategia de desarrollo adquiere su forma definitiva. El impacto de la crisis sobre las exportaciones Latinoamericanas fue letal, forzando a los países Latinoamericanos a cambiar las políticas económicas liberales extremas, seguidas hasta entonces en casi todas partes y a reemplazarlas por políticas proteccionistas y de estímulo al mercado interno. Así nacieron las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, o de desarrollo hacia adentro, que habrían de predominar en América Latina hasta la década de 1980.

A través de toda América Latina, los gobiernos construyeron centrales eléctricas y redes nacionales de distribución de energía, miles de kilómetros de caminos y carreteras, redes nacionales de teléfonos y telecomunicaciones, usinas de producción de acero, complejos agroindustriales que a su vez introdujeron los cultivos y plantaciones respectivas, exploraron y extrajeron petróleo y gas. Al mismo tiempo los Estados ampliaron fuertemente las pocas universidades existentes, crearon muchas más y promovieron la ciencia y tecnología.

“Durante el período señalado, los Estados Latinoamericanos desarrollaron significativamente las instituciones de la política social, aumentando significativamente el gasto público dedicado a estos efectos, aunque los niveles logrados nunca alcanzaron, ni de lejos, las alturas que eran normales en los países desarrollados y sus alcances fueron siempre limitados. La legislación laboral, que reguló aspectos como la jornada de trabajo y otros, fue promulgada en América Latina a partir de los años 1920, y expandida sostenidamente, especialmente durante

las décadas de 1960 y 1970, cuando la misma se empieza a hacer extensiva al campo, cuando fue extendida a los trabajadores del campo en varios países, de modo que hacia la década de 1980, la mayor parte de los países de América Latina contaban con una legislación laboral bastante desarrollada, aunque con fuertes diferencias en cuanto a su efectividad. Se crearon asimismo redes de atención de salud en todos los países de la región, aunque sólo en algunos países las mismas estaban constituidas por hospitales y consultorios públicos. Se crearon sistemas de pensiones y seguridad social, así como políticas de vivienda y alivio del desempleo y la pobreza, los cuales alcanzaron una cobertura significativa en varios países.”²⁷

Sin embargo, las políticas sociales fueron efectivas principalmente para los trabajadores urbanos, mientras que los campesinos, quiénes conformaban el grueso de la población en la mayoría de los países Latinoamericanos, quedaban en buena medida al margen, por lo menos hasta los años 1960.

Con la excepción de los países más avanzados, el analfabetismo se mantuvo muy elevado en América Latina y la cobertura educacional permaneció muy baja, aún en los niveles primarios, todavía hasta las últimas décadas del siglo. Los indicadores de salud permanecieron asimismo muy deficientes hasta los años 1980, con elevados niveles de desnutrición, malas condiciones sanitarias y recurrencia de extendidas epidemias, en la mayoría de los países. Aún en la época en que la institución del Estado desarrollista alcanzaba su máximo auge, hacia los años 1980, la pobreza era extendida en la región y la distribución del ingreso seguía siendo una de las peores del mundo.

Hacia el fin del período, sólo los desarrolladores tempranos de la región, Argentina y Uruguay, así como Cuba y Costa Rica por diferentes razones históricas, mostraban mejores indicadores sociales en la mayoría de los aspectos, y otros países como Chile les seguían de cerca. Mientras tanto, la mayoría de los países

²⁷ Ibid.

Latinoamericanos mostraban resultados sociales muy pobres, incluyendo al gigante Brasil el cual, al mismo tiempo, había logrado alcanzar un considerable nivel de desarrollo económico.”²⁸

El empleo en el sector público se multiplicó a partir de los años 1950, a medida que la nueva estrategia avanzaba hacia su etapa madura. Tanto la burocracia estatal tradicional, como especialmente las nuevas empresas del Estado, se convirtieron en grandes, sino las mayores, concentraciones de trabajadores en muchos países, como había ocurrido ya desde fines del siglo XIX.

Los servicios sociales, por su parte, como el sistema de educación pública en todas partes y los sistemas de salud en algunos países, llegaron a ser asimismo algunos de los mayores empleadores. Aparte de los funcionarios estatales ocupados en la administración civil del Estado y en defensa, el empleo asalariado en empresas y servicios del Estado se transformó en una relación social de significación en América Latina.

“Ni completamente asalariados modernos, pero tampoco funcionarios públicos tradicionales, los trabajadores de empresas y servicios del Estado iban a jugar un rol relevante durante todo el siglo XX, especialmente en la formación del moderna clase asalariada. Esta relación social sufriría grandes modificaciones más tarde, durante la época de las privatizaciones. Hacia finales del siglo, el Estado ocupaba a más de un quinto de la fuerza de trabajo en varios países, incluyendo a militares y policía, el gobierno central y gobiernos regionales. Aún hoy, luego de la ola privatizadora, los ocupados en el sector público, según la misma definición, constituyen entre un 15% a 20% de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países de América Latina, con algunas excepciones como Chile, donde ha bajado a alrededor de un 10%. Desde

²⁸ **Ibid.**

luego, el caso límite en un sentido opuesto lo constituye Cuba, donde el Estado da cuenta todavía de la mayor parte del empleo.”²⁹

El Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano no se constituyó en un actor del cambio social en forma aislada, o exclusivamente debido a los imperativos del progreso, a lo cual eran sensibles las elites más calificadas que crecieron en su seno. Los rápidos cambios sociales que tuvieron lugar durante el siglo XX en América Latina y que fueron impulsados decididamente por el Estado, pusieron a su vez en acción una vasta agitación social, movimientos políticos reformistas y aún revoluciones, procesos que, en definitiva, hicieron posibles y consolidaron las transformaciones sociales en marcha.

En algunos países dicha confrontación fue más soterrada, mientras en otros adquirió la forma de revoluciones como en Cuba y Nicaragua, que terminaron barriendo definitivamente a las viejas oligarquías agrarias. La Reforma Agraria pasó a constituirse en una consigna central de la política Latinoamericana durante los años 1960 y 1970, y aún en los 1980 en algunas regiones, como América Central. Todavía hoy es una consigna que mantiene alguna relevancia en la política del Brasil y otras naciones Latinoamericanas.

“Tras la Revolución Cubana, la administración Kennedy promovió la reforma agraria en América Latina, como parte de su Alianza para el Progreso, destinada a responder al desafío de Cuba. Había sido una bandera del desarrollismo desde sus inicios, sin embargo, poco o nada se había realizado al respecto hasta entonces, con la posible excepción de México. Sin embargo, allí donde tuvieron lugar, las reformas agrarias demostraron ser irreversibles. Incluso tras las reacciones más feroces, en ningún lugar se volvieron a imponer las viejas relaciones de servidumbre agraria propias del latifundio. En forma proporcional a su radicalidad en los diferentes países, la reforma agraria fue probablemente la intervención más efectiva del Estado

²⁹ Mesa-Lago, Carmelo. La Seguridad Social en América Latina, Pittsburgh, Univ. of Pittsburgh Press. Página 15.

Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano en términos de acelerar la transformación social del continente y en este sentido, constituye posiblemente su legado de progreso más relevante. Otro tanto puede decirse respecto de la efectiva política de apropiación nacional de la renta de los recursos naturales que resultó de la ola de nacionalizaciones de enclaves extranjeros que tuvo lugar durante el mismo período.”³⁰

Las políticas sociales que formaron parte integral del proyecto, jugaron un rol decisivo en la transformación social del continente. Las políticas educacionales y de salud, así como la legislación laboral, entre otras, fueron fundamentales en la transformación, todavía en pleno curso en buena parte de la región, del campesinado en ciudadanos modernos - aunque por lo general todavía bien pobres y dejados de la mano de Dios.

Una concepción inclusiva del desarrollo económico, que consideraba en un mismo nivel y en forma complementaria el desarrollo económico y la protección y promoción social, se hizo hegemónica en América Latina. Especialmente, durante el período de auge de esta estrategia, durante los años 1960 y 1970, cuando la agitación reformista y revolucionaria y la transformación social, alcanzaban asimismo su punto máximo. Durante este período, la protección social universal era considerada no sólo buena política social sino asimismo buena política económica, de acuerdo a las concepciones de estímulo al mercado interno por entonces en boga en todo el mundo.

Durante este período, se lograron enormes avances en los objetivos de política social, entre ellos, una drástica reducción en los niveles de desnutrición, programas masivos de alfabetización, rápida expansión de la educación superior y muchos otros - aunque por cierto todos ellos fueron insuficientes en el marco del atraso secular del continente. La mayor parte de estos avances han seguido su curso durante las

³⁰ Ibid.

décadas siguientes. El impacto global de los programas sociales masivos y especialmente su efecto en acelerar la transformación social de la región, ha sido inmenso y constituye la verdadera base sobre la cual se asienta el desarrollo económico y la modernización subsiguiente del continente.

Sin perjuicio de todo lo anterior y a medida que el Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano se acercaba a su momento de mayor auge, hacia fines de los años 1960, se extendía al mismo tiempo una fuerte crítica hacia este modelo de desarrollo. La estrategia de su implementación entró en un período de declinación hacia finales del siglo, sin embargo, su ocaso no ocurrió antes que fuera llevada hasta sus límites en muchos países y diera de sí todo lo que podía dar.

Tras la caída y construyendo sobre las nuevas realidades que constituyen su legado, se puso en práctica toda América Latina, en mayor o menor medida y con la sola excepción de Cuba, el conjunto de políticas que más tarde llegó a conocerse como el Consenso de Washington, que se instaló en la región como nuevo paradigma estratégico de desarrollo. Empezando con el experimento de los “Chicago Boys,” en Chile, a mediados de los años 1970, los países Latinoamericanos iniciaron, uno tras otro, reformas de corte Neoliberal. Algunas veces las reformas se iniciaron bajo los regímenes autoritarios, los que parecieron extenderse como una plaga por América Latina en los años 1970 y 1980. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las mismas fueron implementadas por los gobiernos democráticos que vinieron a reemplazar a las dictaduras durante los años 1990.

CAPITULO IV

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y SUS EFECTOS EN LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

Los países latinoamericanos se han visto obligados a adecuarse a los postulados del Estado mínimo, preconizados por los defensores del neoliberalismo, lo cual ha traído como consecuencia el desmontaje de las entidades y servicios públicos y la flexibilización laboral. Este proceso se genera durante la década de los 80 y llega hasta el presente.

Las reformas estructurales de tipo económico han tenido un fuerte impacto en América Latina a partir de la década de 1980, según se desprende de la evolución de los indicadores económicos y sociales. Estas políticas se derivaron de acuerdos con organismos financieros internacionales y están asociadas con las tendencias que se originan en la década de los 70 en los países desarrollados.

La crisis del Estado se venía gestando desde tiempo atrás y se atribuía a las llamadas ineficiencias estatales y al excesivo gasto público sin destino específico, agravado por el alto índice de inflación, corrupción y despilfarro gubernamental. Además, el gasto social no lograba solucionar los graves problemas de la población y la inaccesibilidad de los servicios públicos de salud, que fue notable durante la última fase del llamado Estado Benefactor o de Bienestar, especialmente en los Estados desarrollistas de América Latina.

En el siglo XX, la expansión del Estado fue enorme en proyectos de bienestar, programas sociales y estrategias para el desarrollo, pero no tuvo una orientación adecuada. Eran, finalmente, las expresiones de una crisis derivada del agotamiento del modelo anterior, definida por algunos como exceso de autoritarismo, retardación de la economía y déficit fiscal.

Las políticas fiscales y económicas llevadas a cabo por los Estados latinoamericanos, se encaminaron a conseguir una balanza deficitaria, es decir, importar el mínimo y exportar el máximo, a la vez que se privatizan las empresas estatales más rentables y se recortan al máximo todos los gastos sociales. De esta manera el país puede ir saneando sus finanzas aunque sea a costa de su la función social del Estado.

Los Programas de Ajuste Estructural –PAE- surgieron a comienzo de los años 1980, como respuesta de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional ante la crisis de la deuda externa que agobiaba a varios países, al extremo de no poder pagar los intereses. Estos programas comprenden medidas estabilizadoras, que reducen la demanda, y medidas estructurales, que actúan sobre la oferta.

La política de estabilización intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno al equilibrio, concepto básico de la ortodoxia económica, se conseguirá mediante una política de enérgica reducción de la demanda, que ajuste el consumo interno del país a su capacidad de producción.

Esta intervención macroeconómica debe dar sus frutos a corto plazo (uno o dos años), utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso a una caída en el crecimiento del producto nacional.

Por su parte, las políticas estructurales buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a mediano o largo plazo. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores

perspectivas de beneficios. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

De acuerdo con los argumentos de los promotores de estos programas, la estabilización económica y fiscal, así como las reformas estructurales pueden, teóricamente al menos, ser fases sucesivas o complementarias, que recompensan con un mayor crecimiento del país que los aplique en el marco de una economía saneada. Es decir, tras la purga presente y palpable que supone el plan de austeridad, el ajuste estructural posiblemente, traerá en un futuro más o menos cercano un producto mayor.

El contenido que se le ha dado al ajuste en América Latina ha variado considerablemente. Durante la crisis de la deuda la región tenía que adaptarse (ajustarse) a una situación internacional que, con tasas de interés de 18%, no tenía nada que ver con la normalidad. Ajustar significaba entonces adoptar una política recesiva que contrajera las importaciones y generara un excedente comercial con el cual pagar al menos parcialmente el servicio de la deuda, mientras los gobiernos nacionalizaban las deudas externas privadas.

“Ese ajuste, centrado en un objetivo de balanza de pagos (generar transferencias de recursos para el exterior), era compatible con un gigantesco desajuste en el mercado de trabajo pese a las caídas de salarios; con un gran desajuste entre capacidad productiva y producción, elevados desequilibrios en las cuentas fiscales, la aceleración de los procesos inflacionarios, crisis masivas de los sistemas financieros, el colapso de la inversión y la caída del salario real. El uso de la palabra ajuste en tal situación era eminentemente político. Muy pronto, decía el conglomerado acreedor, se recuperarán tanto los flujos de financiamiento para la región como los precios de sus productos de exportación, y disminuirán las tasas de interés internacionales. El esfuerzo que requería el ajuste era entonces solamente transitorio. Frente a un costo

que se decía bien acotado en el tiempo, no valía la pena enfrentar los problemas de largo plazo que, se decía, acarrearía una moratoria.”³¹

En la segunda mitad de la década de los 80 y durante los 90, el énfasis pasó a la noción de ajuste estructural, entendido como un proceso de políticas y reformas que apuntaba a crear ciertas condiciones básicas para poner en marcha otra modalidad de desarrollo. El contenido de estas reformas (apertura, privatizaciones, desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral) figuraba muchas veces como condición para el apoyo financiero que requirieron los países de la región.

En teoría, había una secuencia óptima para estas medidas. También podía estimarse que era preferible llevar a cabo algunas de ellas en un marco que no fuera de crisis (por ejemplo, para no malvender empresas públicas, o para no aumentar las dificultades de los productores de bienes transables que tendrían que enfrentar la competencia de importaciones); pero en la práctica se promovió una liberalización general en todos los planos en cuanto se reunieran las condiciones políticas propicias, lo que ocurría precisamente durante las crisis.

“Lejos de dejar para mañana la adopción de las medidas correctivas inevitables, estos programas (los propugnados por el FMI) tratan de agruparlas desde un principio en un conjunto lo más acabado posible para restablecer la confianza y crear las bases para el progreso futuro. (...) Estos (programas) buscan abreviar la fase más ruda del reajuste, aquella durante la cual hay que corregir los errores y las rigideces acumuladas en el pasado y en la que no se manifiestan aún los efectos positivos esperados”³²

³¹ Calcagno, Alfredo F. **Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina**. Ed. CLACSO Buenos Aires, 2001. Pág. 2.

³² **Ibid.**

Dentro de tal estrategia de ajuste, se admitía que se generarían costos, pero se suponía que éstos serían no solamente transitorios, sino también breves: las reformas estructurales no tardarían en dar lugar a una expansión significativa de la inversión, del crecimiento y, por consiguiente, del empleo y las remuneraciones. Se reconocía así que habría costos sociales, de los que no se decía explícitamente si recaerían o debían recaer sobre la sociedad en su conjunto, o si afectarían a un grupo determinado, el más vulnerable.

4.1. Los logros del programa de ajuste estructural

En la práctica, los promotores de este ajuste estructural le asignaron un rol a las políticas públicas para paliar la situación de los más pobres. El Estado debía dirigir el grueso de su gasto no financiero a fines sociales, focalizándolo en el alivio de situaciones de extrema pobreza.

Después de un par de años de haberse implementado los ajustes estructurales sus promotores, con cifras en mano, mostraban las virtudes de esa política restrictiva, pues durante los años 90 hubo un crecimiento algo menor al 3%, nítidamente superior al de la década de los 80, denominada la década perdida. Además, la región consiguió reducir notablemente su tasa de inflación. Este último permitió reactivar importaciones de diverso tipo –incluyendo bienes de capital– y también dio un marco favorable para la estabilización de los procesos inflacionarios, ya que fue posible poner un freno a la desvalorización de las monedas nacionales, lo que a su vez mejoró las cuentas fiscales de varios gobiernos altamente endeudados en el exterior.

“La reactivación amplió la base de recaudación impositiva, en tanto la disminución de la inflación redujo las pérdidas que ésta producía durante el proceso de recaudación, lo que contribuyó al incremento de los ingresos fiscales. Por su parte, la disminución de la inflación y la entrada de capitales externos dieron lugar a una remonetización y una expansión del crédito interno que impulsaron la reactivación, aunque también generaron problemas por la orientación del crédito (en varios casos apoyaron el

consumo de grupos medios y altos más que la inversión) y la acumulación de carteras de difícil recuperación.”³³

En el sector productivo hubo un aumento de la productividad de un conjunto de empresas. Incidieron en este aumento el uso de la capacidad productiva ociosa, la racionalización de la organización y de la gestión, y la incorporación de bienes de capital importados para sustituir maquinaria obsoleta. En no pocas ocasiones estos cambios estuvieron asociados a procesos de privatización o de compra de las empresas en las que participó el capital extranjero. En prácticamente todos los países, incidieron los procesos de apertura a la economía internacional.

En México, Centroamérica y el Caribe se verificó un desarrollo de la maquila y el turismo, y en América del Sur los sectores que más se modernizaron e invirtieron son los vinculados a la explotación y transformación primaria de recursos naturales, a los que cabría agregar ciertas manufacturas destinadas, al mismo tiempo, al mercado interno y al comercio intrarregional.

4.2. Los límites del ajuste estructural

Aun con las complacencias de los promotores del ajuste estructural, los críticos señalan que las tasas de crecimiento de las cuales se ufanan aquellos, son muy inferiores a las que tuvo la región entre 1950 y 1980, y no llegan a los niveles a partir de los cuales se pueda pensar que se está ante una modalidad de desarrollo consolidada. Exponen que este desempeño es aún menos satisfactorio si se toma en cuenta que se trata en gran medida de una recuperación que aunque mejoran, las tasas de inversión no retoman sus niveles de principios de los años 80; y que esa recuperación se da en el marco de entradas muy considerables de recursos externos, por lo que consideran que cabe entonces preguntarse en qué medida esta

³³ Strange, Susan. **La retirada del Estado**. Ed. Icaria. Barcelona, 2001. Pág. 56.

mejoría se debió a las virtudes de las reformas estructurales, y en qué medida al vuelco en la transferencia de recursos.

“Esta actitud de renovación del capital y de adaptación a nuevas formas administrativas no constituye de por sí un proceso dinámico y sostenido de inversión. Son frecuentes los casos en los que las empresas, especialmente las industriales, han procurado incrementar la productividad con inversiones relativamente modestas, en una estrategia más defensiva que expansiva, y han sido renuentes a ampliar significativamente la capacidad productiva. Tal salto se vio desalentado por la persistencia de vulnerabilidades (especialmente en el sector externo) que mantienen una incertidumbre en cuanto al crecimiento futuro, así como por problemas en la disponibilidad y el costo del financiamiento y por situaciones de apreciación cambiaria. Por otra parte, un aspecto esencial para el paso a niveles más importantes de inversión se refiere a la distribución del ingreso, y a la actitud de invertir o consumir que muestran los grupos que captan los mayores porcentajes del ingreso.”³⁴

El dinamismo de los sectores económicos señalados, no ha sido suficiente, dadas su magnitud y sus características, para arrastrar al conjunto de la economía ni para generar suficientes empleos, por lo cual se ha incrementado la heterogeneidad estructural de América Latina.

“Este somero examen del desempeño económico durante los ‘90 debe también mencionar que la década termina peor de lo que empezó (en términos de crecimiento, el período 1991-94 fue bastante mejor que el de 1995-99) y con dudas en cuanto al entorno externo que enfrentará en los años venideros. La abundancia de financiamiento externo a bajo costo puede haberse terminado, en circunstancias en que la región ha acumulado en estos últimos años una masa de pasivos externos que gravita sobre la cuenta corriente (por las utilidades e intereses que generan) y la

³⁴ Calcagno. **Ob. Cit.** Pág. 5.

cuenta de capitales (vencimientos de préstamos). Otras dudas se refieren al comportamiento de los precios de sus productos de exportación (que fueron afectados por la crisis asiática) y a la recuperación del comercio intrarregional, que demostró ser un factor importante para economías como las del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones.”³⁵

4.3. Los efectos en el campo social

La crisis económica de los años 80, así como las medidas de ajuste estructural, han deteriorado la situación laboral en la región. Aumentaron las tasas de desempleo abierto, cayeron los salarios, se incrementaron la informalidad y la precarización del trabajo, y entraron en crisis las formas tradicionales de organización sindical y negociación colectiva.

“El desempleo urbano abierto ha venido creciendo durante los años ‘90, pasando en el conjunto de la región de 5,8% en 1990-91 a 8,7% en el 92, con incrementos de 3 puntos o más en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.”³⁶

Por su parte, los salarios reales no han logrado recuperarse del deterioro que experimentaron en la década perdida; ese deterioro fue especialmente severo para el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la construcción civil cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período. Durante los primeros años de la década de los 90 se produjo una mejoría del salario real en algunos países como Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, aunque en general no fue sino una recuperación parcial de valores pasados; durante los últimos años estos salarios volvieron a caer, especialmente en México y Perú.³⁷

³⁵ **Ibid.** Pág. 6.

³⁶ CEPAL. **Panorama Social de América Latina 1997**. LC/G.1982-P). Santiago de Chile, 1998. Pág. 41.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo. **Panorama Laboral N° 2**. Lima, 1995. Pág. 1.

Estos datos indican que América Latina no ha logrado avanzar en la superación del problema de la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Entre las causas de ese resultado se destacan las tasas de crecimiento del producto relativamente bajas en la mayoría de los países de la región; el estilo de reestructuración productiva predominante, donde el ajuste en las empresas se efectúa fundamentalmente a través de la disminución del nivel de empleo como mecanismo para aumentar la productividad y recuperar los márgenes de ganancia, particularmente en el sector industrial; y el ritmo todavía alto de crecimiento de la población económicamente activa (PEA).

Una causa del crecimiento de la PEA es la persistente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, que en los últimos 15 años provocó un aumento de su tasa de participación en la actividad económica en las zonas urbanas.

“Al analizar la evolución del mercado de trabajo en América Latina, resaltan también los cambios ocurridos en la estructura del empleo y el significativo deterioro de su calidad; por un lado disminuye la importancia del sector público y de la gran empresa privada como generadores del empleo, y por el otro aumenta la importancia de las pequeñas empresas y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Esas dos categorías, sumadas al servicio doméstico, pasan de 40% del total del empleo en 1980, a 52% en 1990 y 57% en 1996. Esta tendencia no se ha corregido en los últimos años, y de mantenerse seguirá influyendo en la estructura del empleo. En efecto, de cada 100 nuevas ocupaciones generadas entre 1990 y 1994, 81 se concentraron en el sector informal y en la microempresa; en 1995 esa cifra subió a 84, y en 1996 a 85, año en que el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la región.”³⁸

Debido a la disminución de la proporción de empleo generado en el sector público y en las grandes empresas privadas, el ritmo de crecimiento del empleo agregado

³⁸ Calcagno. **Ob. Cit.** Pág. 6.

pasa así a depender básicamente de la capacidad que tenga cada país para absorber fuerza de trabajo en las actividades informales. Eso produce un efecto negativo sobre la productividad media del trabajo de los países de la región, ya que las mismas suelen tener bajos niveles de productividad.

A lo anterior se agrega que la productividad laboral ha aumentado en un grupo de empresas más grandes, la heterogeneidad estructural siguió creciendo. A su vez, la remuneración media de los trabajadores en los sectores informales es la mitad de la obtenida por empleados y obreros de los sectores más organizados de la economía, lo cual determina que en los años más recientes aumentan la terciarización e informalización del mercado de trabajo, que siguen deteriorando la calidad de los empleos.

“Por un lado, nueve de cada diez empleos generados en 1997 están en los servicios. En este sector se pueden identificar dos tipos de empleo: los puestos asociados a las comunicaciones, la internacionalización de los mercados financieros, el comercio exterior y la mayor movilidad de las personas constituyen sólo el 10% de los nuevos empleos; los servicios informales, de mala calidad, responden por el 90% de los nuevos empleos creados en el sector servicios. Por otro lado, 85 de cada 100 nuevos empleos creados en el conjunto de la economía se localizan en el trabajo por cuenta propia no profesional, la microempresa y el servicio doméstico. Aunque no todos los empleos existentes en las microempresas son de mala calidad, las condiciones de trabajo en las mismas suelen ser bastante precarias: entre el 65 y el 95% de los que trabajan en microempresas no tiene contrato de trabajo; entre el 65 y el 80% no está afiliado a sistemas de salud ni de pensiones; las jornadas de trabajo son frecuentemente superiores a las legales; existen mayores riesgos y accidentes de trabajo; y es frecuente que no se respeten los derechos laborales básicos relativos al trabajo infantil y forzoso, y a la libertad de negociación y asociación.”³⁹

³⁹ Organización Internacional del Trabajo.. **Ob. Cit.** Pág. 2.

En lo relativo a la distribución del ingreso, la crisis de los años 80 trajo consigo un importante deterioro en la gran mayoría de los países de la región. Ese empeoramiento ya había comenzado a mediados de los años 70 en los países del Cono Sur.

En la gran mayoría de los países, la participación en el ingreso de los dos deciles más ricos aumentó, a veces de manera muy significativa (Argentina, México, Panamá, Venezuela), en tanto la parte del 40% más pobre disminuía. Los factores explicativos de esta disminución son varios: caída de los salarios reales, aumento del desempleo, pérdida de puestos de trabajo en la industria y el sector público (sectores donde predominaban los empleos formales y la mano de obra más sindicalizada), reducción del gasto social, etc. En cambio, el aumento de la rentabilidad de las operaciones financieras y la concentración patrimonial que se produjeron entonces beneficiaron a los sectores de mayores ingresos.

La recuperación de un crecimiento y la caída de la inflación que tuvieron lugar en los años 90 no revirtieron esa evolución en la distribución del ingreso. De hecho, son más los países que acentuaron la desigualdad distributiva durante esa década que los que la redujeron.

La mala distribución del ingreso en Latinoamérica, considerada la región menos equitativa del mundo, y la persistencia de su reciente empeoramiento, llevan a considerar los determinantes estructurales que explican dicho deterioro.

La CEPAL ha señalado cuatro grandes factores: el empleo, el patrimonio, ciertos aspectos demográficos, y la educación.⁴⁰

En cuanto al empleo, es notable la diferente densidad ocupacional entre los deciles ricos y pobres, influyendo en la evolución reciente la creciente heterogeneidad entre

⁴⁰ CEPAL. **Panorama Social de América Latina 1997**. LC/G.1982-P. Santiago de Chile, 1998. Pág. 82.

los empleos que se crean y en los que se destruyen. En efecto, mientras pierden participación en el total del empleo los asalariados del sector público, que normalmente superan el ingreso general promedio, aumentan su participación los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, cuyos ingresos suelen estar por debajo del promedio de la fuerza de trabajo. Simultáneamente, aumentaron los ingresos medios de los empleadores y de los profesionales y técnicos, distanciándose aún más del ingreso medio de los ocupados.

En la educación, en los últimos diez años se ha comprobado un aumento del número promedio de años de estudio de la población de entre 6 meses y un año. Asimismo, se aprecia un menor grado de heterogeneidad en los niveles educativos de los jefes de hogar y los miembros ocupados de los hogares pertenecientes a los seis o siete deciles de más bajos ingresos.

Actualmente, la diferencia entre el promedio de años de estudio y el nivel del decil más pobre es de casi dos años; en tanto que el decil más rico tiene cuatro años de estudio más que el promedio. Si al mismo tiempo consideramos que la calidad de la educación a la que accede cada grupo es muy diferente, constatamos la existencia de una importante y creciente brecha educativa, que repercute en las oportunidades ocupacionales y en el ingreso de cada uno de ellos.

No deja de ser notable que este producto del sistema educacional coincida con las características de la creación de empleo: empleos bien remunerados para una minoría de profesionales y técnicos, empleos mal pagados para una mayoría que va al sector informal o a empleos terciarios de baja productividad.

La distribución del patrimonio parece estar aún más concentrada que la de la educación. Aún cuando es probable que los ingresos del patrimonio estén subestimados en las encuestas de hogares, sobre todo entre los hogares más pudientes, el promedio general de tales ingresos coincide con el valor observado para los deciles siete a nueve, según los países.

Los datos anteriores sugieren que la concentración del patrimonio, y por consiguiente de los ingresos que de él se derivan, es otro elemento que desempeña un papel fundamental en relación con la regresividad de la distribución del ingreso de los hogares, y juega un papel central en su reproducción.

Ante todo, la estructura económica agraria continúa siendo incapaz de absorber productivamente la fuerza de trabajo, por lo que persiste la emigración de la población rural hacia las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, a partir de principios de los años 80 la economía urbana tampoco ha ofrecido buenas oportunidades de superar la pobreza y la indigencia, ni siquiera a la propia población urbana.

La falta de oportunidades de los pobres rurales para mejorar sus condiciones de vida en el campo y su consiguiente emigración a las ciudades; las dificultades que ha presentado la economía urbana para el logro de ese objetivo; una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta, aunque decreciente, son los factores que explican el fuerte crecimiento del número de pobres e indigentes urbanos.

Así, el hecho decisivo del nuevo escenario social de América Latina es la duplicación del número de pobres urbanos entre 1980 y 1997. Sin embargo, es sabido que la pobreza masiva por sí sola no lleva al inconformismo ni al rechazo del orden social existente, pero cuando a la misma se le agregan otros ingredientes sociológicos se puede conformar con facilidad una situación en que se deteriora a gran velocidad la convivencia urbana.

“En efecto, cuando la pobreza y la indigencia masivas son acompañadas por la ruptura de las formas tradicionales de integración social, la desesperanza, la difusión de formas anómicas de comportamiento, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la mayor visibilidad de la riqueza, el estímulo a formas competitivas y no solidarias de conducta, la reducción del papel protector del Estado, el impacto de la droga y los medios masivos de comunicación, la pérdida de importancia del control

social ejercido por la familia y la religión, la presión consumista, etc., como sucede en las ciudades de América Latina, se tienen todos los elementos que han contribuido a deteriorar de manera extraordinaria la vida urbana de los últimos veinte años, y cuya expresión más notoria es el aumento de la inseguridad ciudadana.”⁴¹

En lo que hace a la evolución de la pobreza, las experiencias por países difieren considerablemente. Sin duda, cuando se han combinado crecimiento económico, reducción de la inflación y generación de empleos, se ha logrado reducir el índice de pobreza.

“Ahora bien, los logros no son parejos: en Chile, un crecimiento de 48% del ingreso por habitante entre 1990 y 1996 ocasionó una reducción de 13% en la proporción de hogares pobres; en Argentina, un crecimiento por habitante de 37% entre 1990 y 1997 sólo produjo una reducción de 3 puntos porcentuales en el Gran Buenos Aires. En Brasil, con un crecimiento mucho más moderado entre 1990 y 1996 (12,5%), la pobreza cayó en 12 puntos, de 41 a 29% de los hogares, debido a la influencia de otros factores, entre los que destacan la variación de precios relativos y la incidencia de las transferencias sociales públicas. Asimismo, la incidencia de la inflación no ha sido pareja entre países: una inflación persistentemente baja ha sido compatible con un aumento de la pobreza en Argentina entre 1994 y 1997, en tanto que niveles significativos de inflación (entre 40 y 80%) no impidieron una disminución de la pobreza en Uruguay entre 1990 y 1994).⁴²

Aunque aparentemente el escenario macroeconómico en la última década estabilizó la situación de iniquidad en la distribución del ingreso, las desigualdades todavía persisten y revisten una gravedad sin precedentes. La gravedad de la situación está dada porque existe una correlación entre la desigualdad de los ingresos y el nivel de ingreso per cápita de los habitantes. Es así que, los países que tuvieron un aumento

⁴¹ ILPES. **Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado**. LC/IP/L.154). Santiago de Chile, 1998. Pág. 54.

⁴² Calcagno. **Ob. Cit.** Pág. 6.

del ingreso per cápita, registraron una disminución de la desigualdad de ingresos. Entonces, la desaceleración económica a la que estuvo sujeta América Latina en los últimos años de la década de 1990, impulsó un descenso del ingreso per capita y con ello un aumento de la desigualdad del ingreso.

Este es sólo uno de los factores que intervinieron en la determinación del ingreso de la población. Existe una multiplicidad de factores que tienen relevancia en el proceso de disminución de la inequidad en la distribución de los ingresos en la población.

Entre los factores relevantes se encuentran los salarios mínimos reales y el acceso a una educación adecuada. Estos factores influyen en la determinación del ingreso, en primer término, porque los salarios mínimos reales pueden tener un efecto compensador en la distribución de los ingresos.

“Con respecto a la educación, el Banco Mundial sostiene que existe una correlación mayor entre el nivel de instrucción y la probabilidad de ser pobre. Así es que, existe una asociación clara entre la disponibilidad de educación, la disminución de la desigualdad de los ingresos y la reducción de la pobreza. Según el mismo estudio la educación es dos veces más importante que otras variables para explicar la desigualdad de los ingresos.”⁴³

En el continente, el acceso a una educación adecuada es una asignatura pendiente en la mayoría de los países de la región, donde los niveles de deserción escolar en los sectores más empobrecidos son cada vez más altos. Situación ésta que, trunca la posibilidad de asegurar un aumento del ingreso futuro de los individuos mas empobrecidos. Es por ello que el mejoramiento de la disponibilidad de educación y de su calidad, representa el mecanismo fundamental para reducir la desigualdad general y reducir el número de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta.

⁴³ Gigli, Juan Manuel. **Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina.** En http://www.geocities.com/juan_gigli/ Accesado el 10-08-09.

Producto de estas medidas de ajuste y de la priorización al sector empresarial durante las dos décadas anteriores, se asiste a un constante aumento de la inequidad en la distribución del ingreso en América Latina. Medidas como las privatizaciones, liberalización del comercio y reforma del sector público, fueron llevadas adelante rápidamente y sin vacilaciones por los gobiernos de la región.

Como balance de las medidas llevadas adelante, se puede notar que las mismas fallaron en generar nuevos empleos y en la mayoría de los casos, en elevar los salarios reales a los valores de finales de la década de los 70 y principios de los 80.

A lo anterior se agrega que el aumento de la movilidad del capital y la desregulación del comercio exterior, llevo a un abaratamiento de las importaciones, con las consecuentes presiones competitivas para las empresas de la región. La necesidad de adaptación y la reducción de los costos de los bienes de capital, provocó un aumento de la productividad de las empresas con importantes desplazamientos de trabajadores de los sectores manufactureros, los cuales ingresaron a las filas de los desempleados, los cuales aumentan a diario en la región.

Es un hecho que los problemas de pobreza, como los de distribución del ingreso y de empleo, no dependen de un solo factor, como podría ser el crecimiento o la educación, sino que entran en juego otros elementos importantes que deberían formar parte de una política integral para atacarlos. En otras palabras, debieran desestimarse aquellas propuestas unilaterales que depositan todas sus expectativas en un solo factor, sea éste el crecimiento económico, la expansión educativa, o algún otro.

CAPITULO V

REDIFINICIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

A partir de finales de la década de los 90 del Siglo XX, se ha determinado que el modelo de ajuste estructural, denominado por algunos como el modelo neoliberal de Estado, no ha logrado cumplir con las promesas de desarrollo que pregonó para dismantelar al Estado Benefactor a principios de la década de los 80. A partir de ello, se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto internacional, regional y nacional.

Dentro de los aspectos centrales de la inoperancia del ajuste estructural para lograr el bienestar común, se encuentra que no se puede restringir los desafíos del desarrollo al buen desempeño de algunos indicadores macroeconómicos como la disminución sustantiva de la inflación, el aumento de las exportaciones, el mayor nivel de las reservas internacionales o solo el logro de tasas de crecimiento positivas, pues tan importantes como esos indicadores son los indicadores de empleo, pobreza, distribución del ingreso, niveles de educación y salud, porque de lo que se trata es de mejorar el nivel de vida de las personas.

5.1. La Redefinición de la Función Pública del Estado

Debido a que el modelo neoliberal ha fracasado, los tecnócratas nacionales e internacionales, definieron que se debían buscar nuevas estrategias de desarrollo, que se enfoquen fundamentalmente en la persona humana y que afronten los principales desafíos en el nuevo contexto de globalización económica y reducción del Estado. Estos desafíos son:⁴⁴

⁴⁴ Cornejo Ramírez, Enrique. **Hacia una Transformación del Estado en América Latina**. En: Revista Nueva Sociedad Número 199. Página 108.

- 1) Participar en el proceso global, pero buscando la inclusión social y respetando la diversidad.
- 2) Lograr tasas sostenidas de crecimiento económico pero generando empleo adecuado o empleo decente, como lo denomina la Organización Internacional del Trabajo. Se necesitan empleos de calidad y condiciones dignas de trabajo.
- 3) Promover un crecimiento sustancial de la inversión, sobre todo de la inversión privada, a través de adecuados mecanismos y buscando que ésta actúe con responsabilidad social.
- 4) Transformar al Estado, buscando su representatividad y modernización y haciéndolo con responsabilidad fiscal. La principal tarea del nuevo Estado debe ser buscar la inclusión social.
- 5) Ejercer un nuevo liderazgo con un claro compromiso ético y solidario con los más pobres.

Los lineamientos antes anotados se consideran elementos fundamentales de una nueva estrategia para la función social del Estado en la promoción del desarrollo, pero habrá que considerar que el trabajo debe hacerse en un nuevo contexto – nacional y mundial– que tiene serias limitaciones debido a que los márgenes de maniobra de la política económica han disminuido y el grado de influencia de los Estados nacionales también.

En cuanto a la inversión pública, se hace necesario mejorar los criterios de prioridad y de gestión de los proyectos, haciendo énfasis en los de infraestructura básica (carreteras, puertos, aeropuertos e infraestructura energética y de riego) así como en los programas sociales de lucha contra la pobreza, y desarrollando programas de capacitación especialmente en la formulación de proyectos, gestión financiera de los recursos públicos y gobierno electrónico.

“De otro lado, no será suficiente la aplicación de eficaces políticas monetarias y fiscales contracíclicas; será necesario –además– aplicar oportunas y adecuadas políticas sectoriales que precisamente creen las condiciones para que el crecimiento vaya acompañado de empleo y de menor desigualdad y, para que se pueda lograr el impulso adecuado para la exportación partiendo de negocios pequeños.”⁴⁵

Un tema fundamental a discutir es el relativo al denominado papel subsidiario del Estado, teniendo en cuenta que el papel de los gobiernos no es generar mayor burocracia ni crear empresas públicas sino asegurar la justicia social, pero hacerlo con transparencia y responsabilidad fiscal.

“El Estado debe dejar de ser visto como un botín, es decir, una oportunidad en la que el partido que llega al Gobierno llene los puestos públicos o cree nuevos para sus militantes o simpatizantes. Un nuevo gobierno tiene el legítimo derecho de poner en puestos clave a sus principales cuadros pero nada más. Deben predefinirse cuáles son los 2.000 o 3.000 puestos de confianza y de dirección en los diferentes niveles del Estado, pero los demás puestos han de ser cubiertos por profesionales o trabajadores de carrera pública y con procedimientos transparentes. El Estado debe dejar de ser visto también como una vaca lechera a la que todos quieren ordeñar pero que nadie quiere alimentar. Aquí es clave el tema de la responsabilidad fiscal, la cual pasa por buscar que los gastos estén debidamente priorizados y financiados. No significa renunciar al objetivo de la justicia social sino buscarla con responsabilidad.”⁴⁶

Ello ha supuesto acciones en campos como los siguientes:⁴⁷

– Mejorar la calidad del gasto público en general y de la inversión pública en particular.

⁴⁵ Acuña, Guillermina. **Desafíos en la reconstrucción de América Latina**. Página 7.

⁴⁶ **Ibid.** Pág. 8.

⁴⁷ Cornejo. **Ob. Cit.** Página 115.

- Hacer transparente el manejo del gasto corriente incluido el relacionado con las planillas públicas.
- Hacer sostenibles los sistemas de previsión públicos.
- Modernizar la gestión de los recursos públicos.
- Desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones en el sector público.
- Lograr eficiencia en los programas sociales, en particular los relacionados con la lucha contra la pobreza (adecuada focalización, supervisión ciudadana, transferencias condicionadas).
- Establecer mejores sistemas de control y fiscalización ciudadana, de prevención del conflicto de intereses, y rendición de cuentas.

La reforma del Estado se ha planteado, al menos teóricamente, propiciando una descentralización productiva. Esto significa que se considera la reforma de manera gradual pero firme y con sostenibilidad fiscal; se concibe que debe ir más allá de trasladar competencias y recursos, para fortalecer capacidades de gestión y, principalmente, para convertir a los departamentos, regiones o municipios en verdaderos centros de atracción de la inversión y generación de empleos locales.

En tiempos como los actuales, un Estado no es poderoso por los ejércitos con que cuenta o por la cantidad de activos públicos o recursos presupuestales que maneje, sino fundamentalmente por la calidad y oportunidad de la información que posea para la eficaz toma de decisiones.

De otro lado, en lo referente a las políticas sociales vinculadas a la educación, salud, seguridad social, se han planteado discusiones serias en el ámbito institucional. Las políticas neoliberales también llegaron a estos sectores pretendiendo que el libre mercado funcione para la educación y la salud. El fracaso ha sido evidente; por ejemplo, la privatización de los servicios de salud y de seguridad social no ha significado una solución al problema.

Partiendo de los niveles de pobreza y de desigualdad que se tienen en los países latinoamericanos, se establece como una prioridad que el Estado garantice, por lo menos, el acceso universal a los servicios de educación básica y a los servicios primarios de salud, poniendo el acento en la salud preventiva y en la atención primaria de niños entre 0 y 5 años y madres gestantes. Asimismo, se considera fundamental la priorización la seguridad alimentaria y el contenido nutricional de la alimentación de los niños. Estas son tareas irrenunciables del nuevo Estado. En la seguridad social, hay que combinar los objetivos de sostenibilidad financiera y fiscal de los regímenes pensionarios públicos con los que aseguran una pensión digna para los trabajadores y con criterios de solidaridad que no se deben olvidar.

Otro aspecto muy importante de la tarea del nuevo Estado tiene que ver con la regulación. Se ha establecido que los Estados deben regular porque existen mercados imperfectos, porque hay que proveer bienes públicos y porque hay una importante porción de la población en condiciones de pobreza. Pero para que la regulación sea efectiva debe hacerse con instituciones reguladoras autónomas, profesionales y que posean información adecuada.

“Las instituciones reguladoras no tienen por función asegurar la rentabilidad del regulado o servir a los monopolios, sino asegurar que haya competencia y servir al consumidor. Nuevamente es importante considerar que la regulación debe hacerse teniendo en cuenta que hay mercados fragmentados y Estados fragmentados. Ya no estamos en épocas del Estado productor; la inversión y la producción son tareas básicas del sector privado, pero el Estado no puede hacer mal su tarea de regulación.

Relacionado con lo anterior está la acción del Estado para asegurar un desarrollo sostenible con la adecuada protección del medio ambiente y la biodiversidad.”⁴⁸

⁴⁸ Cabrera, Carlos. **Política social: cambios y resultados**. Facultad de Economía. UNAM. México, 2007. Pág. 20.

A partir de las experiencias de los últimos veinte años, se consideró necesario replantear el debate y volver a poner a la persona humana y la búsqueda del desarrollo como los temas centrales de la agenda del Estado. Se replantearon las estrategias y políticas en busca de un desarrollo con justicia social. Varios son los desafíos en ese contexto, pero uno de los más importantes se refiere a la transformación del Estado buscando su representatividad, modernización, eficiencia, transparencia y descentralización.

Desde la problemática planteada en primer término, se ha retomado la idea de que el Estado debe ser concebido como el cuerpo político de una nación y en este sentido se plantea como prioritario reformular su rol, que en principio debe retomar sus funciones tradicionales en pos del bien común.

Por ello, el Estado debe procurar salud, educación, infraestructura, seguridad pública y jurídica, y ejercer su responsabilidad central en el establecimiento de los parámetros para la producción de riquezas, promoviendo las potencialidades productivas de los distintos sectores y la distribución de sus beneficios a través de una política económica que cree las condiciones necesarias para el desarrollo y crecimiento, y de esta manera incidir en la reducción de los altos índices de pobreza, desigualdad y de exclusión social imperantes en la región.

“En el corto plazo se presenta como urgente recuperar los niveles de integración mediante la implementación de políticas de contención social de los sectores excluidos, bajo la forma de programas coordinados que contemplen una amplia gama de prestaciones (canasta de alimentos, comedores escolares, subvenciones en efectivo) a fin de procurar en lo inmediato una solución frente a las necesidades básicas insatisfechas, pero en una segunda instancia, estos programas deben vincular con el empleo, es decir no consistir en meras dádivas estatales, sino

procurar la reinserción de sus beneficiarios en la sociedad a través de la dignidad que otorga el trabajo.”⁴⁹

En cada caso, estos programas deben establecer reglas de transparencia política y evitar que estas políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad sean capturadas y distorsionadas por prácticas clientelísticas y partidistas. La activa participación de la comunidad como parte integral del establecimiento y ejecución de los mismos puede resultar de gran valor, tanto como un sistema efectivo de contralor como en el sentido de proporcionar oportunidades de cooperación a organizaciones no gubernamentales.

Desde una perspectiva más amplia y a fin de recuperar el tejido social severamente dañado en las últimas décadas, estas políticas deben contemplar las nuevas configuraciones de factores que generan y perpetúan los mecanismos de desigualdad. A estos efectos merecen especial consideración las categorías más vulnerables, definidas por la edad, las madres adolescentes, la familia como núcleo de sociedad, el apoyo a la mujer trabajadora de los estratos populares y a las situaciones más apremiantes como el acceso de la población pobre a los servicios públicos, especialmente educación, atención sanitaria, agua y electricidad.

Entre otras políticas que aparecen como aplicables en este aspecto y que constituyen también medidas idóneas en el fomento del empleo, se encuentran las obras de infraestructura para el beneficio colectivo y el otorgamiento de créditos a pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, este sistema de políticas sociales no alcanzará su fin último si ellas no se ven complementadas con la implementación de un programa educativo serio, puesto que hasta el presente la educación en la región está desigualmente distribuida, con grandes diferencias entre ricos y pobres, por lo que se hace

⁴⁹ Acuña. **Ob. Cit.** Página 11.

necesaria una reforma radical en este ámbito para que la región logre un mayor crecimiento general, y la consiguiente reducción de la pobreza.

En los últimos diez años, la participación de la propia comunidad en estrecha vinculación con el Estado constituye un rasgo novedoso en la redefinición de sus relaciones. Según esta enriquecedora modalidad, el Estado transfiere a la sociedad civil una responsabilidad de co-diseño de los programas gubernamentales. De esta manera, surge de los propios beneficiarios el diagnóstico de los problemas que la afectan, la prioridad de éstos y la propuesta de alternativas de acción en base a la utilización más racional de los recursos disponibles.

La puesta en marcha de proyectos de esta índole resulta provechosa tanto para la comunidad como para el Estado y opera como una herramienta capaz de reforzar los endebles lazos que han caracterizado a las últimas décadas los términos de sus relaciones.

Por ello es que se debe plantear que no es un problema del tamaño del Estado, sino de la definición de su ámbito de acción y de la calidad de su gestión; se trata de mejorar la capacidad de regulación del Estado buscando efectivamente la competencia, pero con el objetivo de servir a los consumidores. El aparato estatal debe ser capaz de entender las nuevas dinámicas para establecer canales de conexión y de participación de amplios sectores de la población que hoy no están representados en él, pero que demandan ser incluidos en la toma de decisiones sobre las políticas públicas.

5.2. La Lucha Contra la Pobreza

Las políticas económicas que se han venido aplicando en América Latina desde los años 90 del Siglo XX, inspiradas en el denominado modelo neoliberal, que ha hecho énfasis en la estabilidad, la liberalización, la privatización y la búsqueda de un crecimiento económico, han descuidado los aspectos sociales del desarrollo,

habiéndose agravado el problema del desempleo y subempleo, aumentando la informalidad y profundizado la desigualdad social.

Una gran mayoría de analistas e instituciones coinciden en que estas políticas han dado lugar a notorios cambios redistributivos y a la profundización del deterioro de la calidad de vida de amplios grupos de la población, los cuales se han visto sumergidos en mayor pobreza.

“Según estudios de la CEPAL, entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los US\$ 60 mensuales, mientras que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades básicas fundamentales.”⁵⁰

Los procesos de ajuste de los años ochenta del Siglo pasado, tuvieron como principales consecuencias acentuar la concentración del ingreso y elevar los niveles absolutos y relativos de pobreza, llegando a reducirse los ingresos a niveles inferiores a la línea de indigencia, determinando que el sector de la población que tiene un ingreso de un dólar diario o menos creciera del 19% al 22%, afectando a 94 millones de personas. Es decir, uno de cada cinco latinoamericanos no dispone de ingresos suficientes para consumir una dieta que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Entre las causas que explicarían este aumento de la pobreza están el crecimiento de la desocupación y empleos de baja productividad, la caída significativa de los salarios reales y de las remuneraciones mínimas, la importante pérdida del poder adquisitivo y la abrupta caída del gasto social.

“Un estudio del Banco Mundial sobre 11 países de la región, incluidos Brasil y Argentina (1995), señala que el 20% más pobre de la población recibe sólo el 4% del

⁵⁰ Thais Maingon, Miguel Lacabana. **La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas**. Página 3.

total del ingreso –para Brasil, Guatemala y Honduras la cifra es menor del 3%. Por su parte, la revista *The Economist* señala que en México el 20% más rico de la población tiene 27 veces más ingresos que el 20% más pobre. En Argentina, la cifra es de 16 veces, mientras que el promedio para los países asiáticos es de 5 a 10 veces. Ni siquiera Chile, considerado como la experiencia exitosa de América Latina, ha logrado revertir la tendencia a la desigual distribución del ingreso. Según las últimas cifras de la CEPAL (1995), la mayoría de los países latinoamericanos ha sufrido retrocesos en sus estructuras distributivas desde principios de los años ochenta, proceso que hoy día continúa, hasta el punto que en estos países el sector más rico gana en promedio 32,1 veces más que el sector más pobre. En Venezuela, la diferencia de ingresos es de 8 a 10 veces. Sólo Colombia y Uruguay exhiben mejorías en los últimos 15 años, mientras que los avances registrados en los últimos años en Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela no han bastado para volver a la situación que había en los años setenta. »⁵¹

Por otro lado, era de esperarse que la situación fuera aún peor de no haberse instrumentado los diferentes programas sociales compensatorios que acompañaron a los ajustes macroeconómicos, los que en su conjunto ayudaron, en términos muy reducidos, a mitigar la pobreza, como lo afirman los diferentes organismos multilaterales y analistas de esta situación.

Los avances que hubo en materia de pobreza durante los años noventa del Siglo XX, se explican, en su mayor parte, por la disminución del ingreso en los hogares. Los cambios en la distribución del ingreso contribuyeron mínimamente a superar las condiciones precarias en que vivían las familias en Latinoamérica, o bien no contribuyeron en nada, manteniéndose en la mayoría de los países los altos niveles de desigualdad que han prevalecido en la región.

⁵¹ **Ibid.**

Un balance de la magnitud actual de la pobreza en América Latina indica que en la gran mayoría de los países el porcentaje de los hogares pobres es todavía más alto que a fines de los años setenta.

Los datos actuales sobre pobreza que se tienen para los diferentes países de la región indican, principalmente, que la relación entre ajuste macroeconómico, desigualdad y pobreza muestra, cuando menos, que la distribución de los costos del ajuste no fue equitativa.

La región latinoamericana está inmersa en una nueva crisis social que no sólo replantea y recoge los elementos derivados de los problemas estructurales sino que incorpora desequilibrios y problemas emergentes. No se trata solamente de un mayor número de personas en situación de pobreza. El perfil social de los países de la región se ha transformado y puede afirmarse esquemáticamente que es más heterogéneo. Ya no puede hablarse exclusivamente en términos de pobres y no pobres. Si bien el ingreso y las necesidades básicas son elementos determinantes, se encuentran variadas situaciones de fragmentación y desintegración social que requieren de análisis y acciones específicas.

Ligados a esta situación, se introducen los programas sociales compensatorios que se refieren al corto plazo y a grupos focalizados de la población, especialmente se trata de dirigirlos a aquellos sectores sociales más perjudicados por el ajuste. El carácter mismo de estos programas y el contexto ideológico e institucional en que se instrumentan llevan implícito que se desliguen de la política social global y por lo tanto de la estrategia de desarrollo social de largo plazo que acompañó la visión de desarrollo en América Latina hasta finales de la década de los setenta del Siglo XX.

“Desde los nuevos pobres, trabajadores y ex trabajadores de sectores medios ascendentes que se habían incorporado al mercado de vivienda y de consumo y cuya estrepitosa caída de calidad de vida y, por lo tanto, su crecimiento numérico parecen no detenerse, pasando por los jóvenes, las mujeres solas, los jubilados, los

ancianos, los niños de la calle, etc., tenemos una gama de intereses puntuales que devienen en situaciones que ameritan acciones que respondan a una configuración, dinámica e identidad sociales diversas. Por otra parte, la pobreza se transforma en una situación fundamentalmente urbana generando un apartheid social entre los sectores populares y una ghetización creciente del resto de la población que tiende a encerrarse y protegerse privatizando los espacios públicos, especialmente los de circulación y comunicación.”⁵²

Queda demostrado así que las políticas inspiradas en el modelo neoliberal han fracasado, porque a más de dos décadas del estallido de la crisis económica de los ochenta del siglo pasado y la puesta en marcha del modelo económico neoliberal, ni en América Latina ni en otra región del mundo subdesarrollado, se ha logrado recuperar y muchos menos sostener el ritmo de crecimiento que se asocia con disminuciones significativas de la pobreza.

La aplicación de las políticas neoliberales determinó que la pobreza en el mundo vaya en aumento y, en particular, los resultados obtenidos han tenido efectos terribles en algunas regiones del mundo como África Subsahariana, América del Sur y en los países de la ex Unión Soviética. Dicho fracaso, está relacionado en parte, por su fuerte relación a la ortodoxia del modelo económico neoliberal. Todo esto indica que la famosa teoría del goteo no ha funcionado.

Otro gran debate dentro del campo del combate a la pobreza es la implementación de las políticas que se deben de poner en práctica para lograr un avance importante, las cuales a su vez, están relacionadas con el modelo del Estado implementado, el cual ha renunciado a una política de seguridad social, pero que ha comprendido la inoperancia de un neoliberalismo a ultranza, por lo que opta por una política asistencialista.

⁵² **Ibid.** Página 5.

Es de hacer notar que desde la teoría, se considera que la política social es el principal instrumento para el combate a la pobreza, porque la misma busca crear condiciones para que la población se incorpore de forma exitosa a los mercados laborales y que comiencen a detonar círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y por supuesto superación de la pobreza.

La política social se define, entre otros aspectos, por su alcance de carácter nacional y por estar vinculada a una estrategia de desarrollo a largo plazo, por lo que va más allá de los programas sociales compensatorios diseñados para aminorar el impacto del ajuste macroeconómico en los grupos más vulnerables de la población, que están desvinculados de cualquier estrategia de desarrollo y son ejecutados en el corto plazo.

Por ello es que se debe considerar que las estrategias, políticas y acciones, realizadas desde la última década del siglo pasado, en su vertiente de combate a la pobreza, adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a objetivos sociales específicos, las cuales se denominarán programas sociales compensatorios.

A partir de ello, se produce una redefinición de la función social del Estado, el cual no regresa al bienestarismo, pero que diluye, en su orientación ideológica política, el neoliberalismo extremo de principios de la década de los 80 del Siglo XX, definiendo, por ello, una síntesis dirigida hacia la ejecución de programas de combate a la pobreza desde la perspectiva compensatorias que se focalizan en brindar apoyo del Estado a aquellos que comprueben no contar con los medios para resolver sus necesidades elementales.

“Bajo este enfoque los apoyos se dirigen a los más pobres, y buscan corresponsabilizarlos en el combate a la pobreza. Así mismo, dichos programas surgen como un mecanismo para compensar los costos del ajuste que la implementación del modelo neoliberal propició. Estos programas focalizados ganan

legitimidad en tanto que su población objetivo son los más pobres y les hacen participar en el combate a la pobreza y se ejecutan en base a una relación más estrecha entre gobernados y gobernantes. Es normal que aquellas políticas que se orienten a los pobres tengan mayor grado de legitimidad y aceptación. Estas características se presentan como las ventajas de implementar este tipo de programas de combate a la pobreza.”⁵³

Dentro de las desventajas que acarrearán los programas focalizados se encuentra que tales programas se convierten en mecanismos de manipulación política de los más pobres, como medios para mantener clientelas políticas o prácticas de cacicazgo, y alentar por medio de los encargados de la implementación de los programas mecanismo de corrupción.

Boltvinik, señala que: “Todos los programas dirigidos a los pobres cometen dos errores inevitables, conocidos como tipo I y tipo II. El error del tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres dentro de los beneficiarios. En los programas de focalización se busca prevenir el error de tipo II o de inclusión y como consecuencia se termina cayendo en el error de tipo I. Por lo que al evitar el mal uso de los recursos en beneficiar a quienes no lo necesitan, se afecta en realidad a muchos que sí se encuentran en situación de pobreza, dejándolos sin apoyos.”⁵⁴

Actualmente los gobiernos nacionales privilegian esta acción de programas sociales compensatorios y particularistas que se derivan de una reestructuración amplia de la economía, que no incluye una agenda de desarrollo social y se presenta como una enumeración de programas y acciones sociales orientados a mitigar o a compensar el impacto de los cambios que se suceden en la economía y en el Estado. A esta

⁵³ Mathus Robles, Marco Aurelio. **La Lucha Contra la Pobreza en México**. En: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 109, 2009. Pág. 13.

⁵⁴ Boltvinik, J. **Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México**. Ed. Siglo veintiuno editores. México, 2004.

estrategia de lucha contra la pobreza, se le denomina política social compensatoria o políticas compensatorias.

“En el marco de una mayor heterogeneidad y fragmentación social, con una política social que queda afuera de la relación capital-trabajo y con un Estado progresivamente desmantelado de sus funciones redistributivas y sociales previo desmantelamiento de su legitimidad, es necesario preguntarse si es posible la política social sin actores sociales que promuevan una transformación de la situación actual. Por lo tanto, también es indispensable analizar qué han significado las políticas compensatorias y destacar la necesidad de que éstas estén integradas en esa transformación y en una estrategia de desarrollo social más amplia que contemple no sólo el corto plazo.”⁵⁵

A partir que la estrategia compensatoria llevó a recortar la visión de largo plazo y a privilegiar el cortoplacismo para compensar los efectos perversos del ajuste y la focalización en los grupos más afectados, y en vista de que los resultados de la aplicación de políticas entrelazadas a esta nueva visión no han tenido resultados del todo positivos tal como lo indica el crecimiento, profundización, diferenciación y heterogeneización de la pobreza, se hace necesario analizarlas para poder innovar con un sentido transformador y equitativo.

Ante la situación actual, el Estado latinoamericano está experimentando cambios en la regulación que permiten plantear a la teoría, nuevos criterios y modalidades de distribución. Es en este contexto que se discuten las concepciones de equidad y de justicia social inscritas en la política social y compensatoria.

La concepción de justicia social que privaba en el diseño de la política social en la mayoría de los países latinoamericanos antes de la crisis de los ochenta del Siglo pasado, se encontraba unida a la visión en la que el Estado se autoreconocía como

⁵⁵ Thais. **Op. Cit.** Página 5.

el responsable de la protección social, función que estaba sancionada en las diferentes Constituciones Nacionales y los gobiernos tenían un papel tutelar a favor de los sectores sociales más vulnerables. El Estado funcionaba como compensador de las desigualdades que produce el mercado.

Actualmente, al fundamentar las políticas sociales compensatorias se privilegia la concepción de que la justicia social nace del cambio del modelo económico y con las transformaciones habidas en las funciones del Estado, es decir, que los llamados criterios de equidad que le corresponde impartir al Estado están asociados con la responsabilidad de proporcionar a los individuos las capacidades básicas para que puedan competir en el mercado.

Las diferentes acciones desarrolladas para compensar las desigualdades que producen los procesos de ajuste o el mercado, y los diferentes criterios de equidad puestos en práctica, no se consideran de la exclusiva responsabilidad del Estado sino que éstos también son responsabilidad de las acciones que tienden a igualar las capacidades básicas para la competencia, tanto por parte de la sociedad como del sector empresarial.

El mejoramiento de la calidad de vida sería, por tanto, resultado de la productividad y creatividad de cada individuo. Es decir, que la responsabilidad del Estado se limitaría a las acciones y decisiones tomadas en el marco de las políticas sociales compensatorias, las cuales están dirigidas principalmente a igualar las circunstancias sociales de los individuos creando las condiciones necesarias para que éstos adquieran las capacidades básicas para la competencia.

Brodersohn señala que las características principales de la política compensatoria social son las siguientes:

- “• Tienen un papel emergente y de corto plazo.

- Tratan de proveer de satisfactores básicos a la población más afectada por los programas de ajuste.
- Tratan de promover el desarrollo de una nueva gestión social con gerentes sociales con capacidad de innovación para adecuar necesidades y recursos.”⁵⁶

Diversos analistas han señalado un conjunto de elementos, positivos y negativos, derivados de las experiencias de puesta en marcha de la política compensatoria, que son de sumo interés para comprender su alcance y desarrollo. Entre otros elementos pueden señalarse los siguientes:

- Una política social coherente debe contemplar un nivel de gasto público que no puede reducirse sin afectar fuertemente a la población con mayores carencias y bajo el peligro de obtener resultados negativos no pensados. Entre otros, el descreimiento y la pasividad de la comunidad afectan negativamente los objetivos de las políticas sociales.
- La tensión entre promoción social y asistencialismo o entre promover empleo productivo frente a proveer servicios sociales básicos. En este punto se tiene, por una parte, que en algunos casos se apunta a los menos pobres y en no pocos casos a promover empleos improductivos y/o temporales, lo cual reduce el impacto efectivo de los programas.
- La superposición de funciones y actividades, la competencia interinstitucional y la falta de coordinación pueden afectar el diseño y la consecución de una estrategia.
- El énfasis en el corto plazo reduce el impacto de la política social compensatoria, dado que no se articula con programas sociales de mayor amplitud y alcance.

⁵⁶ Brodersohn, Víctor. **De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social**. Ed. OEA. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. Buenos Aires, 1992. Pág. 72.

- La integración de los distintos niveles de programación social, corto y mediano plazo, asistencia, promoción e integración sociales, permiten una sinergia que potencia el impacto de las mismas y lo prolonga en el tiempo.
- La captación de recursos internacionales es muy positiva, pero debe preguntarse si este flujo puede o debe ser permanente y si es viable financiar el combate a la pobreza con recursos externos.
- Enfatizar la relación costo-impacto para evaluar los resultados de los programas.
- Otorgar prioridad a la satisfacción de la demanda de servicios pues ello actúa como un elemento integrador y relegitimador del Estado.
- La política social compensatoria debe ser focalizada dado que ésta es una condición necesaria para racionalizar el gasto público.

Podría decirse que, si bien está claro que la política social compensatoria no sustituye a una estrategia de desarrollo social de largo plazo y que debe articularse y compatibilizarse a ella, en este momento la focalización constituye un punto central de la discusión e implementación de esta política, la cual se puede considerar como una estrategia realista de acuerdo a la realidad inmediata en el plano internacional y nacional.

La focalización implica en primer término superar un enfoque de homogeneidad que no discrimina la población objetivo de un determinado programa social y, por tanto, segmenta a dicha población de acuerdo a sus carencias y necesidades para lograr un mayor impacto de los recursos utilizados.

“Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad

insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita. Tomando en cuenta que los recursos son escasos resulta necesario seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables y que resultan ser los más afectados por el ajuste.”⁵⁷

Para esta concepción estatal, focalizar implica romper con la dispersión de recursos que conlleva el beneficiar a sectores no pobres por mal diseño o generalización de la población objetivo de determinadas acciones, por la mayor presión que ejercen grupos con menores necesidades pero con mayor organización social y política y, en última instancia, implica relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos si se logra romper con el tradicional clientelismo asociado al reparto de beneficios que normalmente se asocia a la política social.

Al menos dos dificultades se asocian a la focalización. La primera se refiere a los costos monetarios, sociales, culturales y políticos en que se incurre para identificar a los beneficiarios, los cuales se incrementan a medida que aumenta el nivel de diferenciación o precisión del grupo. La segunda se refiere a la capacidad informática, burocrático-administrativa y técnica necesaria para lograr dicha identificación.

A su vez, se señalan una serie de ventajas que se asocian tanto a elementos coyunturales, los períodos de crisis, como a elementos permanentes. Obviamente que los primeros se refieren, por un lado, al impacto que el ajuste tiene en el incremento de las necesidades insatisfechas y en la necesidad de compensar esta situación y, por el otro, a la limitación de recursos que para estas políticas se impone desde las políticas macroeconómicas que guían el ajuste.

Las ventajas de la permanencia de los programas sociales focalizados vendrían asociados a:

⁵⁷ Comisión Económica Para América Latina –CEPAL-. **Focalización y pobreza**. En: Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile. Pág. 9.

- optimizar el diseño del programa;
- incrementar la eficacia y el impacto del mismo; y
- que opere un necesario mecanismo de exclusión de aquellos que no necesitan estar incluidos en dicho programa.

Si bien la focalización parece necesaria en períodos de crisis, recesión y ajuste, hay quienes afirman que su eficiencia se traslada a los períodos de crecimiento y aún al largo plazo dado que bien aplicadas liberan recursos para ser utilizados en otros fines.

La focalización se ha efectuado en primer lugar identificando a los sujetos, individuos o familias susceptibles de ser considerados como población objetivo, o delimitando un territorio donde las condiciones de pobreza son prevalecientes. La selección de uno u otro método depende tanto del tipo de programa como de los problemas que se desea enfrentar.

Con la selección geográfica se supone que los costos de que algunos sujetos queden incluidos en el programa sin ser parte de la población objetivo, serán bajos dado una cierta homogeneidad socioeconómica del área seleccionada y que, por el contrario, los costos de realizar una selección más detallada excederían ampliamente a aquellos otros costos.

Por su parte, la delimitación de los sujetos puede asociarse a:

- la situación o riesgo particular (embarazadas, desnutridos, etc.);
- el nivel de ingresos en relación a la línea de pobreza;
- las variables asociadas a la pobreza y
- la autoselección mediante la implementación de programas que sólo interesen a los beneficiarios (comedores populares, programas de empleo con remuneración en alimentos).

Focalización e impacto son dos elementos inseparables si se quiere evaluar el efecto de la política social compensatoria. Por ello, la Comisión Económica Para América Latina –CEPAL- afirma que: “El impacto debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados.”⁵⁸

Una orientación de la política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos-meta determinados acarrea injusticias sociales pues excluye a otros grupos contiguos; por ejemplo, en el caso de una estrategia orientada a los pobres se excluye a la clase media empobrecida.

Debido a que en la región sudamericana existe una situación de arcas públicas vacías, de costos crecientes e inalcanzables para la implementar la universalización de un del sistema social existente, así como la necesidad de intervenciones de mayor alcance para luchar contra la pobreza, han convertido a las estrategias orientadas a grupos-meta en la tendencia predominante de política social estatal.

Por una parte se recurre al argumento de políticas prácticas de que la escasez de recursos financieros exige la concentración de los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. Por otra parte, la concentración en agrupaciones específicas respondería también a la necesidad de una nueva orientación que se extiende a los sectores más pobres de la sociedad, que hasta ahora no han sido amparados por los sistemas tradicionales de seguridad social.

“En este sentido, por lo general, las estrategias político-sociales selectivas para la lucha contra la pobreza son evaluadas como compensaciones sociales a un ajuste estructural considerado como necesario. Es más, el BM y el BID facilitan recursos adicionales para las medidas sociales de amortiguación destinadas a aliviar la pobreza. Según el BM la política social del Estado debe concentrarse principalmente

⁵⁸ **Ibid.** Página 10.

en programas de asistencia social o amortiguación dirigidos a los pobres, mientras que el sistema estatal de seguridad social, así como el sistema educativo y el de salud pública, podrían ser privatizados en gran medida. En los años 80 y principios de los 90 se implementaron una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en diversos países de América Latina. Aquí se incluye diferentes programas financiados con dineros del presupuesto estatal, tales como construcciones de viviendas, planes de emergencia para combatir el desempleo, programas alimentarios, programas de patrocinio de grupos de autoayuda e iniciativas comunales en los barrios pobres o de las microempresas del sector informal, pero también el establecimiento de los Fondos de Inversión Social financiado por el BM.”⁵⁹

Los Fondos de Inversión Social (FIS) constituyen la parte esencial de la estrategia político-social a los pobres, recomendada por el Banco Mundial como compensación de los costos sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica.

Los fondos sociales fueron implantados y probados por primera vez en Bolivia, en 1985, por recomendación del Banco Mundial. También han sido aplicados en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

A pesar de algunas particularidades y diferencias regionales, se pueden distinguir varios puntos en común entre los diversos FIS.

Con pocas excepciones los programas sociales de los Fondos se aplican como medidas de corto plazo y proyectos sociales de emergencia, para amortiguar las injusticias sociales durante la fase de estabilización y ajuste de la economía.

“De conformidad con su concepto de ajuste estructural, el Banco Mundial parte de que esos fondos llegarán a ser superfluos en cuanto se inicie el crecimiento

⁵⁹ Bustelo, Eduardo. **Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina. Hacia un enfoque alternativo.** Ed. Fondo Económico de Cultura. Bogotá. 1987. Página 10.

económico, consecuencia del éxito del ajuste, que integra de nuevo a la población empobrecida en el ciclo de producción. Por consiguiente, las medidas de promoción político-social de los fondos se concentran mayoritariamente en aquellos grupos que se empobrecieron y quedaron fuera de la política social del Estado a consecuencia de los programas de ajuste económico. Los fondos sociales patrocinan además instituciones sociales públicas y descentralizadas que funcionen en las comunidades o municipios. Reiteradamente se ha criticado el concepto caritativo de asistencia social (de emergencia) que subyace en los Fondos. Ese concepto no sería adecuado para erradicar la pobreza estructural que nace de la distribución desigual de la renta y de las estructuras predominantes de producción y poder. Los Fondos servirán más bien para compensar una política que agudiza aún más la concentración de la renta.”⁶⁰

En los objetivos definidos en muchos de los Fondos de Inversión Social –FIS- se considera prioritario el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda de los grupos empobrecidos de la población y, más allá de eso, el favorecimiento de una descentralización de la política social.

De esa manera, los fondos sociales tienen también una función promotora, pues impulsan actividades locales concebidas por las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de iniciativa social, conjuntamente con una función innovadora, pues financian proyectos alternativos y proyectos piloto de los grupos de autoayuda.

Para la puesta en marcha de sus programas los fondos se apoyan frecuentemente en organizaciones no gubernamentales –ONGs- que trabajan ya en el área social, en empresas privadas y en las comunidades. Pero el procedimiento de solicitudes para la adjudicación de recursos favorece a aquellos grupos y ONGs que ya tienen experiencia en la formulación y ejecución de proyectos, y establece una estructura

⁶⁰ **Las Políticas Sociales en América Latina.** En: <http://www.mflor.mx/materias/temas/polisocialesalatina/polisocialesalatina.htm> Consultado el 15-07-09.

mediadora entre el Estado y los grupos-meta pobres que también se benefician financieramente de los fondos.

Aun con el respaldo internacional que recibieron estos Fondos, su incidencia no ha sido la esperada, por lo que desde mediados de los años 90, buena parte de los gobiernos latinoamericanos comenzaron a asumir los denominados programas de transferencias de rentas condicionadas, o transferencias condicionadas en efectivo, los cuales consideraron como una opción realista a implementar como políticas eficaces de lucha contra la pobreza y de gestión de riesgos sociales.⁶¹

Tales programas supusieron un giro en el enfoque tradicional de la provisión de subsidios asistenciales públicos hacia las transferencias hacia familias pobres hechas efectivas principalmente a las madres jefas de familia para su disfrute condicionado.

“En Argentina el principal programa de transferencias de rentas condicionadas ha sido el ‘Plan Jefas y Jefes de Hogar’, cuya cobertura alcanzó a millón y medio de personas, o el 13% de los hogares argentinos con un gasto público total de mil millones de dólares estadounidenses. Desde 2005 el Plan ha sido ‘sustituido’ por nuevos programas, entre los cuales está el ‘Plan de Familias por la Inclusión Social’ (PF) que requiere a los beneficiarios (madres pobres con 2 o más hijos receptoras de unos 60 dólares estadounidenses mensuales, en el caso de 2 hijos) hacer cumplir con la asistencia escolar y la vacunación de los pequeños.”⁶²

El diagnóstico de partida de estos programas compensatorios era considerar que las intervenciones públicas condicionadas le permiten a las familias en condiciones de

⁶¹ Para ver una síntesis y análisis de las experiencias latinoamericanas sobre programas de transferencias condicionadas, ver el texto de Pablo Villatoro denominado: Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en Latinoamérica. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22213/G2282eVillatoro.pdf> Accesado el 19-07-09.

⁶² Moreno, Luís. **Lucha Contra la Pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo?** Ed. Unidad de Políticas Comparadas. España, 2007. Página 9.

pobreza severa, agenciarse de fondos para invertir en el capital humano de sus miembros, especialmente en los niños y los jóvenes.

Además, tales programas tienen como objetivos complementarios la lucha estructural contra la pobreza, la reducción del trabajo infantil y la construcción de mallas de seguridad de protección social en situaciones de crisis

“A pesar de un cierto grado de diversidad, los programas de transferencias condicionadas en efectivo comparten al menos tres grandes características: (1) seleccionan a familias pobres con niños y adolescentes; (2) condicionan la percepción de las transferencias; y (3) se otorgan discrecionalmente y no son legalmente exigibles como derechos subjetivos de los ciudadanos.”⁶³

En su mayoría los programas han sido diseñados a fin de que las mujeres sean las principales titulares en la recepción y gestión de las transferencias, por lo que estos aportes condicionados se enfocan a la educación y a la salud, que incluye la alimentación.

Rawlings y Rubio afirman que: “Hay evidencia empírica de que los resultados positivos de estos programas se reflejan en el incremento de los jóvenes escolarizados, la mejora en los indicadores de salud preventiva y el mayor consumo de los hogares. Así mismo, la evaluación de la primera generación de programas de esta índole en Brasil, México y Nicaragua apuntan a que han sido efectivos en la promoción de un mayor capital humano.”⁶⁴

⁶³ **Ibid.** Página 10.

⁶⁴ Rawlings, Laura y Rubio, Gloria M. **Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.** Cuadernos de Desarrollo Humano (no. 10). Ed. Sedesol. En: <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/CuadernosyDoctos/PDFs%20SEDESOL/PDFs%20Cuadernos/10%20Cuad.pdf>. Accesado el 17-07-09.

La suma de dinero se establece de acuerdo al coste oportunidad para cada familia. Se calcula teniendo en cuenta la renta adicional que los niños hubieran aportado a la economía familiar si trabajasen.

El grado de variabilidad en las transferencias se ajusta de acuerdo a la edad, género y tasa de inflación. Así mismo, y dado que el coste oportunidad se incrementará con la mayor edad de los niños, las transferencias en efectivo son mayores para aquellas familias con jóvenes en la educación secundaria en comparación con aquellos en la educación primaria.

La cantidad de los subsidios para las mujeres jóvenes es también mayor que para los hombres de la misma edad, porque se persigue el objetivo es procurar un incentivo adicional que pueda revertir las pautas de desigualdad en la participación femenina en la educación secundaria, así como fomentar prácticas culturales que serán transmitidas a las nuevas generaciones al asumir el cuidado de sus propias familias.

Por ello, los promotores de esta política compensatoria señalan que debe quedar claro que ni la cobertura, ni la inversión en infraestructura social, ni los gastos corrientes son considerados como impactos de las estrategias instrumentadas. En definitiva, impacto es la real mejora en las condiciones de vida de las personas que fueron beneficiadas por los programas sociales implementados.

CAPITULO VI

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS ECONÓMICAS CONDICIONADAS EN MEXICO Y GUATEMALA

Los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) son una herramienta importante para la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social, dos objetivos clave de la Organización Internacional del Trabajo.

Durante los últimos diez años, países como México, Brasil, Panamá, El Salvador y Colombia han implementado programas de este tipo, los cuales han tenido impacto sustancial en la salud y educación de los beneficiarios y han logrado reducir las brechas de pobreza en las comunidades.

Las transferencias condicionadas emplean la asistencia económica como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades, atacando las causas de la reproducción intergeneracional de la pobreza (desnutrición, analfabetismo, etc.).

6.1. Las Transferencias Económicas Condicionadas de Guatemala a Través del Programa Mi Familia Progres

Guatemala ha utilizado como antecedentes estos modelos para diseñar el propio, el cual, de acuerdo a la versión oficial se implementa según las características culturales, étnicas y sociales del país.⁶⁵

El programa Mi Familia Progres es coordinado por el Consejo de Cohesión Social, fue creado por el Acuerdo Gubernativo 117-2008 de fecha 16 de abril de 2008, y

⁶⁵ Información obtenida de la página web oficial del programa Mi Familia Progres. En: http://www.mifamiliaprogres.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=36

modificado por el acuerdo 273-2008 del 22 de octubre de 2008. El programa arrancó el 21 de abril de 2008, y al inicio de este trabajo tenía 280,998 familias beneficiarias.

Este programa busca dar apoyo económico a las familias en pobreza y extrema pobreza de los municipios priorizados a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades.

Aunque los bonos de educación y de salud, son asignados mensualmente a las familias, según les corresponda, los aportes son entregados bimensualmente con la condición de que éstas cumplan con enviar a sus hijos a las escuelas y asistan a los chequeos médicos con periodicidad, según lo establecido en el Sistema de Corresponsabilidades.

La entrega monetaria se hace a través del Banco de Desarrollo Rural (Banrural), siempre que las familias cuenten con toda la documentación necesaria, como la cédula y la toma de huella digital del Jefe o Jefa de familia y que presenten las partidas de nacimiento de los niños y niñas menores de 15 años, todo para garantizar la transparencia en las entregas monetarias.

El bono o transferencia por concepto de Educación, es de Q150.00 por familia, bajo la condición de que todos los niños del hogar, asistan a la escuela, y el de Salud/Nutrición, también de Q150.00 por familia, al cumplir con los chequeos médicos que les corresponda. Los dos bonos no son excluyentes entre sí, una familia puede recibir ambos o únicamente el de Salud/Nutrición en caso solo tenga niños de 0 a 6 años o mujeres embarazadas.

Sus objetivos son:

1. Mejorar las condiciones de vida de las familias pobres, con niños de 0 a 15 años, a través de un apoyo económico, para que las familias puedan invertir en salud, educación y nutrición.

Mientras que los objetivos específicos se elaboraron a partir de cada uno de sus componentes.

En educación definió mejorar el estado educacional en los niños entre 6 y 15 años, y brindar el apoyo económico para que puedan terminar por lo menos sexto primaria y evitar la deserción escolar durante los primeros años de primaria.

Mientras que en salud y nutrición estableció mejorar el estado de salud y nutrición de las familias pobres, con niños entre 0 y 6 años de edad y/o mujeres gestantes.

El procedimiento para implementar el programa incluye la realización de censos en todas las aldeas, caseríos, cantones y parajes, así como los conglomerados urbanos de cada uno de los municipios seleccionados.

El Programa cuenta con un modelo econométrico para identificar a las familias en condiciones de pobreza extrema o que son vulnerables a padecerla, usando la información generada por el proceso censal, principalmente de variables como: material de paredes, piso y techo de la vivienda, acceso a servicio de agua potable, saneamiento básico, electricidad, hacinamiento, relación de dependencia, etc.

Las familias beneficiarias firman un convenio de corresponsabilidad con el Programa Mi Familia Progresando lo que implica que deben registrarse en el centro o puesto de salud más cercano y que los niños y las niñas deben asistir a la escuela, por lo menos 80% de asistencia efectiva al mes.

Las familias deben también asistir a las capacitaciones en salud y educación que el programa impulsa dentro del Sistema de Corresponsabilidades, asistir periódicamente a los servicios de salud disponibles en sus comunidades y acudir a los eventos en donde reciben el apoyo económico

El programa Mi Familia Progresá se define como un programa de transferencias monetarias condicionadas, cuyo objetivo es mejorar el nivel de vida de las familias en situación de pobreza que tiene niños menores de 15 años, y/o madres embarazadas o lactantes; y los objetivos específicos son: que las niñas y los niños de 0 a 15 años reciban los servicios de salud; mejorar el estado educacional de los niños entre 6 y 15 años; brindar el apoyo económico para que puedan terminar por lo menos el sexto grado de primaria; y evitar la deserción escolar durante los primeros años de la primaria.

El apoyo económico se da con la condición de que se envíe a los hijos a las escuelas y asistan a citas programadas en los servicios de salud. Los fondos permiten a las familias invertir en salud, educación y nutrición.

Para dar a conocer este programa a nivel nacional, se utilizaron medios masivos de comunicación: televisión, radio, prensa e internet, así como folletos y trifoliales.

Respecto a la información sobre los municipios en donde se llevaría a cabo este programa, se realizaron reuniones con los respectivos jefes ediles para enterarles sobre la inclusión de sus municipios al programa.

Los municipios fueron seleccionados tomando en cuenta los niveles de pobreza y extrema pobreza; aquéllos que presentaban altos niveles de pobreza fueron priorizados por el programa. Una vez definidos los municipios, en ellos se realizaron censos en base a los cuales se elaboró un directorio de hogares.

Según un estudio publicado este año, la opinión de los beneficiarios del programa fue positiva a partir de los siguientes elementos:

“1) que las transferencias pueden generar liquidez en las comunidades;

- 2) su efecto sobre el incremento en los ingresos de los hogares beneficiados y, a través de éstos sobre su nivel de bienestar, pues en el caso de las familias en condición de pobreza extrema representa un monto importante;
- 3) la oportunidad de que las mujeres perciban un ingreso sobre el cual pueden decidir; y
- 4) el incremento en el uso de los servicios de salud y educación, derivado del compromiso de cumplir con las condicionalidades.”⁶⁶

En el primer punto, consideraron que el contar con una mayor liquidez en la comunidad, derivada de las transferencias, puede contribuir a dinamizar la economía local e incentivar el crecimiento de pequeños comercios en las comunidades, pues hay un incremento en la demanda de diversos bienes, sobre todo los básicos, ya que los beneficiarios pueden decidir sobre el destino del dinero.

Respecto al segundo punto, señalaron que el percibir la transferencia es una motivación para las personas de escasos recursos, ya que estos ingresos les dan la oportunidad de comprar alimentos para sus hijos y mejorar socialmente. De ahí que los participantes manifestaran que los beneficios del programa deberían ampliarse para que se cubra a más familias que están en condiciones de pobreza.

En el tercer punto, varios participantes señalaron estar de acuerdo en que sean las mujeres quienes reciben el dinero puesto que lo administran de mejor manera, y los hombres mismos consideran que no serían capaces de hacerlo tan bien. Sin embargo, la percepción es que, en el corto plazo no cambiará la correlación de poder en las relaciones de género, pues si bien las mujeres son quienes reciben las transferencias, todavía existen casos en los que ellos influyen en las decisiones sobre el gasto.

⁶⁶ Romero, Wilson. *Expandiendo Oportunidades Para Grupos Vulnerables en Guatemala*. Ed. IIDIES. Guatemala, 2009. Página 13.

Respecto al cuarto punto, los diversos actores manifestaron tener conocimiento sobre las corresponsabilidades que las familias deben cumplir en cuanto a la asistencia de las hijas y los hijos a la escuela y a los centros de salud para hacerse acreedoras de las transferencias.

De acuerdo al estudio mencionado, la mayoría de los entrevistados coincidieron en indicar que el cambio de corto plazo más notable ha sido la motivación para que las niñas y los niños asistan a la escuela y a los servicios de salud. Dicho impacto también se observa en las familias no beneficiarias, lo que se considera que se puede deber a las expectativas que éstas tienen de obtener el beneficio.⁶⁷

También se señaló la mayor comunicación entre las madres de familia y las instituciones educativas, así como el creciente interés porque los niños cumplan con los requisitos solicitados por dichas instituciones.

Por otra parte, las madres entrevistadas mencionaron que entre sus principales motivos para enviar a sus niños a la escuela se encuentra: que aprendan, recibir la transferencia y que la inscripción sea gratis.

En el campo de la salud, algunas personas opinaron que se han reducido las enfermedades comunes, lo que se estima se debe al efecto de el mayor suministro de vitaminas, nutrientes y vacunas, así como por los chequeos médicos periódicos.

“En el tema de salud, las familias registran un aumento de 3.7% en la asistencia al centro o puesto de salud sin que los niños se encuentren enfermos, en relación al período previo a la implementación del Programa.”⁶⁸

⁶⁷ Ibid. Página 33.

⁶⁸ Ibid.

Entre las motivaciones para llevar al centro de salud a los niños se mencionaron: recibir la transferencia condicionada, prevenir enfermedades, que le entreguen vitaminas gratis y ser vacunados.

Respecto a la nutrición, se mencionó que sí ha habido algún aumento en la cantidad y variedad de los alimentos consumidos en los hogares, principalmente en los días siguientes al pago, aunque su impacto sobre la nutrición de las familias puede ser más bien reducido, debido a que el monto de la transferencia es pequeño.

6.2. Las Transferencias Económicas Condicionadas de México a Través del Programa Oportunidades⁶⁹

En 1997, se creó el programa PROGRESA; conocido desde 2003 como Oportunidades. Este programa, opera bajo un esquema de corresponsabilidad basado en transferencias monetarias, de libre disponibilidad, a las familias en extrema pobreza.

Su objetivo general es “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida”.

Mientras que la población objetivo son las familias rurales y urbanas en condición de pobreza extrema con un déficit de capacidades básicas en educación, salud y nutrición; que viven en localidades que tienen ciertas condiciones de capacidad de atención de los servicios de salud y educación.

⁶⁹ Información obtenida de la página oficial del programa: www.oportunidades.gob.mx Accesado el 19-07-09.

La selección de beneficiarios se realiza a través de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares – ENCASEH-, que permite analizar el déficit de recursos que tienen los hogares.

Oportunidades contó con un presupuesto anual para 2008 de US \$314.69 millones, que han sido utilizados para brindar apoyo a 5'049,206 hogares.

Los componentes básicos del programa son alimentación, salud y educación. Existen, sin embargo, diversas escalas en los montos otorgados, según el tipo de subsidio que le corresponda:

1. Apoyo Alimentario \$ 195 pesos o US \$ 17.8
2. Apoyo Adultos Mayores \$ 270 pesos o US\$ 15
3. Apoyo Energético \$ 50 pesos o US\$ 3.31
4. Apoyo Educativo \$ 140 pesos o US \$ 10.9

Es necesario señalar que en las familias con adultos mayores, el monto máximo mensual aumenta en US \$ 25 por cada adulto mayor. Además se considera un incremento semestral, de acuerdo al Índice de Precios de la Canasta Básica, publicada por el Banco de México.

Los subsidios se entregan cada dos meses a través de instituciones liquidadoras que entregan las transferencias bajo dos modalidades: (i) entrega el efectivo o (ii) abona en una cuenta de ahorros.

El programa Oportunidades es un proyecto multisectorial donde confluyen las acciones de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales y municipales, y, fundamentalmente, la participación directa de la población beneficiaria a través de las corresponsabilidades.

El Programa tiene como principal objetivo contribuir para que las familias que viven en extrema pobreza modifiquen esta condición, y se rompa en el largo plazo el círculo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en educación, salud, alimentación, mejora patrimonial y protección social.

El programa Oportunidades incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres. También ha reducido la reprobación y la deserción escolar, aumenta el logro educativo y genera una mayor disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.⁷⁰

El Programa ha reducido las tasas de mortalidad materno-infantil, disminuyendo la morbilidad e incapacidad, aumentado la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud y reducido la de los servicios privados. Esto último representa un menor gasto de bolsillo por este concepto para los beneficiarios

Oportunidades ha disminuido la prevalencia de anemia y permite incrementar la estatura y peso de los niños en edades tempranas. El Programa mejora la dieta de los hogares al permitir que se compren alimentos de origen animal y al proporcionar complemento alimenticio a una gran parte de la población infantil

Aun cuando el programa Oportunidades tiene diez años de haber comenzado a funcionar y el de Mi Familia Progresá, resulta importante establecer una comparación de ambos como estrategias de lucha contra la pobreza, desde una concepción focalizada dentro de los programas de compensación social, que permita reducir los efectos de las políticas de ajuste estructural, así como para disminuir los niveles de conflictividad, además de promover la gobernabilidad aplicando políticas que encajan

⁷⁰ Para un análisis de los resultados del programa Oportunidades, ver el documento: Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. En: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2006/2001-2006_compilatorio.pdf

dentro de las recomendaciones establecidas por los Organismos Internacionales, las cuales se encuentran dentro de la lógica asistencialista.

6.3. Comparación entre el programa Oportunidades y el de Mi Familia Progres

Aun con la diferencia de tiempo en que fueron implementados, las evaluaciones de los dos programas, muestran un éxito considerable en la prestación de asistencia social y en el alivio de la pobreza a corto plazo, a la par que abordan la transmisión intergeneracional de la pobreza con incentivos para la inversión en capital humano, especialmente en educación, salud y nutrición.

Ambos programas tienen como objetivos fundamentales: 1) aliviar la pobreza a corto plazo; y 2) fomentar la acumulación de capital humano en familias pobres, particularmente en los niños y niñas, a fin de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Desde el punto de vista de los motivos políticos, ambos programas se han enfocado hacia el alivio de la pobreza extrema, es decir la reducción de la pobreza a corto plazo, lo cual implica poner en jaque algunos de los rasgos operativos de un programa enfocado en el objetivo de acumulación de capital humano; sin embargo sus defensores dicen que puede verse a la inversa: el alivio de la pobreza puede ser el objetivo principal, al que debe agregársele objetivos de capital humano para obtener el apoyo político de la población general.

Ambos programas consideran a las condicionalidades necesarias para lograr que los pobres asuman responsabilidad por su propio bienestar en lugar de depender de un paternalismo centrado en el Estado. Este énfasis en la responsabilidad individual y auto-ayuda ha sido un fuerte componente de la nueva agenda de lucha contra la pobreza, en la que se ha basado el diseño de muchas iniciativas para la reducción de la pobreza en Latinoamérica.

Uno de los efectos negativos que puede acontecer si se priorizan los criterios de focalización en la acumulación de capital humano, es que el programa podría dejar afuera de los beneficios a segmentos importantes de la población pobre, especialmente los ancianos y los discapacitados. En un contexto así queda claro que los programas de transferencias monetarias condicionadas no pueden ser considerados únicamente como una estrategia integral de reducción de la pobreza y/o protección social, porque se podría llegar a dar el caso de que los hogares con mayor probabilidad de enviar y retener a sus hijos en la escuela, fueran los que más probablemente se convertirían en beneficiarios del programa. Esto resultaría de un enfoque que busca maximizar los impactos del programa en los resultados de capital humano, a través de la incidencia sobre las tasas de asistencia escolar y abandono escolar.

A pesar de abogar por un enfoque en el capital humano, ni el programa Oportunidades ni Mi Familia Progresá, han adoptado un criterio de focalización basado en el principio de maximizar el impacto sobre los indicadores de capital humano, tales como las tasas de matrícula o asistencia escolar, aunque el gobierno guatemalteco implementó este año una política de gratuidad completa de la educación y la salud, no ha acompañado de los recursos necesarios para que las escuelas y los hospitales, fortalezcan sus capacidades y puedan enfrentar la demanda generada, con estándares aceptables de calidad en sus servicios.

Ambos programas incluyeron primeramente la focalización geográfica y luego la focalización de hogares; por lo que, en materia de estrategia de focalización, el alivio de la pobreza a corto plazo parece ser el objetivo más importante de ambos programas. La argumentación de que dicho objetivo debería compatibilizarse con la acumulación de capital humano se basa en la idea de que es más probable que los hogares más pobres carezcan de crédito y por lo tanto sufran una subinversión socialmente indeseable en el capital humano de sus hijos. Por este motivo, argumentan, la pobreza podría ser utilizada como criterio de focalización de un programa condicionado con enfoque en el capital humano.

El proceso de la condicionalidad implica una estrecha y sincronizada coordinación entre los objetivos y las acciones, porque si el enfoque de los programas es la acumulación de capital humano, entonces es razonable argumentar que el apoyo monetario debería prestarse durante la totalidad de los ciclos básicos de educación y salud. Sin embargo, ambos programas tienen un límite de tres años en promedio para la permanencia de los hogares en el programa. Después de este plazo, se reevalúa la condición de pobreza de las familias y éstas podrían quedar excluidas del programa.

Según los defensores de estos programas, dos razones fundamentan este límite de las transferencias monetarias; la primera es que se busca evitar la dependencia, que termina sacrificando el impacto a largo plazo en el capital humano de los miembros jóvenes del hogar debido a inquietudes en torno a los posibles impactos negativos en la oferta laboral de los miembros adultos; y la segunda, busca darle la oportunidad a más familias, tal vez más pobres, de participar en el programa en un contexto de financiamiento limitado.

Uno de los aspectos innovadores en la implementación de este programa en México, es que se promueve el ahorro por parte de los jóvenes beneficiados, a quienes se les orienta para que lo acumulado sea utilizado para obtener créditos e iniciar su propia empresa cuando sean mayores de edad, lo cual persigue su sostenibilidad y la promoción de proyectos productivos en los municipios donde se está implementando el programa.

Con este nuevo componente, el cual debiera incorporar el programa Mi Familia Progresá, se pretende acrecentar el capital financiero, social y humano de los miembros de la familia, de tal modo que los jóvenes cuando lleguen a adultos, puedan mejorar sus condiciones de vida de manera sostenible, de esta manera potenciando sus posibilidades de salir de la pobreza al finalizar el programa.

Esta propuesta prioriza el enfoque en la acumulación de capital humano frente a actividades de corto y mediano plazo que podrían fungir como estrategias de salida de la pobreza. Este desplazamiento hacia oportunidades económicas, fortalecimiento de capacidades y actividades de generación de ingresos para los miembros jóvenes del hogar beneficiario, surgió como respuesta a la crítica de que los programas de transferencias económicas condicionadas no cambian la situación de pobreza de la familia a corto plazo y podrían incluso generar dependencia.

Existen claras semejanzas entre los dos programas:

- a) ambos se concentran en los extremadamente pobres como la población meta; y
- b) ambos se concentran en resultados de nutrición y educativos.

Ambos programas comparten el diagnóstico de que una de las causas de la pobreza es el bajo nivel de capital humano de los extremadamente pobres. Por lo tanto, su meta principal es romper el círculo intergeneracional de la pobreza mediante transferencias monetarias que, si bien alivian la pobreza a corto plazo, también están condicionadas a ciertas acciones, tales como visitas periódicas al centro de salud y asistencia escolar, lo cual lleva el mensaje explícito de que la prestación monetaria debería ser invertida en los mejores intereses de sus hijos, es decir en rubros que mejorarían su estado nutricional y su desempeño en la escuela.

Las familias seleccionadas a través de los procedimientos de focalización están invitadas a participar en los programas Oportunidades y Mi Familia Progres, mediante la firma de un acta de compromiso que incluye un convenio de corresponsabilidades.

Para la familia, el convenio incluye las siguientes obligaciones:

- 1) Asegurar la matrícula y asistencia a la escuela de los niños de edad desde preescolar hasta sexto grado;
- 2) Registrar a la familia en programas de salud, asegurar chequeos de salud materno-infantil y cumplir con los protocolos y vacunaciones básicos de salud materno-infantil;
- 3) Asistir a las sesiones de capacitación familiar ofrecidas por el programa; y
- 4) Utilizar las transferencias provistas para consumo alimentario, asistencia al centro de salud y a la escuela.

En ambos programas el convenio o el acta expresa las condiciones bajo las cuales se suspenderá la transferencia e implica una autorización para retirar a la familia del programa en caso de confirmar que ésta ya no reúne los criterios de elegibilidad.

Las condicionalidades para las transferencias aplicadas en ambos países abarcan el habitual compromiso en actividades de salud y educación que se encuentran en la mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas en toda la región. No obstante, el convenio y acta van más allá y condicionan la utilización de las transferencias.

En el programa Oportunidades el convenio también obliga a los miembros de la familia a participar en sesiones formativas, condición que es monitoreada aunque no debería afectar las transferencias monetarias. En cambio, el compromiso de utilizar las transferencias monetarias en alimentos en realidad no se monitorea. De hecho, se podría entender como parte de una campaña de concienciación para cambiar actitudes y reforzar el enfoque en capital humano del programa.

Ambos programas imponen, al menos en principio, un límite de tiempo explícito después del cual las familias deberían ser re-evaluadas. El periodo de tres años es un umbral relativamente común. Pero las justificaciones teóricas o empíricas para dichos límites de tiempo no son claras. Parecen ser impulsadas sobre todo por consideraciones fiscales o políticas, asociadas con temores de que tal vez las transferencias se vuelvan financieramente insostenibles o sean percibidas como ayudas sociales permanentes y creen dependencia en los beneficiarios.

La distancia entre lo que se lleva a cabo en realidad y el discurso del programa, así como las dificultades reales asociadas con la adopción de una estrategia coherente y transparente, han contribuido a destacar que estos programas son agendas incompletas.

En este sentido, un problema crucial es que, desde la perspectiva de la acumulación de capital humano, que es el objetivo principal subrayado por el programa Oportunidades y Mi Familia Progresá, los límites de tiempo cortos pueden ser contraproducentes, especialmente si no dan tiempo para cubrir la totalidad de la educación básica.

Siguiendo el ejemplo de la mayoría de programas de este tipo, Oportunidades y Mi Familia Progresá, entregan las transferencias, principalmente a la madre u otro miembro femenino de la familia que se encarga de cuidar a los niños. Esta inquietud por el género se fortalece en las sesiones de capacitación familiar que incluyen talleres específicos relacionados con concienciación de género, salud reproductiva y derechos de la mujer.

Desde el punto de vista de la justificación de los programas, tienen la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, en especial, suponen que los niños de hogares pobres tienen una desventaja adicional por sus bajos logros educativos que redundarán en baja

productividad y bajos ingresos futuros, por lo que combinan el rol preventivo tradicional o de asistencia social de las redes de seguridad con un rol de desarrollo social; el primero, al elevar el ingreso de los pobres en el corto plazo a través de transferencias de efectivo, bienes o servicios; el segundo, al promover a través de incentivos económicos y condicionando la inversión en el capital humano de los niños y jóvenes en los hogares pobres, especialmente en educación, por lo que ambos programas busquen combinar los tres componentes clásicos del desarrollo social: educación, salud y nutrición.

Ambos programas conciben que los hogares son centrales en la reproducción intergeneracional de la pobreza pero también para generar cambios que rompan con el círculo vicioso de la pobreza, para lo cual destacan la importancia de fortalecer la educación de las niñas y mujeres adolescentes, a partir de considerar el rol fundamental de las madres, a partir de que tanto las tasas de escolaridad en las familias como la situación nutricional y de salud de los hijos están claramente relacionadas con la escolaridad de las madres.

Para sentar las bases del desarrollo, ambos programas centran las acciones en los momentos más críticos del ciclo de vida de los individuos en cuanto a alimentación y salud en los primeros años de vida, típicamente desde la gestación hasta los cinco años; en las transiciones entre educación primaria y secundaria, y, en el caso de Oportunidades, entre ésta y la media superior.

La combinación de la transferencia de efectivo y de condicionalidades es probable que conduzca a los hogares a tomar decisiones educativas más eficientes, resultado de un cálculo racional de costo-beneficio. Se trata, a través de las condicionalidades, de enfrentar las fallas del mercado y por otra parte de internalizar los elementos positivos del contexto económico, los cuales se ven incrementados a través de mayores inversiones en salud y educación entre los niños y jóvenes en condiciones de pobreza, a partir de suponer que los beneficios obtenidos por la mayor educación de los niños son permanentes y podrán así tener los instrumentos para generar su

propia ruta de salida de la pobreza. Más educación supone mayor productividad futura y por tanto mejores ingresos futuros, para lo cual se debe tener niños con mejores condiciones de salud y nutricionales, porque estos tienen superiores desempeños educativos que los niños enfermos y desnutridos, por lo que tendrán mejores ingresos laborales en el futuro.

En un marco de restricciones presupuestales, buscan dirigir las acciones a los más pobres; son instrumentos típicamente focalizados que buscan concentrar esfuerzos para lograr el máximo de efecto con presupuesto de alivio de la pobreza determinado, o en términos equivalentes, producir un efecto determinado con el menor costo presupuestario.

La entrega de las transferencias a los beneficiarios de forma directa, especialmente a las madres de familia, pretende evitar la intermediación de líderes locales o grupos corporativos que pudiesen requerir compromisos diferentes a los establecidos en el programa o capturarlo para otros propósitos.

En cuanto a los objetivos de eficiencia orientados a llegar efectivamente a la población objetivo con bajos costos relativos, en general las evaluaciones concluyen en que ambos programas de transferencias monetarias condicionadas, sí logran llegar a la población objetivo y que sus resultados en costo-beneficio son positivos.

En síntesis, se puede destacar los siguientes aspectos positivos en el balance de los impactos de ambos programas de transferencias económicas condicionadas: en cuanto a educación, han logrado un relativo incremento de la asistencia escolar y la escolaridad de los becarios, han disminuido el abandono escolar en algunos casos.

En salud y alimentación, han posibilitado el incremento de los cuidados preventivos y vacunación, la asistencia a centros de atención primaria de salud y la reducción de enfermedades; han logrado en general un incremento en el consumo alimentario, y buenos resultados en cuanto a crecimiento y peso de los niños más pequeños.

En cuanto a los indicadores de pobreza, el consenso se está acercando a que son mayores los impactos de estos programas, en el corto plazo, para reducir la brecha de pobreza y son menores los referidos a la reducción de la pobreza misma, aunque pueden colaborar a la reducción de la vulnerabilidad de los hogares pobres, lo cual permite impulsar una ligera reducción de la desigualdad.

Ambos programas parecen ser eficientes en llegar preferentemente a la población objetivo, la que se encuentra en pobreza extrema, atendiendo así, a una población que fue generalmente excluida por las anteriores políticas sociales; especialmente se han encontrado elementos importantes de fortalecimiento de las mujeres, en donde su autoestima, su relación con otras mujeres, la reducción de la brecha educativa y la posibilidad de renegociar su peso en el hogar y en la relación de pareja.

Desde una reflexión matizada sobre el programa Oportunidades y el de Mi Familia Progresá, se encuentra que de los seis pilares sobre los que trabajan: atendiendo a los más pobres; actuando de manera eficiente en la administración de los programas; disminuyendo la desigualdad; reduciendo la pobreza en el corto y probablemente largo plazo; promoviendo la acumulación de capital humano; y, rompiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza; son claros los resultados en los primeros tres, pero son débiles o inciertos en los demás.

Efectivamente, estos programas son instrumentos que llegan a los más pobres; implican bajos costos administrativos; tienen impactos redistributivos hacia los hogares más pobres, aunque sus efectos son débiles por los montos transferidos; con reducidos presupuestos logran mejoras en condiciones de salud y nutrición, que incrementan la escolaridad de niños y jóvenes pobres, disminuyendo ligeramente la pobreza en el corto plazo.

También se puede destacar los siguientes límites en los programas de transferencias monetarias condicionadas: no han impactado ni en la mejora del desempeño escolar por lo que tiene que ver con el aprendizaje ni en avances en las habilidades

cognoscitivas, los impactos en la reducción de la desnutrición han sido menores a los esperados, lo mismo que en la reducción de la pobreza.

Debido a su escaso tiempo de existencia, diez años para Oportunidades y uno para Mi Familia Progresá, permanece en la incertidumbre el impacto de estos programas en la reducción de la pobreza en el largo plazo, a pesar de la hipótesis de que la acumulación en capital humano implicará mejores rendimientos futuros para la niñez y adolescencia favorecidos por las becas.

La mayor parte de las críticas a los programas de transferencias monetarias condicionadas implementadas en México (Oportunidades) y en Guatemala (Mi Familia Progresá), se fundamentan en la idea de que las transferencias monetarias a los pobres no constituyen un buen modelo de protección social, aún cuando las transferencias estén sujetas a condicionalidades, porque suponen intervenciones públicas del lado de la demanda, más respetuosas de los principios de mercado que las típicas intervenciones del lado de la oferta.

En este sentido son una continuación de las reformas económicas de los años 80 y 90 del Siglo XX inspiradas en el neoliberalismo, con la búsqueda en el campo social de instrumentos compatibles con la lógica de mercado, de intervenciones públicas que eviten distorsiones en los precios relativos.

En síntesis, los principales elementos del cuerpo teórico que se construyó, especialmente en las primeras etapas de surgimiento de estos programas de transferencias monetarias condicionadas y producto del encuentro de diversas tradiciones conceptuales, implican respeto a los principios de mercado con intervenciones preferentes del lado de la demanda.

CONCLUSIONES

1. La función social del Estado, ha sido seriamente cuestionada desde mediados de la década de los 70 del Siglo XX, a partir de que las fuerzas sociales conservadoras y con pensamiento neoliberal han logrado generar una tendencia favorable en los medios de comunicación para que el aparato estatal se circunscriba a las tareas tradicionales que le había definido el liberalismo clásico durante el Siglo XIX, a pesar que en las Constituciones Políticas modernas, se encuentran establecidas las tareas sociales fundamentales que debieran cumplir los Estados.
2. Uno de los principales factores que determinaron la consolidación del pensamiento neoliberal como alternativa de cambio en las sociedades latinoamericanas, fue que el modelo de Estado Benefactor que se implementó en esta región estuvo acompañado del clientelismo, del burocratismo y de la corrupción, los cuales en su conjunto contribuyeron a que las personas aceptaran la propuesta conservadora como una nueva forma de concebir el desarrollo que ese modelo no había alcanzado.
3. Aun con todo el espacio ganado por el pensamiento antiestado, especialmente de la década de los 70 al 90 del Siglo pasado, sus propuestas económicas y políticas no lograron generar procesos de distribución de la riqueza que se logró generar a partir de dismantelar al Estado, lo cual conlleva una crisis de legitimidad del modelo implementado durante el período de predominio del Consenso de Washington, obligando a sus teóricos ceder el espacio a los tecnócratas internacionales que establecieron la necesidad de generar un nuevo modelo que respetando al mercado, permitiera paliar los efectos negativos del liberalismo a ultranza.
4. Ante el nuevo contexto internacional de predominio de los mercados regionalizados y de rechazo a la participación del Estado en la economía y en las relaciones sociales a través de las políticas sociales, surge la propuesta de los programas de compensación social, que se convierten en una síntesis moderada entre el Estado de Bienestar y el Estado liberal, que tiene como

característica definir e implementar programas que atiendan a las personas que se encuentran en la pobreza y la miseria, sin entrar a cuestionar las reglas del mercado y de la ganancia pero garantizando la gobernabilidad democrática.

5. Los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y de Guatemala, se encuentran determinados por la lógica asistencialista, aun cuando formalmente el primero (Oportunidades) sea implementado por un gobierno conservador, y el segundo (Mi Familia Progres), por uno socialdemócrata, ambos son producto de las estrategias focalizadas promovidas por los Organismos Internacionales que buscan la gobernabilidad dentro de la globalización económica.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Guillermina. **Desafíos en la reconstrucción de América Latina.**

Bresser-Pereira, Luiz Carlos y otros. **Política y gestión pública.** Ed. FCE. México, 2004.

Boltvinik, J. **Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México.** Ed. Siglo veintiuno editores. México, 2004.

Bourdieu, Pierre. **Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático.** Ed. Anagrama. Barcelona, 1997.

Brodersohn, Víctor. **De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social.** Ed. OEA. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. Buenos Aires, 1992.

Bustelo, Eduardo. **Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina. Hacia un enfoque alternativo.** Ed. Fondo Económico de Cultura. Bogotá. 1987.

Calcagno, Alfredo F. **Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina.** Ed. CLACSO Buenos Aires, 2001.

Cabrera, Carlos. **Política social: cambios y resultados.** Facultad de Economía. UNAM. México, 2007.

Cardoso, Fernando H. **Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?** Ed. Ateneo. Argentina, 2001.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 1997**. LC/G.1982-P). Santiago de Chile, 1998.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 1997**. LC/G.1982-P. Santiago de Chile, 1998.

Comisión Económica Para América Latina –CEPAL-. **Focalización y pobreza**. En: Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.

Cornejo Ramírez, Enrique. **Hacia una Transformación del Estado en América Latina**. En: Revista Nueva Sociedad Número 199.

De Rivero, Oswaldo. **Los estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI**. Ed. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, 2003.

Furlani, Mauro. **El Estado de Bienestar: Auge y Resquebrajamiento**. En: Revista Electrónica de Psicología Política Año 7 N° 20 – Julio/Agosto 2009.

Gigli, Juan Manuel. **Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina**. En http://www.geocities.com/juan_gigli/

http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2006/2001-2006_compilatorio.pdf

http://www.robertexto.com/archivo6/soc_estado_biencomun.htm

ILPES. **Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado**. LC/IP/L.154). Santiago de Chile, 1998.

Jellinek, Jorge. **Teoría del Estado**. Ed. Albatros. Buenos Aires, 1943.

J. C. Cuentas Zavala. **Desarrollo social en los ochenta.** Ed. CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1993.

Johnson, Norman. **El Estado de Bienestar y sus Críticos.** Ed. Tiempos Nuevos. México, 2001. Página 34.

Las Políticas Sociales en América Latina. En: <http://www.mflor.mx/materias/temas/polisocialesalatina/polisocialesalatina.htm>

Mathus Robles, Marco Aurelio. **La Lucha Contra la Pobreza en México.** En: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 109, 2009.

Moreno, Luís. **Lucha Contra la Pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo?** Ed. Unidad de Políticas Comparadas. España, 2007.

Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral N° 2. Lima, 1995.

Oszlak, Oscar. **Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?** En: http://www.robertexto.com/archivo7/socie_estado.htm.

Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado.** Ed. Porrúa. México, 2003.

Rawlings, Laura y Rubio, Gloria M. **Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.** Cuadernos de Desarrollo Humano (no. 10). Ed. Sedesol. En: <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/CuadernosyDoctos/PDFs%20SEDESO L/PDFs%20Cuadernos/10%20Cuad.pdf>.

Romero, Wilson. **Expandiendo Oportunidades Para Grupos Vulnerables en Guatemala.** Ed. IIDIES. Guatemala, 2009.

Rojas, Mauricio. **El Futuro del Estado del Bienestar a la Luz de la Experiencia de Suecia.** 2007.

Salazar Silva, Fernando. **La Configuración del Estado de Bienestar. Elementos Constitutivos.**

Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado.** Ed. Porrúa. México, 1998.

Strange, Susan. **La retirada del Estado.** Ed. Icaria. Barcelona, 2001.

Thais Maingon, Miguel Lacabana. **La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas.**

Torres López, J. **La estrategia del bienestar en el nuevo régimen de competencia mundial.** En El Socialismo del Futuro, nº 9/10, monográfico sobre El Futuro del Estado de Bienestar, Diciembre de 1994. Página 207.

www.oportunidades.gob.mx