





ACTUALES POLÍTICAS  
DE LUCHA CONTRA LA POBREZA  
EN AMÉRICA LATINA

Moreno López, William, 1961-

Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina / William Moreno López ; prólogo Fabián Acosta. -- Bogotá : Editorial Temis, 2013.

134 p. ; 23 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-35-0964-3

1. Pobreza - América Latina 2. Desarrollo económico - América Latina 3. Desigualdad económica regional 4. América Latina - Política social 5. América Latina - Aspectos socioeconómicos I. Acosta, Fabián, 1961- , pról. II. Tít.

362.5 cd 21ed.

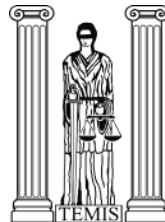
A1427427

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

WILLIAM MORENO LÓPEZ

# ACTUALES POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

PROTECCIÓN SOCIAL DE MERCADO



Bogotá - Colombia  
2013

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso de Corporación Universitaria Republicana.

Publicación sometida a pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 International



ISBN 978-958-59427-6-9

© Fondo de Publicaciones Corporación Universitaria Republicana, 2017.

© William Moreno López, 2017.

Diagramación y corrección: Editorial TEMIS S.A.

Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá.

[www.editorialtemis.com](http://www.editorialtemis.com)

correo elec. [editorial@editorialtemis.com](mailto:editorial@editorialtemis.com)

Diseños y gráficos originales del autor.

Fotografía de la carátula: escultura “Poverty and misery” del artista francés Georges Jeanco, 1933-1997.

Hecho el depósito que exige la ley.

*La pobreza, es la peor forma de violencia*

*MAHATMA GANDHI*





## PRÓLOGO

La modernidad como construcción histórica cargada de azar y de circunstancias fortuitas, produce y presupone la pobreza, como si fuera su divino y perpetuo cálculo. El pobre es tan solo una especie de exterioridad, o de subproducto, tal vez producido pero no deseado, una faz miserable que de todas maneras está siempre presente en todas sus fases como una constante. Comprender su problemática central en el surgimiento, desarrollo y decadencia de la sociedad capitalista, es en buena parte entender el carácter de las políticas sociales que en un principio aparecieron como políticas para pobres, es entender la densidad y sentido de la política moderna y sus variaciones.

Vale la pena afirmar, sin embargo, que la pobreza no es la miseria moral atávica del sistema, porque el pobre no es una cuestión moral. Así sea esta inmoralidad inmanente al capital, es la miseria misma corpórea, afectiva, subjetiva y existencial de una humanidad bajo la pulsión de esta nueva economía política moderna y posteriormente industrial. La pobreza es la ontología sustantiva de una sociedad que se erige sobre la codicia, la ambición irrefrenable de acumulación de riqueza, el frío cálculo y la ganancia, el egoísmo posesivo que choca hoy en esta sociedad ya globalizada contra muros de desesperación profundamente sintomáticos.

La pobreza acompaña indefectiblemente la historia del capitalismo tanto en su fase preindustrial como en la época del industrialismo y su decadencia. Pero fue tal vez con la emergencia del industrialismo cuando el impacto de su producción se hizo radicalmente visible. Los grandes textos sobre esta situación de miseria humana no se dejaron esperar pues ya desde comienzos del siglo XIX, THOMAS CARLYLE, ENGELS y sus análisis sobre la situación en Inglaterra, así como muchos otros apuntaban certeramente a mostrar las condiciones tremendamente inhumanas de vida y trabajo de la nueva sociedad emergente. Incluso, allí, donde la entrada de este industrialismo era aún tenue, como en Colombia, escritores de diversa inspiración ideológica como MANUEL MARÍA MADIEDO y los hermanos SAMPER dieron cuenta de las condiciones de miseria en Bogotá, utilizando sin ambages el *pobreza*.

Aunque la lucha de los pobres contra estas condiciones paupérrimas de vida y, a renglón seguido del lado de los “diseños” de política del establecimiento, fueron corriendo la tensión a otro terreno de cálculo que comprometía la acción y la actividad de los gobiernos, ya fuera por medio de las políticas de riesgo: particularmente de seguridad y de población; o ya bien entrado el industrialis-

mo —mediante las llamadas políticas sociales—. Lo cierto es que la “variable” pobreza ha permanecido presente como el gran fantasma de una sociedad “sistémica”, cuya forma tiene fronteras mundiales, la sociedad capitalista. Fue tan solo en el marco de “subsistemas” históricos producto de acumulados de luchas de clases cuando se pudo vivir la experiencia de la erradicación de la pobreza. La experiencia de la revolución obrera rusa y de sus desarrollos soviéticos, así como la consecuente reacción capitalista mediante el llamado “Estado de Bienestar”, construyeron subsistemas internacionales que pretendían erradicar la pobreza absoluta durante el siglo xx. Aunque estas experiencias localizadas estaban en conexión con otros “subsistemas” de subdesarrollo y atraso.

MARX había sostenido, en sus trabajos sobre la economía política burguesa, la idea de la conexión dialéctica entre la riqueza como trabajo expropiado acumulado y las condiciones extrañadas de vida del trabajador. La miseria humana es una relación social, una relación en que se interviene la vida radicalmente en sus fuerzas esenciales, así que la pobreza no resulta solo ser una consecuencia no deseada de esta relación, sino, precisamente, la forma misma de esta relación. La propiedad privada es, en consecuencia, este mismo dispositivo apropiativo, enajenador de las fuerzas esenciales del hombre. La superación positiva de la propiedad privada, por tanto de la miseria y la pobreza, pareciera ubicarse en un terreno distributivo de universalización en la que la condición de propietario y de pobre se hacen generales. Por tanto, el terreno de la superación de estos profundos antagonismos de la vida moderna no encuentra resolución definitiva en la redistribución posesiva de la riqueza, en cuanto que este mismo término ‘riqueza’ va de la mano con su opuesto, la ‘pobreza’.

La aguda voz del analista, del filósofo y del economista crítico, le da la visibilidad adecuada y profunda al debate.

Pero es en el terreno de la política donde todas estas definiciones cobran carne y materializan su historia; las llamadas hoy políticas públicas tienen su prehistoria en la historia del Estado moderno. El gobierno de la sociedad, la intervención política sobre la especie humana o sobre el hombre como especie biológica, el gobierno de las poblaciones o de la multiplicidad social son el conjunto de prácticas típicamente modernas donde se fundan las políticas llamadas sociales, las políticas contra la pobreza. Es aquí donde el pobre, como el loco, es caracterizado como sujeto peligroso, sujeto de encierro, de intervención gubernamental.

Es en esta formación productiva de la política denominada “biopolítica” por FOUCAULT, donde la pobreza y el pobre han construido su historia moderna y contemporánea. Se constituyen en una cuestión de técnica social de dominio, de ejercicio del poder sobre los hombres, de puesta en marcha de una economía de la dominación donde el balance riqueza-pobreza le dé continuidad y estabilidad al ejercicio de los poderes capitalistas.

Los estados políticos connaturales de este “balance”, de los cuales se desprenden las inclinaciones oligárquicas y democráticas, parafraseando a ARISTÓTELES, conforman la estructura profunda de la sociedad actual.

Por otro lado, como ya ha sido señalado por diversas interpretaciones, la categoría de pobreza y de pobre en América Latina, despeja el camino para una deconstrucción de la ética y la política desde realidades diversas al mundo euroamericano.

La pobreza de este hemisferio es doblemente sustancial, pobreza del pobre en sociedades pobres, colonialidad del pobre, informada de violencia y de crudas dominaciones y explotaciones. Es en el pensamiento posoccidental donde en la filosofía y en la teoría social, el pobre y la pobreza se subjetivan como protagonistas de una historia de emancipación y liberación recurrentes.

Así entonces, autores como ENRIQUE DUSSEL, explorando en las categorías de MARX, descubren esa exterioridad y sus figuras del trabajador frente al capital: la *exterioridad por anterioridad histórica*, que corresponde a aquellas sociedades que no conocen aún la relación del trabajo asalariado, sociedades donde está ausente la relación capitalista moderna. La segunda figura es la de la *exterioridad abstracta esencial*, entre el trabajo vivo y el capital ya como modo establecido; su carácter abstracto consiste en una funcionalidad de economía política burguesa, así el trabajador se opone al capital como plusvalor. Dos términos de una relación dialéctica en los que hay complementariedad y oposición. La última exterioridad se comprende como alteridad, una alteridad que no es más que la pobreza; el trabajador es pensado como el otro del capital, frente a él, el capital se afirma y aumenta. De tal manera que en este proceso, el trabajador termina siendo pobre y marginal, mientras el capital se acrecienta.

La realidad humana de la pobreza es una densidad insoslayable a la hora de entender el carácter de la sociedad actual en la que vivimos, tanto en su sentido global como latinoamericano y colombiano.

Si bien, las políticas neoliberales en ejercicio han “naturalizado” más que cínicamente la pobreza como una condición permanente y en aumento de amplias capas de la población, las crecientes también resistencias sociales han obligado a variar las recetas originales de la llamada “lucha contra la pobreza”.

En América Latina toda esta fenomenología de transformación social ha sido casi que fundante. En primer lugar, por la experiencia de las dictaduras militares que inauguraron en Chile el flamante experimento del individualismo metodológico, convertido en política de Estado. Unas décadas después, la reacción social contra el empobrecimiento y la miseria social crearon estas políticas, generalizadas en el subcontinente bajo la bandera del Consenso de Washington. Los nuevos gobiernos progresistas frenaron la tendencia en muchos países, con prácticas de gobierno social que cambiaron la manera como hasta la misma potencia norteamericana ha tenido que relacionarse con estos países. Se conquistaron éxitos importantes en la reducción efectiva de la pobreza absoluta, sin querer decir que todo este sistema neoliberal internacional haya sido erradicado plenamente.

Otros países como Colombia, Perú y México, se han mantenido en la tendencia dominante otrora de profundización de las reformas neoliberales, aunque

incluso aquí, se han sentido los profundos remesones sociales que sacuden el subcontinente y el mundo global. Las prácticas de “política social” han venido variando y acomodándose a las crecientes exigencias de los movimientos sociales y de la indignación contra el empobrecimiento y la miseria.

El libro del profesor WILLIAM MORENO nos da cuenta exacta de estas transformaciones, del calado que tienen en medio de los cambios que la recesión económica de los grandes centros económicos ha venido sufriendo. Estas políticas, no menos que las anteriores expresamente privatistas y antialtruistas, revelan a los pobres y a la pobreza como una condición natural del mercado y de su producción, aun en la medida que se acercan más a atacar las causas reales de la endémica injusticia social que acompaña al capitalismo desde siempre.

Comprender estas transformaciones nos ayuda definitivamente a entender con mayor acierto las transformaciones que vive la sociedad en la que vivimos, en medio de un conflicto también endémico que no ha podido resolverse por vía distinta a la confrontación armada. En este sentido estamos ante un trabajo que actualiza los cambios que la llamada política social ha sufrido en los últimos años en Colombia y en América Latina, de indudable valor científico y epistemológico. Un aporte a la comprensión de lo que está pasando con la crisis económica y con la lucha contra la pobreza.

Estamos ante un libro que revelando —como él mismo lo dice— las políticas de lucha contra la pobreza en el contexto del modelo económico dominante en América Latina, es capaz de conducirnos a comprender el origen, características y dinámica del modelo económico vigente en América Latina, “[...] particularmente en aquellos países que gravitan bajo la órbita de influencia de los organismos multilaterales, y la articulación funcional en él, de las actuales políticas de lucha contra la pobreza”.

Aunque las tecnologías políticas y el lenguaje tecnocrático acierten en minimizar el peso de la pobreza en estos países, y en los discursos que pronuncian sobre la misma, al igual que en las políticas públicas que desarrollan, estamos ante un fenómeno de profundo impacto humano que es el *alter* sin duda de la degradación y de la crisis social que afronta hoy el mundo globalizado. Con seguridad, el libro que aquí presentamos es una reveladora investigación de un estado crítico que nos concierne a todas y a todos.

FABIÁN ACOSTA  
Profesor Asociado  
Departamento de Ciencia Política  
Universidad Nacional de Colombia

## RECONOCIMIENTOS

Como autor, deseo expresar la más sentida gratitud al Dr. José Guillermo García Isaza por su generosa orientación en la investigación que nutre esta publicación; así también, por el conocimiento recibido, invaluable en mi permanente formación como economista, trascendental para el ejercicio de mi oficio docente.

Agradecimiento por siempre a Olga Cecilia Santofimio Delgado, Olguita, por haber conjurado el hechizo de largos años de soledad, y sustraerme de entre las condenadas estirpes que no tendrán una segunda oportunidad sobre la tierra.

A César Sánchez Jaramillo y a su dignísima compañera Graciela Segura Carvajal, por su amistad gentil e irrestricta, en la cálida hospitalidad con que me acoge su casa, en el cubierto que siempre me cuenta en su mesa, en el saludo matinal que, infalible, festeja mis cumpleaños.

Desde luego, a Gloria Andrea Sánchez Lamprea, por la permanente motivación que me brinda su agradable compañía.

Por un año de pródigos y atentos cuidados, a Adela de Dios López, leal colaboradora en las labores domésticas, que hacen tan amables mis días de trabajo en casa.

A la larga lista de profesores, colegas y amigos que, con sus comentarios, sugerencias y crítica, contribuyeron para que este trabajo llegara al feliz término que significa su publicación; de manera muy especial al Dr. Fabián Acosta, quien amablemente accedió a la redacción del prólogo que encabeza este documento.

El Autor



# ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Introducción .....	1
CAPÍTULO I	
LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA	
1. Panorama general del problema de la pobreza .....	5
2. La pobreza en América Latina .....	8
A) Conceptos y metodologías de medición de la pobreza en la región ....	8
B) Premisas para el análisis del problema de la pobreza en América Latina.....	14
CAPÍTULO II	
LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLÍTICA SOCIAL	
1. Capitalismo, Estado y política social.....	17
A) Ciudadanía, protección social y acciones frente a la pobreza .....	21
CAPÍTULO III	
LAS ACTUALES POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL CONTEXTO DEL MODELO ECONÓMICO DOMINANTE EN AMÉRICA LATINA	
1. El modelo económico .....	29
A) Liberación de los mercados .....	30
B) Límites institucionales al mercado .....	31
C) Las políticas públicas .....	31
a) Disciplina fiscal y financiera .....	32

	PÁG.
b) Focalización .....	32
c) Neutralidad tributaria .....	33
d) Privatización .....	33
e) Descentralización fiscal.....	33
2. Lógica de la implementación y funcionamiento del modelo .....	34
3. Implicaciones sociales y política social del modelo .....	38
A) Implicaciones sociales de la aplicación del modelo.....	40
B) Orientación de la actual política social en el modelo económico .....	47

#### CAPÍTULO IV

### EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO: MARCO REFERENCIAL DE LAS ACTUALES POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Trayectoria conceptual de la focalización.....	55
2. La propuesta del manejo social del riesgo (MSR).....	59
3. Crítica del manejo social del riesgo .....	66
4. Transferencias monetarias condicionadas: programas de lucha contra la pobreza como instrumentalización del MSR .....	71
A) Programas Bolsa Escola y Bolsa Familia (Brasil).....	73
B) Programa Familias en Acción (Colombia) .....	75
C) Programa Oportunidades (México) .....	76
D) Programa Red de Protección Social (rps) (Nicaragua) .....	78
Conclusión .....	85

#### ANEXOS

Anexo 1a. Tasas de desempleo en América Latina, 1991-2010 .....	89
Anexo 1b. Tasas de desempleo en América Latina, 1991-2010 .....	90
Anexo 2a. Tasa de crecimiento del PIB anual en América Latina, 1970-2010 .....	91
Anexo 2b. Tasa de crecimiento del PIB anual en América Latina, 1981-2010 .....	93
Anexo 3a. Variación de los índices anuales de precios al consumidor. Promedio anual 1980-2010 .....	94
Anexo 3b. Variación de los índices anuales de precios al consumidor. Promedio anual 1980-2010 .....	96
Anexo 4a. Consolidado sector real – inflación, 1990-2010.....	97



Anexo 4b. Consolidado sector real – inflación, 1990-2010.....	98
Anexo 5a. Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2010 .....	99
Anexo 5b. Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2010 .....	100
Anexo 6. América Latina (14 países): objetivos y componentes de los PTC, 1995-2007 .....	101
Anexo 7. América Latina (13 países): condiciones planteadas por los programas .....	106
Anexo 8. América Latina (12 países): cobertura, alcance y sostenibilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas .....	109
Bibliografía.....	111



## INTRODUCCIÓN

Durante la década de los setenta la definición y medición de la pobreza, entendida en sentido amplio como conjunto de personas con carencias materiales, constituyó un amplio tema de debate en América Latina, donde, por la época, las políticas sociales se enfocaron en estos grupos poblacionales, definidos bien sea en función de sus ingresos o desde la perspectiva de la satisfacción de sus necesidades básicas. En los noventa, esta discusión se profundiza a raíz del impacto de los programas de ajuste estructural que produjo el aumento significativo de este flagelo; para entonces, además de su crecida magnitud, la pobreza toma características diferenciadas respecto de los patrones tradicionales, lo que supone una conceptualización y dimensionamiento de mayor elaboración, en tanto que plantea nuevos retos de política para su confrontación.

A principios de la década de los ochenta, la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe afrontó una grave crisis económica que se manifestó en la reducción de su producto interno bruto, elevadas tasas de inflación y alta devaluación, situación que determinó la cesación de pagos para servir su deuda externa; en consecuencia, estos países debieron instaurar una agenda de reformas estructurales como condicionamiento de los organismos multilaterales de financiamiento, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Tales reformas, que integran medidas como reducción de la demanda, flexibilización del mercado laboral, privatizaciones, entre otras, aunadas a los esfuerzos por la reducción del déficit presupuestal y comercial —con la subsiguiente reducción del gasto público y aumento de las tasas de interés—, ocasionaron el crecimiento del desempleo, la precarización laboral y, en general, el aumento de la pobreza.

El ajuste estructural empobreció una gran masa de población en los países de la región; para 1990 —según la CEPAL—, la tasa de pobreza llegó al 48,3 por ciento, magnitud preocupante que indujo, en principio, a poner en marcha programas de mitigamiento de impacto mediante la entrega selectiva de subsidios y, años después, el diseño y formulación de políticas públicas de lucha contra la pobreza que se tradujeron en la

instauración de los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales prevalecen y, aunque no es posible afirmar que su eficiencia haya sido evaluada, se extienden actualmente por la región.

En el 2000 se realiza la Cumbre de las Naciones Unidas que da origen a la suscripción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos, reducir sustancialmente la pobreza es el compromiso prioritario, perspectiva en la que deben redoblar los esfuerzos; no obstante, durante la primera década del nuevo siglo, y a cinco años del cumplimiento de aquellos objetivos, la erradicación de la pobreza no parece próxima y, antes bien, la tasa de 31,4 por ciento para el 2010 revela el carácter persistente del flagelo en América Latina.

La prevalencia de significativas tasas de pobreza, a pesar de la aplicación de programas para su confrontación, evidencia una problemática que cuestiona algo que resulta menos claro: las políticas que orientan esos programas, es decir, las políticas públicas de lucha contra la pobreza<sup>1</sup>; planteada de esta manera, la problemática que representa la persistencia de la pobreza demanda, para su explicación, del análisis de las políticas que se han formulado e implementado en la perspectiva de su confrontación. No se trata de realizar un ejercicio más de seguimiento y evaluación de tales políticas, aspectos que cuentan con numerosos y variados estudios; en este trabajo, el objetivo es determinar la naturaleza y la lógica de su dinámica, mediante un ejercicio de análisis de políticas públicas, en el sentido dado por ROTH, esto es, que permita entender su origen y establecer las relaciones de causalidad que en ellas subyacen (ROTH, 2002: 29).

Como se mostrará en este documento, los programas para la confrontación de la pobreza, son la manifestación de las políticas sociales

<sup>1</sup> Entre las numerosas definiciones conceptuales que existen de políticas públicas, este trabajo se orienta por la que ofrece el profesor ANDRÉ-NOËL ROTH, por encontrarla completamente pertinente: "... un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (ROTH, 2002: 27). En el caso particular de las políticas de lucha contra la pobreza, estas se inscriben en las denominadas políticas de protección social o, simplemente, la política social que aquí se entenderá como "aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendrá como finalidad la de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas" (MONTAGUT, 2000: 20).

que direccionan los organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial, para la mayoría de los países de América Latina. Esas políticas públicas orientan la instauración de programas conforme lo demanda cada momento en particular; así se explica la creación de mecanismos de atenuación de impacto de las reformas estructurales (Banco Mundial, 1990); la lucha contra la pobreza, instituida como plan de acción en el marco de los Objetivos del Milenio (Banco Mundial, 2000/2001); el fortalecimiento institucional como respaldo al crecimiento económico y la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2002), para destacar solo aquellos consignados en el respectivo *Informe sobre el desarrollo mundial* en los que el crecimiento económico, a partir del libre mercado, prevalece como requerimiento para la implementación exitosa de dichos programas.

De manera que el vínculo entre los programas que orientan las políticas de lucha contra la pobreza y el modelo económico constituye el objeto de esta investigación, en procura de desentrañar la relación de funcionalidad que los articula para probar su naturaleza derivada; en consecuencia, para revelar su origen dependiente, de carácter mediato y subordinado al modelo económico. Para tal efecto, se ha estructurado la presentación de este trabajo en cuatro capítulos, de la siguiente manera:

En el primero se expone *La problemática de pobreza en América Latina*, con lo que se pretende la ubicación del lector en las generalidades que comporta el flagelo social y las particularidades de su expresión en la región; para tal fin, se muestra la evolución conceptual de la pobreza y la forma como trasciende hacia la metodología para su medición y, desde allí, a las medidas de confrontación. Bajo el título *La lucha contra la pobreza en la política social* se encuentra el segundo capítulo, en el que se hace un análisis de la forma cómo el Estado moderno se vincula con las políticas de protección social en el marco del capitalismo; para tal fin, se hace un barrido histórico que, ubicado desde el origen mismo del capitalismo industrial, registra cómo la política social nace tutelada por el Estado y evoluciona a la par de los requerimientos del modelo de acumulación, desde su antecedente feudal más significativo con la Ley de Pobres en Inglaterra, hasta su compleja elaboración en el Estado de Bienestar que configuró el fordismo.

En el tercer capítulo, *Las actuales políticas de lucha contra la pobreza en el contexto del modelo económico dominante en América Latina*, se explican el origen, características y dinámica del modelo económico vigente en América Latina, en particular en aquellos países que gravitan bajo la órbita de influencia de los organismos multilaterales, y la articula-

ción funcional en él, de las actuales políticas de lucha contra la pobreza. Con este propósito, se señala primero el origen de las reformas estructurales en América Latina, tras la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, como la condición impuesta por los prestamistas a través de los organismos financieros multilaterales; en seguida se hace una caracterización de las principales medidas del ajuste, para seguir con la explicación de la lógica que conlleva su implementación y la dinámica de su funcionamiento.

Para ofrecer una mejor comprensión de la articulación entre el modelo económico y las políticas de lucha contra la pobreza —objetivo principal en este capítulo—, se muestra en primera instancia el impacto social que, tras el ajuste estructural, indujo al crecimiento de la pobreza y la forma en que, desde el modelo mismo, se instauraron acciones hacia su confrontación. En principio, mediante medidas focalizadas de mitigamiento a través de las denominadas redes de seguridad, que progresivamente avanzan hacia la formalización de políticas de lucha contra la pobreza; pero sin perder de vista la prioridad que, para los organismos multilaterales, significa el crecimiento económico con base en el libre mercado, lo que revela la estrecha relación entre el modelo y aquellas políticas, como lo evidencian los documentos e informes del Banco Mundial referidos en esta parte del trabajo.

El análisis de la Teoría del Manejo Social del Riesgo se presenta en el cuarto capítulo (*El manejo social del riesgo: marco referencial de las actuales políticas de lucha contra la pobreza*) como parte sustancial de este trabajo, ya que es el documento teórico que, desde el 2001, orienta las actuales políticas de protección social en que la lucha contra la pobreza constituye uno de los dos pilares sobre los cuales está construido. Aquí se presenta el origen de dicha teoría en medio del debate sobre la focalización a mediados de los años noventa; a continuación se tiene la descripción de su formulación, para proceder con su crítica, y, finalmente, se exponen los programas de transferencias monetarias condicionadas como materialización de las políticas que orienta tal manejo social del riesgo, en su aplicación particular para Brasil, Colombia, México y Nicaragua.

## CAPÍTULO I

# LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

### 1. PANORAMA GENERAL DEL PROBLEMA DE LA POBREZA

La pobreza, entendida en sentido amplio como carencia o insuficiencia material de lo necesario para la satisfacción de una o varias necesidades del ser humano, constituye una patología social de mucha antigüedad; de hecho, es frecuente su mención en numerosos pasajes bíblicos, fue también un asunto tomado en cuenta por los filósofos socráticos de la Grecia clásica, por los gobernantes del imperio romano y por los monarcas de la Edad Media.

Con menor antigüedad, en la segunda mitad del siglo XVIII, el desarrollo hasta entonces alcanzado justificó la preocupación malthusiana que planteaba la escasez de recursos ante el crecimiento, a tasas incrementales, de la población (MALTHUS, 1798); por fortuna, sus temores fueron conjurados: primero por la llamada “Revolución Agraria” que desde mitad de ese siglo se había iniciado en Inglaterra para brindar mejores formas de cultivo, nuevas técnicas de cría y herramientas, que contribuyeron al aumento sustancial de la oferta de alimentos, y, segundo, por el surgimiento también en Inglaterra, de la Revolución Industrial que, con el ofrecimiento de nuevas fuentes de energía, permitió un salto en la productividad superior al crecimiento demográfico y, además, establecer a ese país como la gran potencia industrial y agraria cuyos excedentes productivos dan inicio al proceso expansivo, de comunicación e intercambio, que inaugura el sistema capitalista moderno.

Desde entonces la gran transformación tecnológica ha avanzado, y con ella su potencial productivo y de oferta, al punto que hoy es viable afirmar que se ha rebasado con creces la idea malthusiana de la escasez, que el sistema productivo mundial tiene la capacidad de proveer los bienes necesarios a la población, aunque esta siga creciendo; no obstante, en el mundo prevalece un gran número de personas, países y regiones que

no accede a los beneficios que brinda el progreso alcanzado y que mantiene niveles de pobreza que, en este contexto de desarrollo productivo, resultan inaceptables.

La presencia de este flagelo en el mundo ha hecho de la pobreza un referente fundamental para explicar las condiciones sociales de la población a lo largo de la historia, algo que le confiere gran importancia al tema y, en buena medida, explica el interés político e intelectual que ha despertado por cientos de años. Es común asociar la preocupación por los pobres con el desarrollo de las sociedades mercantilistas y, posteriormente, las industriales en donde muchas de las políticas y leyes que coadyuvaron la configuración del Estado moderno evolucionaron en la perspectiva de interpretar y controlar la pobreza. La importancia del fenómeno se revela también en la numerosa bibliografía sobre historia social y económica, en donde también es posible visualizar las divergencias que desde siempre han acompañado su conceptualización.

Como preocupación legislativa, son conocidas las Leyes de Pobres instauradas en Inglaterra en 1601, las que, tras sucesivas reformas, habrían de transformarse en la Ley de Enmienda de los Pobres en 1834 y permanecer hasta bien entrado el siglo xx. Es en el contexto de estas leyes y de sus reformas, que se suscitaron los primeros debates entre los teóricos de la economía, desde ADAM SMITH (1723-1790) que se opuso a la Ley de Asentamientos que no permitía la permanencia de una persona ajena a un territorio, por considerar esta condición como una restricción a la libre movilidad del factor trabajo, requerimiento básico del capitalismo; DAVID RICARDO (1772-1823), quien en sus *Principios* se opone radicalmente por considerarla perniciosa, y MALTHUS (1766-1834), que en el capítulo v del ensayo *Sobre población*, realiza un ataque al sistema de subsidios a los menos afortunados. SENIOR (1790-1864) sería el gran estudioso de esa ley que, en 1834, se convierte en un nuevo modelo de atención a los pobres que, sustentado en el principio de menor elegibilidad, desempeña un papel determinante en el pensamiento, tanto de políticos como de quienes abordaban el tema como asunto científico.

El *Report from His Majesty Comissioners* (1834) plantea el principio de la menor elegibilidad: “La primera condición y la más esencial de todas, un principio que se sabe es aceptado universalmente, incluso por aquellos cuya práctica discrepa, es que la situación (del pobre) en general no debe hacerse real o aparentemente tan elegible como la situación del trabajador independiente de la clase más baja” (citado por TOWNSEND, 2003: 446). El mismo TOWNSEND explica que se trataba de la



racionalización metodológica y cuantitativa de la ayuda; los contribuyentes propugnaban porque los costos de manutención a los pobres fueran los menores posibles, mientras que los encargados de la economía y los patrones deseaban que estos estuvieran dispuestos a aceptar los salarios más bajos ofrecidos. Estas razones presionan la definición de las necesidades mínimas de los pobres que dan inicio a una etapa más científica de las discusiones y trabajos sobre la pobreza.

De principios del siglo xx se destacan los trabajos *Poverty: A study of town life* (ROWNTREE, 1901) y *The human needs of labour* (ROWNTREE, 1918), este último con nueva edición en 1937, los cuales tendrían gran influencia en el desarrollo investigativo y en las políticas. A partir de ellos, desde una interpretación de subsistencia, WILLIAM BEVERIDGE orienta la redacción de su informe sobre seguridad social presentado en 1942, que perdurará durante los años de la posguerra para justificar los bajos montos de la asistencia y seguridad social británica adoptados por esa época; tal enfoque se convierte en el principio que sustenta la medición de la pobreza mediante la llamada línea de pobreza, que se explica más adelante.

Al comenzar la época de la posguerra, muchos países, como aquellos que lograron su independencia después del régimen colonial o los que fueron considerados objeto de disputa en el marco inaugural de la Guerra Fría, implementaron programas de modernización fomentados por las teorías del crecimiento que, con gran fervor, afloraron durante la época en los países industrializados a través de trabajos tan representativos como *Las etapas del crecimiento económico* (ROSTOW, 1952), *Teoría del desarrollo económico* (LEWIS, 1954) y *Economic growth and income inequality* (KUZNETS, 1955); sin embargo, las esperanzas que abrigaron estos países dieron al traste con la realidad que, en los años ochenta, presentaba una pobreza cada vez mayor de la población.

La pobreza cobra gran importancia en la agenda de los organismos multilaterales. Es en el marco de esta preocupación que durante la última década del siglo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) da inicio a la publicación de su *Informe sobre el desarrollo humano*, que anualmente presenta las condiciones de calidad de vida de la población en el mundo; el Banco Mundial plantea orientaciones de política pública para la lucha contra la pobreza como tema sustancial en sus “informes sobre el desarrollo mundial”, y en la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrada en septiembre del 2000, 189 países suscriben los Objetivos de Desarrollo

del Milenio en los que se establece la erradicación de la pobreza, para el 2015, como el prioritario.

A pesar de la creciente preocupación y esfuerzos por su reducción, las estadísticas, históricas y prospectivas publicadas por el Banco Mundial en abril del 2011, revelan que el flagelo de la pobreza en el mundo persiste:

- De 1981 a 2005, el porcentaje de personas que vivían en la pobreza extrema (menos de US\$ 1,25 al día) bajó del 52 por ciento al 26 por ciento de la población mundial. La proyección para el 2015 es del 14,4 por ciento de la población mundial.

- De 1981 a 2005, el número de personas que vivían en la pobreza extrema (menos de US\$ 1,25 al día) bajó de 1.900 a 1.400 millones. La proyección para el 2015 es de 883 millones.

- De 1981 a 2005, el porcentaje de personas que vivían en la pobreza (menos de US\$ 2 al día) bajó del 70 por ciento al 48 por ciento de la población mundial. La proyección para el 2015 es del 33 por ciento de la población mundial.

- De 1981 a 2005, el número de personas en la pobreza (menos de US\$ 2 al día) aumentó de 2.500 a 2.600 millones. La proyección para el 2015 es de 2.036 millones.

También a finales del siglo xx, la definición de la pobreza empieza a ser considerada un asunto científico de gran importancia y a entenderse la necesidad de su consistencia conceptual. Por cierto, las divergencias en el significado del concepto de pobreza y, por ende, en las metodologías de su medición, se traducen en discrepancias en las explicaciones y estrategias para su reducción, como progresivamente se mostrará en el desarrollo este trabajo.

## 2. LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

### *A) Conceptos y metodologías de medición de la pobreza en la región*

Como se explicó, la definición conceptual que se haga de la pobreza determina la metodología que se adopte para su medición. En América Latina, las metodologías de medición de uso más relevante son la Línea de la Pobreza (LP) y su variante Canasta Normativa Alimentaria (CNA), el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIMP), también en su versión revisada conocida como Método de Medición Integrada de la Pobreza (MIMP).

La metodología de la LP ha sido elaborada y difundida en numerosos trabajos, en particular por la CEPAL, entre los que cabe destacar: *Dimensión de la pobreza en América Latina* (ALTMIR, 1979), el cual aparece citado frecuentemente como Estudio CEPAL-70. Se trata de una visión de la pobreza definida sobre la base del nivel de ingreso y desde un enfoque biológico, según el cual se establece que una persona, o una familia, vive en condiciones de pobreza cuando su ingreso no es suficiente para cubrir los gastos mínimos que garanticen la eficiencia física; este concepto remite a una medición a través de la denominada línea de pobreza o ingreso mínimo por debajo del cual se ubica la población pobre y, aquella que no tiene ingresos suficientes para tal cubrimiento, considerada de extrema pobreza.

Se afirma que el enfoque de esta metodología es eminentemente biológico, ya que “[...] los niveles de pobreza se construyen a partir de una canasta básica (o canasta alimentaria) que permite satisfacer los requerimientos nutricionales, y del ingreso necesario para adquirir los productos que la componen” (OLAVE, 2001: 62). La conformación de la canasta alimentaria corresponde a una dieta mínima, ajustada en la base a partir de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Food and Agriculture Organization, por sus siglas en inglés), y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el citado estudio de la CEPAL, el ajuste es de 5 por ciento más elevado en las necesidades de energía y 10 por ciento más bajo respecto a la proteína (ALTMIR, 1979: 31-32); el ajuste se da también por la sustitución de alimentos proteicos de alto precio a cambio de similares más baratos.

Si bien este ha sido uno de los métodos más usados, por lo menos hasta principios de los noventa, su utilización no ha estado exenta de cuestionamientos. Una de las críticas más importantes reside en la definición de la canasta alimentaria que, ajustada a los mínimos de supervivencia biológica, perpetúa los niveles de desnutrición y, al fijar puntos de referencia tan bajos, subestima la pobreza. Las estimaciones que se realizan por este método pueden tener carácter coyuntural, por ejemplo, un hogar tradicionalmente demasiado pobre puede reportar ingresos cuando a su interior se tienen uno o varios miembros empleados temporal o parcialmente; la cuestión es importante debido a la gran ponderación que, en los países no desarrollados, significa para el ingreso el trabajo asalariado. Otra deficiencia en la medición de la LP, es la de no incorporar el acceso a los servicios públicos.

En general, este concepto de pobreza y la técnica de su medición a partir del ingreso, han sido objeto de duras críticas; en particular, debido a que, desde ese enfoque, las necesidades humanas se asimilan como si fueran fundamentalmente físicas, en esencia alimento, techo y vestuario, lo que desvirtúa el carácter social de las necesidades que, más allá de la simple reposición de la energía del individuo, trascienden al desempeño de su papel en la sociedad. Es así como, en la perspectiva de su mejoramiento, el estudio *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (CEPAL, 1991), sobre la base de los aspectos teóricos y conceptuales del Estudio CEPAL-70, introduce cambios en la composición de la canasta básica de alimentos y, a diferencia de la anterior, particulariza los hábitos de consumo de la población por área geográfica en cada país: “La CNA incorpora alimentos de alto precio, no está sujeta al costo mínimo como la anterior, con lo cual eleva el umbral de pobreza” (CEPAL, 1991: 87). No obstante las diferencias, en la nueva propuesta metodológica, la canasta alimentaria prevalece como parámetro que define la línea de pobreza; es así como la línea de pobreza extrema o indigencia está determinada por el costo de la CNA, mientras que los hogares pobres son aquellos que pueden cubrir tal costo pero cuyos ingresos no les permiten la satisfacción plena de otras necesidades<sup>1</sup>.

El método de NBI “[...] busca establecer criterios de niveles de vida que supuestamente deberían estar cubiertos de acuerdo con el desarrollo económico y sociocultural de cada país” (OLAVE, 2001: 65). “Las NBI incluyen agua, drenaje, electricidad, vivienda, educación de los niños, asistencia de menores a la escuela, tiempo disponible y muebles para el hogar. Si alguna de estas necesidades no es satisfecha, el individuo (o la familia) es considerado como pobre” (SALAMA, 1999: 155). El desarrollo de este método: “Primero define las necesidades básicas y sus componentes, luego selecciona las variables e indicadores para medir cada una de las necesidades y su grado de satisfacción, lo que permite clasificar y definir el perfil de la pobreza de los distintos grupos o comunidades” (OLAVE, 2001: 65).

La metodología de NBI comporta una visión menos coyuntural de la pobreza, ya que se determina a partir del ingreso monetario en un momento

<sup>1</sup> Si bien, ningún método de medición de la pobreza resulta totalmente satisfactorio, para la presentación de este trabajo se toman las cifras que de ella ofrece la CEPAL, al considerar que, como Comisión Regional de las Naciones Unidas para América Latina desde 1948, su utilización resulta totalmente pertinente, como sea que fuente de primera mano, para un estudio que, como este, centra su análisis en tal región.

dado y, aunque se ha utilizado para detectar a los grupos más vulnerables, es preciso aclarar que el número de pobres está dado en función del tipo y cantidad de carencias seleccionadas como referente de medición. Las NBI constituyen un gran avance en el concepto de pobreza, pues pasa a una definición menos concentrada en el capital meramente físico para dar paso al de “capital humano” (BECKER, 1964). Los programas se centraron en ofrecer más empleos en aquellos países donde ese factor abunda; proveer, desde el Estado, los servicios públicos fundamentales como agua potable, enseñanza, planificación familiar y servicios de salud y promover la participación de los beneficiarios en la formulación de las políticas sociales. En América Latina, el mal entendido de las políticas condujo a los gobiernos que se concentraran en el segundo factor; esto es, la provisión de los servicios básicos que desembocó en una suerte de asignación de equipamientos que, en muchos países, ni siquiera tuvo carácter asistencial y se convirtió, más bien, en instrumento clientelista (PAZ, 2004: 59).

La revisión a la metodología de NBI se ha hecho principalmente en el sentido de establecer su complementariedad con la LP, objetivo en el que avanza el documento del PNUD, *Desarrollo sin pobreza* presentado en la II Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, efectuada en 1990, en Quito (Ecuador). Aquí se destaca el avance hacia una metodología integrada (MIMP), que permite visualizar algunas carencias que eran asumidas de manera separada por los métodos anteriores; se tiene una conceptualización más amplia de la pobreza que es definida como ausencia de satisfactores apropiados para el cubrimiento de un mínimo de ciertas necesidades consideradas básicas, tales como la alimentación nutricional y conforme a las pautas culturales, manutención de la salud e higiene, vivienda con espacios adecuados, equipamientos y mobiliarios básicos, educación básica, vestido y calzado, transporte y comunicaciones.

En la metodología del MIMP, el autor mexicano JULIO BOLTVINIK avanza hacia lo que llama “una versión más refinada”, ya que según él: “Las aplicaciones del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP) [dígame MIMP] consisten, hasta la fecha, en términos generales, en una integración acrítica de los métodos NBI y de LP, tal como estos se desarrollaron para aplicarlos en forma independiente” (BOLTVINIK, 1992: 355); para este autor, la integración de los métodos debe pasar por suprimir redundancias y dobles contabilidades, así como por la depuración de la metodología de las NBI de forma que permita diferenciar la intensidad de

la pobreza entre los mismos pobres (pág. 357). Así, BOLTVINIK avanza hacia la construcción de índices más específicos, tanto para las NBI como para el MIMP que, desde su criterio, debe considerar tanto la política económica como lo social.

Para 1990, el Banco Mundial publica su informe especial sobre la pobreza en el ámbito mundial. Para el efecto utiliza una LP que define como pobres a quienes reciben un ingreso de 375 dólares al año, y en extrema pobreza a los que cuentan con un ingreso menor o igual a 275 dólares anuales. La línea de pobreza se obtuvo con el promedio de países con ingresos bajos como Bangladesh, Egipto, Indonesia, India, Kenia, Marruecos y Tanzania, y generaliza el índice para el resto de los países del mundo (Banco Mundial, 1991: 325). De manera análoga, el organismo procede para América Latina en 1993 cuando publica *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980s*; allí define una línea de pobreza para toda la región de 60 dólares mensuales y de pobreza extrema de 30 dólares, sobre la base de ingresos de países de ingreso bajo como Bolivia, Honduras y El Salvador.

Las críticas a esta metodología proceden del mismo BOLTVINIK quien cuestiona: “¿Qué significado tiene la pobreza que mide el Banco Mundial, que ha desechado por inconsistente la pobreza alimentaria que medía la LP de CEPAL-PNUD?”. Y agrega: “¿Qué puede medir una línea de pobreza que es la mitad de la de la CEPAL?”, para concluir que las personas que cuentan con los niveles de ingresos que definen la LP del Banco Mundial, deberían estar técnicamente muertos (BOLTVINIK, 1994: 46-47).

A mediados de la década de los ochenta sobreviene para América Latina la desaceleración del crecimiento, el deterioro de los términos de intercambio y, sobre todo, la crisis de deuda externa que da paso a la consolidación de programas de ajuste estructural orientados a reducir el déficit presupuestal y comercial, controlar la inflación, efectuar privatizaciones, universalizar impuestos, todo lo cual implicó el ajuste del gasto público, el aumento de las tasas de interés, la reducción del ingreso agregado, con sus secuelas de desempleo y precarización laboral que, en últimas, se traducen en desmejoramiento de las condiciones de vida y aumento de la pobreza.

El modelo que se impuso para efectuar tales ajustes estructurales regresaba al enfoque neoclásico de que la pobreza aumentaría en el corto plazo pero posteriormente, gracias a la estabilidad y al crecimiento generado, subsanaría ese costo. La idea de imponer la carga más pesada de los ajustes a los menos favorecidos, empezó a ser objeto de crecientes

críticas. En 1987, la UNICEF celebra el Seminario sobre Políticas de Ajuste y Grupos Vulnerables en América Latina, cuyas memorias publica en el documento *Ajuste con rostro humano*, en el que proclama protección a los más débiles (UNICEF, 1987).

Hacia principios de los años noventa, gracias a los trabajos realizados por AMARTYA SEN, relacionados con una nueva visión de los países no desarrollados, se empieza a hablar de la pobreza por capacidad, de la multidimensionalidad de la pobreza (SEN, 1992). En 1990, el PNUD publica el primer *Informe sobre el desarrollo humano*, basado en la concepción de la pobreza por capacidades, en que el desarrollo humano comporta un proceso que propende por la ampliación de las capacidades y las opciones de las personas (PNUD, 1990). Las dimensiones más relevantes de esta concepción del desarrollo son una larga y saludable vida, educación, libertad de elección y derechos humanos; aquí, el ingreso constituye un insumo para alcanzar logros.

El indicador que propone el PNUD para determinar el desarrollo humano, inspira los criterios para medir la pobreza en su definición multidimensional, que son "... la probabilidad de morir antes de los cuarenta años, el porcentaje de personas analfabetas y los déficit en términos de condiciones de vida. Este último criterio es medido mediante tres indicadores: el acceso a los servicios de salud, el agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años que presentan desnutrición" (SALAMA, 1999: 157). Estos elementos integran el indicador de pobreza humana (IPH), parámetro de medición que se utiliza actualmente.

El crecimiento de la pobreza durante la década de los noventa, en el marco de la aplicación de los ajustes estructurales, induce mayor preocupación de estamentos políticos, académicos y también de los organismos multilaterales; es así como en 1999 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, luego de su reunión anual, proponen las Estrategias de Reducción de la Pobreza orientadas, por lo menos en principio, hacia los países pobres muy endeudados que requerían acceder a nuevos créditos, las cuales son consignadas en el documento *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*. Tales estrategias se diseñaron sobre la base de tres elementos: comprensión de la pobreza y sus factores determinantes, elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza y control mediante procesos de participación social (PAZ, 2004: 68).

En febrero del 2000, el Banco Mundial publica el Documento de trabajo número 0006: *Manejo social del riesgo: un nuevo marco con-*



*ceptual para la protección social y más allá*, elaborado por los asesores institucionales ROBERT HOLZMANN y STEEN JORGENSEN, quienes formulan la protección social sobre la base de dos pilares: el aseguramiento y la lucha contra la pobreza. El primero, orientado a aquellos individuos “no pobres” que, como tales, pueden procurarse protección contra los riesgos, básicamente a través del mercado de seguros; el segundo se refiere a la acción preventiva de la pobreza mediante la reducción de la vulnerabilidad, que se deriva de una mayor exposición al riesgo, condición que, en esta concepción, define a la pobreza.

Al interior del conjunto de políticas de protección social, la lucha contra la pobreza cobra mucha importancia, situación que es refrendada en la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrada en septiembre del mismo año 2000, con la suscripción por 189 países de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que se plantea la reducción sustancial de la pobreza para el 2015, como el primero de ellos. En esta perspectiva y desde la referida Teoría del Manejo Social del Riesgo, los países de América Latina, en particular aquellos que gravitan en la órbita de influencia del Banco Mundial, diseñan, formulan e implementan las actuales políticas públicas de lucha contra la pobreza.

### *B) Premisas para el análisis del problema de la pobreza en América Latina*

A pesar de la creciente preocupación y de las diversas políticas y programas puestos en marcha en América Latina, en la región persiste un elevado número de personas que carecen de uno o más satisfactores mínimos para su bienestar (véanse anexos 5a y 5b). Sin embargo, la pobreza en la región no puede ser entendida simplemente por la carencia de uno o varios bienes considerados necesarios para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida. El fenómeno reviste características que sugieren la existencia de relaciones de mayor complejidad y que explican la realidad que representa una numerosa población al margen de los beneficios del desarrollo.

Crudamente, STAVENHAGEN resume: “La pobreza en América Latina es objetiva (ingreso y niveles de vida bajos) y subjetiva (la conciencia de ser pobres, marginados o excluidos, o tener menos de lo que tienen otros, de lo que se podría tener, de lo que se cree que se debe tener o a lo que se cree tener derecho); y también es absoluta (medida en pesos, en calorías, en espacio vital o en grados escolares) y relativa (en comparación con otros)” (STAVENHAGEN, 1996: 6).



En la región prevalecen amplios grupos de la población que, por la forma en que se encuentran insertados en la dinámica económica y social, se hallan excluidos de los procesos de distribución de la riqueza y desvinculados a la participación en las decisiones políticas y económicas que directamente les afectan. “Para millones de latinoamericanos, la pobreza representa también —y a veces sobre todo— un estado de privaciones permanente, una falta persistente de *empowerment*, una sujeción perenne a múltiples formas de discriminación y dominación, que se encuentran arraigadas en las históricas relaciones jerárquicas, autoritarias y paternalistas... En otras palabras, la pobreza en América Latina también puede definirse como falta o insuficiencia de derechos ciudadanos, como ausencia de plena ciudadanía” (STAVENHAGEN, 1996: 5-6). Desde la perspectiva de este autor, la pobreza en la región debe entenderse como producto de múltiples factores causales e interactivos, y como el resultado de estructuras históricamente establecidas que, en la dinámica del desarrollo, excluyen sectores de la población de los frutos del progreso.

La caracterización de la pobreza en la región reviste gran interés, para efectos de este trabajo cobra interés particular su manifestación y dinámica a partir de la implementación de las reformas estructurales de ajuste económico de mediados de los años ochenta; sin embargo, se enfatiza en que este trabajo se centra en las actuales políticas públicas de lucha contra el flagelo a fin de mostrar su relación con el patrón de acumulación con el que se articulan, marco dentro del cual se proponen, diseñan e implementan. En este último propósito resulta muy útil, como punto de partida, el planteamiento de PATRICIA OLAVE, para quien “[...] los fenómenos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, presentan características especiales, asociadas a la forma particular que ha asumido el capitalismo dependiente y la conformación del Estado” (OLAVE, 2001: 9); para llegar a esta afirmación, la autora parte del hecho de que la aparición y extensión del modo de producción capitalista en la región, a diferencia de las contradicciones internas que enmarcaron su origen en los hoy países desarrollados, es producto de la manera subordinada como en el siglo XIX se integraron las economías de los países latinoamericanos a la dinámica del mercado mundial, configurado desde el siglo anterior.

Bajo esa condición de dependencia, el Estado que se configura tiene siempre presente la conveniencia para la acumulación del capital, al momento de regular los intereses de los sectores sociales; así, la política social queda supeditada a esta dinámica en los diferentes momentos del

desarrollo capitalista en la región. Una mirada histórica desde el patrón de acumulación, esto es, desde “[...] las formas fundamentales en cómo se reproduce la actividad económica y social de una actividad en un período determinado. Incluye también la política económica y la forma de intervención del Estado” (pág. 10), como lo presenta el ensayo de interpretación sociológica *Dependencia y desarrollo en América Latina* (CARDOZO y FALETTTO, 1969), permite visualizar que el patrón de acumulación hacia afuera, de finales del siglo XIX, fue socialmente más excluyente que el de sustitución de importaciones que tuvo vigencia hasta los años ochenta, en tanto que el actual patrón de acumulación, que se explica en el tercer capítulo de este trabajo, comporta una exclusión y pobreza más aguda respecto del anterior.

La participación del Estado en lo social, también se relaciona con aspectos no económicos como es la correlación de fuerzas, las cuales “[...] dan cuenta de la capacidad que tienen los distintos sectores o clases sociales para incidir en la toma de decisiones” (OLAVE, 2001: 11). Es así como el modelo de acumulación sustitutivo de importaciones requirió de amplios acuerdos y compromisos con los movimientos organizados de los trabajadores, a fin de fortalecer el mercado interno, tal como demandaba el proceso de industrialización y, en lo político, necesitaba consolidar una amplia estabilidad social<sup>2</sup>. Al respecto, es reconocido el papel que en ese contexto desempeñaron los sindicatos; en contraste, el actual patrón acumulativo de capital ubica su mercado fuera de la economía local, por lo que debe mantener una alta competitividad, exigencia que convierte los acuerdos y alianzas con sectores sociales en una distorsión que atenta contra el equilibrio del libre mercado.

Las condiciones expuestas señalan que el análisis de la persistente pobreza en América Latina, su conceptualización y medición, así como de las políticas y programas para su confrontación, no puede hacerse desde una perspectiva estática, sino que este requiere ubicarse, desde sus condiciones estructurales y del ámbito de la participación estatal, en el marco histórico y de desarrollo de los diversos patrones de acumulación. Consecuentemente con esta premisa, las actuales políticas públicas de lucha contra la pobreza en la región, objeto de esta investigación, serán analizadas en el marco del patrón de acumulación que se ha impuesto en la región y en el que estas se conciben y materializan.

<sup>2</sup> Una descripción juiciosa de este proceso se encuentra en FALETTTO y CARDOZO (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, D. F.

## CAPÍTULO II

### LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLÍTICA SOCIAL

La necesidad instintiva de preservación y la naturaleza gregaria del individuo, permiten inferir que la protección social ha constituido una inquietud permanente de la comunidad humana en los diferentes estadios de su historia. En el marco del sistema capitalista de producción, tal inquietud se proyecta, desde un principio, como preocupación para el Estado moderno en donde, progresivamente, llega a erigirse como política pública, en lo que hoy se conoce como política de protección social contenida en el grueso de la política social, “[...] que es una categoría más amplia porque además de la protección, abarca también la educación, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, la atención de catástrofes” (GIRALDO, 2004: 1).

Por su parte, las acciones contra la pobreza que se integran en aquellas políticas, también han evolucionado, no solo en cuanto a su acepción y metodología de aplicación, sino también en el nivel de importancia, al punto de llegar a constituir una política pública que ha subsumido al grueso de las políticas sociales. La comprensión de unas y otras demanda el estudio de sus procesos y desarrollo, ejercicio que se aborda en este capítulo.

#### 1. CAPITALISMO, ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL

La política social, tal y como aquí se ha definido, aparece con el desarrollo del régimen de producción capitalista y avanza gradualmente en la medida que la fuerza de trabajo cobra carácter de mercancía que, como cualquier otra, se ofrece y se compra en el mercado en un proceso en el que —según POLANYI— “[...] el sistema social pasó a ser regulado por el mercado” (POLANYI, 1992: 77-82). Por otra parte, para MONTAGUT: “El mercado es un modo de organizar la producción y la distribución, en cambio, el capitalismo es una realidad mucho más amplia y compleja

que el sistema de mercado. Es una organización social, un sistema social histórico que posee límites y reglas de legitimación y coherencia, así como unas estructuras, instituciones o grupos y sus interrelaciones” (MONTAGUT, 2000: 29).

En efecto, la requerida movilidad del factor trabajo desvincula al individuo de los organismos sociales que como la Iglesia, la familia, los vecinos o la tutela del señor feudal, eran los que tradicionalmente asistían a los menos favorecidos; es así que, en la medida que se socavan los vínculos sociales de protección solidaria preexistentes, se plantea la necesidad de crear instituciones sustitutas adecuadas para dar respuesta a las demandas asistenciales de los trabajadores, las cuales —como se explicará a continuación— serán gradualmente asumidas por el Estado y dan origen a las políticas sociales.

El elemento distintivo del capitalismo es el uso reiterado del capital, entendido como riqueza que tiene la virtud de generar, en una dinámica de acumulación mediante el proceso productivo, una riqueza mayor o capital aumentado; tal capital está representado por el conjunto de los medios de producción que se caracterizan por ser de propiedad privada y cuyo funcionamiento permite su crecimiento, expansión y reproducción. Es la acumulación privada de capitales lo que explica el surgimiento de la sociedad capitalista cuya gestación se localiza en la Europa de finales del siglo xv, época en que los antiguos mercaderes eran el poder político en las áreas urbanas o burgos; para finales del siglo xviii, con la Revolución Industrial que permitió el desarrollo masivo de la producción y una inusitada acumulación de capital, se constituyeron en verdadera fuerza dominante con lo cual se consolida el capitalismo como modo de producción generalizado en el mundo, razón por la que consensuadamente se ubica a la Revolución Industrial en la Inglaterra de mediados del siglo xviii, como origen del capitalismo industrial de carácter moderno<sup>1</sup>.

El avance tecnológico, la expansión de la división del trabajo y, por ende, de las relaciones económicas y sociales, son la base sobre la que

<sup>1</sup> Para una más amplia ilustración sobre el tema del origen del capitalismo, vale la pena repasar el famoso debate entre PAUL SWEZY y MAURICE DOBB y la contribución que al mismo hace KOACHIRO TAKAHASHI que se encuentra consignado en su obra *Del feudalismo al capitalismo. Problemas de la transición*, publicada en francés en 1982, traducida al español en 1986 y publicada en Barcelona por la Editorial Crítica. Así mismo, es recomendable el clásico de HENRI PIRENNE, *Historia económica y social de la Edad Media*, Editorial Fondo de Cultura Económica.

florece el nuevo modo de producción cuya actividad económica transcurre en el escenario del mercado al cual concurren diversos actores: nobleza, gremios, Iglesia, campesinos, burgueses, monarcas, entre otros, quienes participaban en un juego que no permitía el dominio absoluto de ninguno de ellos, razón que genera la necesidad de contar con un organismo supraindividual que garantizase el desarrollo de sus actividades de manera coordinada y equitativa.

Este organismo es el Estado, una construcción de la sociedad, reflejo de su nivel de desarrollo y de la complejidad de sus relaciones, como de manera contundente afirma ENGELS: “Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado: es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del «orden». Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado” (ENGELS, 1955: 336-337).

Esta definición de ENGELS recalca que el surgimiento del Estado moderno coincide con un avance sin precedentes de las fuerzas productivas que encuentran, en las relaciones sociales de producción entonces existentes, severas limitaciones para el pleno aprovechamiento de su potencial, lo que demanda su remoción y sustitución por unas nuevas, adecuadas a los requerimientos de la dinámica del naciente sistema capitalista; proceso que da origen a una variedad de conflictos sociales que, como los antagonismos entre clases sociales tradicionales y emergentes, comunidad e individuos, intereses públicos y privados o particulares y generales, así como las pugnas por el control y el ejercicio del poder, atentan contra la integridad de la sociedad misma. La magnitud de tales condiciones desborda la capacidad de la sociedad para asumir por su cuenta y de manera objetiva e imparcial la gestión de sus intereses generales, por lo que, en acuerdo tácito o por acatamiento, esta se delega en el ente orgánico.

El Estado se erige sobre los principios de libertad e igualdad en el sentido dado por la ascendente burguesía, los cuales se consagran en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución francesa en 1789: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”;

sin embargo, la libertad e igualdad proclamada en la Revolución “[...] es más un deber ser, un principio axiológico[...].” (ROSSANDA, 2003).

La libertad aquí se refiere fundamentalmente a la libre iniciativa empresarial, la que conlleva libertad comercial incluso en el ámbito internacional, y libertad para la contratación de trabajo; según MONTAGUT: “[...] el máximo valor de la Revolución fue la libertad a la que se trataba de garantizar formalmente mediante la limitación de la acción del Estado por el freno mutuo de sus potestades. Entre las libertades económicas, la libertad de iniciativa empresarial es la más importante. Pero también debemos destacar la libertad de intercambio y la libertad del contrato de trabajo” (MONTAGUT, 2000: 37). La igualdad, por su parte, tiene una connotación jurídica para la que todos los hombres son iguales ante la ley, condición básica para la competencia entre los individuos que, por demás, no garantizó la libertad política inmediata, ya que esta era ejercida de manera proporcional conforme a la magnitud de la propiedad y la riqueza.

El Estado moderno es pues una construcción social elaborada sobre la base del liberalismo que propende por garantizar la libre iniciativa empresarial y de mercado. Esta liberalidad, aunada a la desmedida ambición, explica el endurecimiento de las condiciones de vida de los trabajadores —entre quienes se incluyen mujeres y niños—, quienes, en el origen mismo de la producción fabril masiva, fueron sometidos a jornadas de trabajo extensas, precarias condiciones laborales y ninguna obligación del empleador para su protección, por ejemplo, en caso de accidente o enfermedad.

Esta situación provoca, por una parte, inconformidad y rebelión de los trabajadores quienes se organizan para crear los primeros sindicatos reivindicativos y, por otra, el desprestigio de la burguesía, conjunto que genera una gran presión social y política que reclama transformaciones que se traducirán en el giro del Estado hacia funciones progresivamente interventoras, a fin de mantener el orden público y estabilizar el sistema económico. Dentro de este marco se empiezan a promulgar leyes que regulan la jornada laboral, protegen en caso de accidente laboral o enfermedad del trabajador.

Es en estas primeras leyes que se encuentra el origen de la política social que, por un lado, orientadas en sentido asistencial, están encaminadas a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otro, tratan de resolver, o al menos atenuar, la intensidad de los conflictos generados por la inconformidad ante la desatención de que son objeto los trabajadores. La adopción de la política social por el Estado impli-

ca la creación de instituciones especializadas de protección cuya función —como se explica en el siguiente apartado— resulta indispensable para la reproducción del sistema económico y se irán integrando, junto con la invocación del carácter popular como origen del poder y la formalización de una normatividad democrática, al conjunto de los elementos básicos que confieren legitimidad al Estado.

#### *A) Ciudadanía, protección social y acciones frente a la pobreza*

El concepto de igualdad ante la ley, consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y rubricado por la Revolución francesa, se convierte gradualmente en el principal instrumento en la consecución de los derechos de ciudadanía, definidos en su concepción clásica por T. H. MARSHALL, que retoma MONTAGUT como “[...] el conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales conseguidos —de forma progresiva— por los individuos desde los inicios del capitalismo” (MONTAGUT, 2000: 38). Los derechos civiles se refieren fundamentalmente a las libertades individuales (personal, de expresión, de propiedad), las cuales se fueron instituyendo durante el siglo XVIII al tenor de la legislación del sistema de justicia para entonces establecido; en ellos, el derecho al trabajo es el principal y debe garantizar la movilidad para que la persona pueda elegir lugar y tipo de ocupación.

Consolidada la libertad como insumo sustancial de los derechos civiles se abren paso, hacia finales de la primera mitad del siglo XIX, los derechos políticos (que contemplan la posibilidad de elegir y ser elegido, la información y participación de la vida política), los cuales avanzan hacia la conquista del sufragio universal que se logra por primera vez en Francia, 1848, en principio ejercido solo por los individuos que poseían cierto nivel de renta y, hasta finales de siglo, negado a las mujeres quienes consiguen expandirlo en todo el mundo, salvo algunas excepciones, solo hasta mediados del siglo XX.

Los derechos sociales, como elemento integrante del conjunto de derechos ciudadanos, “[...] significan la garantía de unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan a todos los individuos vivir de acuerdo con los estándares de vida prevalecientes en una sociedad” (MONTAGUT, 2000: 38). Con la intervención del Estado, en procura de estabilizar el sistema económico y mantener el orden, se promulgan leyes y medidas orientadas hacia la protección de los trabajadores, las cuales establecieron los derechos sociales que, sumados a los preexistentes derechos civiles y políticos, instituyeron progresivamente la ciudadanía.



La ciudadanía cobra vital importancia en el desarrollo y, desde luego, en el análisis de la protección social, pues por medio de ella se establece el vínculo entre el Estado —que tiene ahora la responsabilidad de garantizar dicha protección— y el individuo, quien como sujeto de derechos ante el Estado recién adquiere el estatus de ciudadano.

En un primer escenario se tiene que, en la transición hacia el capitalismo, aparece el Estado burgués que, en el marco del liberalismo económico, debe abstenerse de cualquier intervención y limitarse a mantener el orden, el buen funcionamiento de la sociedad y la defensa de la propiedad privada como institución social por excelencia. Es precisamente la propiedad, legitimada por el Estado, el soporte que proporciona los recursos con que el individuo se protege de los riesgos; sin embargo, el individuo no siempre obtiene los recursos suficientes para gestionar su propia protección —hasta entonces brindada por las instituciones de filiación tradicional—. Se configura entonces una sociedad conformada por dos tipos de individuos: uno, que GIRALDO distingue como ciudadano-propietario que, por virtud de su propiedad, puede asegurarse ante los riesgos de la existencia y otro que, ante la insuficiencia de los recursos para gestionar su protección, se convierte en sujeto de asistencia (GIRALDO, 2004: 16).

Es así como “[...] la protección del Estado inicialmente toma un carácter asistencialista en la medida que asume esta función que en el pasado estaba en manos de otros sectores, principalmente la Iglesia” (pág. 14). En efecto, desde la perspectiva europea occidental, la asistencia precapitalista tenía un carácter caritativo y, considerada como deber cristiano, era básicamente atendida por la Iglesia que se financiaba con limosnas, legados y diezmos; sus beneficiarios debían estar ubicados estrictamente en la circunscripción parroquial y demostrar su incapacidad para trabajar. Pero, a medida que se generaliza la mercantilización de la fuerza de trabajo, con su requerida movilización, estas instancias locales tradicionales comienzan a perder vigencia institucional y gradualmente van siendo eliminadas por el Estado.

Una muestra de la preocupación del poder público y del nacimiento de una concepción institucional de la pobreza, cuyo concepto es asimilado, en un sentido general, como insuficiencia de recursos con que el individuo pueda procurarse unas condiciones mínimas de vida, se pone en evidencia con la promulgación del Estatuto de 1601 en Inglaterra conocido como “Old Poor Law”, cuya gestión es financiada por impuestos; en ella se clasifica a los pobres en válidos, inválidos y niños; los primeros, obligados a trabajar so pena de duros castigos o de encierro en casas correccionales;



los dos últimos, dignos de asistencia, previa comprobación del requisito de residencia local (pág. 27).

Hacia finales del siglo XVIII en Inglaterra, el sistema represivo hacia los pobres válidos se sustituye por el otorgamiento de dinero como complemento del ingreso de los trabajadores, con lo que se admite, para entonces, que la condición de pobre no es exclusiva de quienes no tienen acceso al trabajo, sino que, además, esta es inherente a la de trabajador asalariado; este beneficio sería abolido en 1834, luego de ser duramente cuestionado por los liberales más radicales que lo consideraron un mecanismo de desmotivación hacia el trabajo.

El advenimiento de la Revolución francesa en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre en 1793 que proclama: “La asistencia pública es un deber sagrado. Las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo”<sup>2</sup>, representa un avance en el proceso de secularización de la asistencia, por cuanto esta deja de ser un deber eminentemente cristiano, administrado principalmente por la Iglesia, para trascender como deber social; aunque excluye de las posibilidades de asistencia a aquellos que, aún ocupados no obtienen suficiente, de esta manera asume que el trabajo, de por sí, conjura la desventura que es la pobreza. Planteamiento cuestionado por los socialistas de la época quienes sostienen que la causa de la pobreza no se encuentra únicamente en la falta de trabajo, sino que, en el sistema capitalista, ella es resultante de la dinámica misma del mercado.

De manera que la asistencia no es, ni mucho menos, un derecho para todos, sino que se trata de un mecanismo cuya cobertura está reservada estrictamente para aquellos desocupados que comprueben su condición indigente; exclusión que explica la aparición de las llamadas asociaciones mutuales como formas solidarias de protección entre los trabajadores, mediante la creación de fondos constituidos por aportes individuales destinados a auxiliar a los afiliados en caso de contingencia o calamidad.

En Francia, estas mutuales, aunque prohibidas, fueron toleradas hasta finales del siglo XIX ante la evidente pobreza de la población trabajadora y constituyeron la génesis del sindicalismo. En Alemania, fueron suprimidas en virtud del Código de Comercio de 1845, para subsanar la situación se crearon organizaciones similares de carácter legal que establecían la vinculación obligatoria de los obreros, y según GIRALDO: “En

<sup>2</sup> *Declaración de los Derechos del Hombre*, publicada en 1793.

1867 se levanta la restricción de crear asociaciones, y ello permite el auge de los partidos de carácter socialista, en particular el social demócrata (de entonces) el cual eligió un número importante de diputados. Esto llevó a que a partir de los años 80 del siglo xix se creara un sistema de aseguramiento social, que tenía como propósito aplacar la presión social, que fue lo que se conoce como el sistema bismarckiano” (pág. 31) —a pie de página aclara que en 1883 se promulgó la Ley sobre Seguros de Salud, en 1884 la Ley sobre Accidentes de Trabajo y en 1889 la Ley sobre Vejez e Invalidez—, lo que, progresivamente, deja sin argumentos para su existencia a las mutuales que, finalmente, se disuelven.

El sistema bismarckiano, en las dos últimas décadas del siglo xix, da inicio a un tipo de protección social que, construido sobre la base del aseguramiento, comporta un sistema completo de seguros sociales, accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte, que florece en el marco de la extensión de las relaciones salariales de trabajo; su implementación constituyó un paliativo frente a la amenaza contra la gobernabilidad que representaban los socialistas quienes pregonaban la naturaleza antagónica entre capital y trabajo (ESPING-ANDERSEN, 1996: 66). Aquí, el aseguramiento aparece como vía intermedia entre capitalismo y socialismo; en general, las reformas sociales adoptadas por Bismarck en Alemania, Napoleón III en Francia y von Taffe en Austria, fueron reconocidas explícitamente por ellos como la mejor manera de conjurar la posibilidad del socialismo (ESPING-ANDERSEN, 1999: 88). Este aseguramiento constituye un pacto tácito en que el gobierno, como representante de las instituciones del capital, se estabiliza y legitima; mientras que los trabajadores obtienen el beneficio de la protección.

Este modelo, que se extiende por la mayoría de los países hasta mediados del siglo xx, comporta un Estado asegurador que implementa un mecanismo de protección cuya cobertura cubre únicamente a aquellos con estatus de trabajador-cotizante del sistema. Tal aseguramiento “[...] es generalmente público, nacional colectivo y obligatorio y está basado sobre contribuciones tripartitas: salariales, patronales y estatales” (RODRÍGUEZ, 1982: 67); esto implica que quienes carecen del estatus de trabajador no tienen la posibilidad de afiliarse y, eventualmente, quedaban excluidos. La intervención estatal —como se verá en seguida— avanza hasta configurar, a mediados del siglo xx, el denominado Estado de Bienestar, marco dentro del cual se gesta y evoluciona la conformación de un sistema de seguridad social extendido a toda la población, esto es, de cobertura universal.

En efecto, la crisis económica y social que desató la Gran Depresión tras el derrumbe del mercado de valores de 1929 en Wall Street, disuade al gobierno del presidente Roosevelt que en 1933 pone en marcha una serie de medidas conocidas como *New Deal* que, con alto grado de intervención estatal, propenden por la creación de empleos públicos para generar los ingresos que estimulen la demanda y coadyuven a reanimar la economía para así atenuar la tragedia social. Con el mismo ánimo, en 1935 se establece la Ley de Seguridad Social, que contempla la pensión de vejez y desempleo, y la Ley de Relaciones Laborales, que legaliza el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Entre tanto, en Suecia, tras la llegada de la socialdemocracia al poder, se tienen avances en el mismo sentido en virtud de acuerdos obrero-patronales que atribuyen el carácter de necesario a la intervención del Estado, como regulador y participante de la actividad económica.

En este contexto se publica, en 1936, el texto que habrá de ser sustento teórico de la intervención gubernamental: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, del economista británico JOHN MAYNARD KEYNES. En su obra, KEYNES rompe con el paradigma económico clásico del equilibrio general que postulaba la Ley de Say, tradición en la que él mismo fue educado. El inglés demuestra que tal equilibrio no existe como no sea a expensas del desempleo involuntario, cuya persistencia determina la insuficiencia de demanda, causa verdadera de las crisis de producción que puede ser subsanada mediante un papel activo del Estado en la economía, bien sea por la vía del gasto público o bien solventando algunos gastos del consumo privado, de manera que se incrementen los ingresos que posibiliten impulsar la demanda hacia un punto cercano o igual al de la magnitud de la oferta.

En esta perspectiva se plantea el ofrecimiento gratuito de algunos servicios considerados mínimamente necesarios que permiten, por un lado, liberar parte del ingreso para orientarlo hacia la demanda y, por otro, garantizar cierto grado de bienestar a la población. Es esta la lógica desde la que se construyen los Estados de Bienestar, los cuales enfatizan en el aspecto social, en particular desde 1945 con la puesta en marcha del ya referido “Plan Beveridge”, que define la seguridad social sobre la base de tres principios: unidad, universalidad y uniformidad. “La unidad hacía referencia a un sistema que unificaba los regímenes de seguros en una sola institución bajo la responsabilidad del Estado. La universalidad hacía referencia a cubrir a toda la población contra todos los riesgos, entendiendo por ello que todos los ciudadanos, independientemente de

sus ingresos, tienen derecho a un mínimo de recursos. Finalmente, la uniformidad, que significaba igualdad entre deberes y derechos según las categorías de personas que eran protegidas, y una cotización igual para todos para una protección mínima que respondía a las necesidades básicas” (GÓMEZ DE PEDRO, 2001: 254-264)<sup>3</sup>.

El principio de universalidad otorga a todo individuo los derechos sociales que permiten identificar su plena ciudadanía, entendida ahora como estatus de todo integrante de la sociedad e implica igualdad de derechos y deberes cuya materialización forjará la imagen ideal de ciudadano. Tal como puede inferirse, por lo expuesto hasta este punto, el avance de la política social está directamente relacionado con la evolución del concepto de ciudadanía en el marco del tipo de Estado específico, que distingue un modelo de acumulación determinado, como en síntesis esquemática se presenta en el cuadro 1.

Los Estados de Bienestar se configuran en el contexto económico y social del modelo fordista de pleno empleo que, sustentado en el incremento de la demanda efectiva, inaugura una época de expansión capitalista que abarca desde finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años setenta en lo que se conoce como los “treinta gloriosos” (BOYER, 1999: 20-21), y se expresa en crecimiento inusitado de la producción material, productividad, empleo, comercio internacional y elevación del nivel de vida de amplios grupos sociales. Según MONTAGUT: “El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo[...] Los Estados del Bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo trabajo-producción-consumo-reinversión” (MONTAGUT, 2000: 63).

No obstante, “[...] entre 1974-1975, se presenta la primera recesión generalizada de la economía capitalista desde la segunda guerra mundial” (MANDEL, 1980: 12). Su manifestación sintomática es el debilitamiento de la rentabilidad del capital marco en el que los programas sociales resultan onerosos y su financiación solo contribuye al mayor debilitamiento del flujo de utilidades. En general, las condiciones que sustentaron el auge se convierten, durante el período recesivo, en rigideces que obstaculizan la reestructuración del capital y el restablecimiento

<sup>3</sup> Citado por CÉSAR GIRALDO, Tesis de doctorado sobre protección social (borrador intitulado), Universidad de París. Bogotá, 2004, pág. 35.

del proceso de acumulación. Bajo esta premisa se abre paso a comienzos de los años ochenta, con la conducción decidida de Margareth Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos, un pretendido modelo que, desde los principios de liberalidad del mercado, alienta el rechazo a la intervención estatal por considerar que distorsiona el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda.

Desde esta perspectiva, se impone el recorte de la demanda, mediante disminución del empleo y de los gastos sociales; además, se plantea el desmantelamiento del Estado Benefactor y su retiro de toda actividad económica, lo que implica, por un lado, reducir sus funciones de protección social y, por otro, la enajenación de aquellas empresas de las que se había convertido en propietario que, en procesos de privatización, deben pasar a manos de empresarios particulares. El conjunto de todas estas políticas —que de manera amplia se explicarán en el siguiente capítulo— trasciende hacia los países de la región de América Latina, en donde se impuso como condición de los organismos multilaterales tras la cesación de pagos en la que casi todos incurrieron, en la coyuntura que significó la “crisis de la deuda externa” que, como se verá, tendrá importantes repercusiones sociales e implicaciones en materia de políticas de protección y de lucha contra la pobreza.

**Cuadro 1.** Relación protección-ciudadanía-Estado

ÉPOCA	MECANISMO DE PROTECCIÓN	TIPO DE CIUDADANÍA	TIPO DE ESTADO	MODELO DE ACUMULACIÓN
Período de transición del feudalismo al capitalismo, siglo xv – hasta su consolidación, posterior a la Segunda Revolución Industrial, hacia finales del siglo XIX.	<b>Asistencialismo:</b> Protección en principio ofrecida con carácter de caridad cristiana a quienes, siendo residentes locales, demuestran su condición de indigencia. Los requerimientos de movilidad de la fuerza de trabajo determinan que la asistencia sea asumida por el Estado; sin embargo, los trabajadores activos no se benefician con su cobertura, pues se considera que al estar empleados no padecen penurias económicas. Ante su exclusión, los trabajadores crean formas alternativas de protección y organizan, en diferentes países, las mutuales que, tan prohibidas como toleradas, constituyen el origen del sindicalismo en Alemania (1867), impulsa el auge de los partidos socialistas.	<b>Ciudadano propietario:</b> La propiedad es el soporte que proporciona los recursos con que el individuo se protege ante los riesgos de la existencia. Por otra parte, solo aquellas personas con cierto nivel de rentas gozan de derechos políticos. <b>Ciudadano sujeto de asistencialismo:</b> Quien no obtiene ingreso suficiente con qué preservarse ante los riesgos. Goza de libertades individuales en el marco de los derechos civiles, y solo hasta mediados del siglo XIX, obtiene derechos políticos.	<b>Burgués:</b> Se erige sobre los principios de libertad e igualdad, en la acepción dada por la Revolución francesa. La construcción social elaborada sobre la base del liberalismo económico debe garantizar la libre iniciativa empresarial, así como de la contratación de trabajo. El Estado protege el derecho de propiedad privada –que hace posible la dinámica de acumulación–, como la más importante institución del capitalismo. Sus funciones se limitan al mantenimiento del orden y el control que garantiza el buen funcionamiento de la sociedad; perspectiva desde la que asume las funciones asistenciales.	<b>Liberalismo económico:</b> Durante la etapa mercantil en la transición al capitalismo, se establece el libre cambio que, en la visión liberal, constituye la mejor alternativa para el desarrollo del comercio. La innovación tecnológica que ofrece la Revolución Industrial estimula el ciclo: inversión de capital – proceso de producción – capital aumentado – reinversión. Esta dinámica contribuye eficientemente en la creciente acumulación de capital.
Años ochenta del siglo xix hasta la Gran Depresión en los años treinta del siglo xx.	<b>Aseguramiento:</b> Surge en la Alemania de Bismarck en un contexto de gran presión social que amenaza la estabilidad del capitalismo. Su implementación conlleva un pacto tácito en que el gobierno, que representa al capital, se estabiliza y legitima, mientras que el trabajo	<b>Ciudadanía salarial:</b> Bajo el presupuesto de extensión del asalaramiento y en el marco de un sistema de cotizaciones como deber, el trabajador obtiene el derecho de protección social.	<b>Asegurador:</b> El Estado instituye un sistema de seguro social para brindar protección a los trabajadores, el cual se financia mediante las cotizaciones que estos realizan. Al asumir esta responsabilidad, el Estado atenúa la presión	<b>Expansión industrial:</b> A expensas de la Revolución Industrial se desarrolla un período de gran expansión, que viabilizó la multiplicidad de inversiones que favorecieron una inusitada extensión del empleo y, por tanto, del asalaramiento.

ÉPOCA	MECANISMO DE PROTECCIÓN	TIPO DE CIUDADANÍA	TIPO DE ESTADO	MODELO DE ACUMULACIÓN
	jador obtiene protección social. Sin embargo, su cobertura cobija únicamente a aquellos con estatus de trabajador-cotizante del sistema y al no existir ocupación del 100% de la población, gran parte de ella es aún excluida.		social que amenaza la estabilidad del sistema y, por otra parte, coadyuva a la reproducción de la fuerza de trabajo.	
Desde mediados de los años treinta del siglo xx, se consolida en 1945 para dar origen a los llamados “Treinta Gloriosos”, hasta la crisis capitalista de los años setenta.	<b>Universalidad:</b> Se consolida en 1945 al implementar, en Inglaterra, el “Plan Beveridge” que, con el fin de ofrecer un sistema institucional de seguridad social, define la universalidad como uno de sus principios rectores, el cual hace referencia al cubrimiento de toda la población, independientemente de sus ingresos, contra todos los riesgos.	<b>Ciudadanía plena:</b> Una vez el individuo obtiene los derechos sociales, sumados a los preexistentes civiles y políticos, es posible identificar el pleno desarrollo de la ciudadanía. En virtud de tales derechos, la ciudadanía es un estatus de todo individuo perteneciente a la comunidad. Es la imagen ideal de ciudadano.	<b>Estado Benefactor:</b> Tiene su origen en las políticas del <i>New Deal</i> emprendidas por el presidente Roosevelt en 1933 que, con alto componente de intervención estatal, emprenden la creación de empleos públicos para generar los ingresos que estimulen la demanda y así reanimar la economía ante la Gran Depresión. En 1936, KEYNES sustenta que la insuficiencia de demanda es causa de la crisis y que esta puede ser subsanada mediante el gasto estatal y el ofrecimiento gratuito de servicios, mecanismo que incrementa el ingreso disponible para consumo; así, el Estado garantiza simultáneamente, ocupación y protección.	<b>Fordista:</b> El estímulo a la demanda por inversiones públicas o indirectamente, solventando gastos privados, resulta funcional al modelo de acumulación de producción en serie que, como el fordista, requiere la pronta realización de las mercancías; lo que se traduce en una dinámica retroalimentadora de tendencia al pleno empleo que favorece la reproducción del sistema de protección universalista. Sustentado en el incremento de la demanda agregada, el fordismo inaugura una época de gran expansión capitalista, manifiesto en alto crecimiento de la producción, productividad, empleo, comercio, y también de elevación del nivel de calidad vida de la población.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos referidos en el texto precedente.





### CAPÍTULO III

## LAS ACTUALES POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL CONTEXTO DEL MODELO ECONÓMICO DOMINANTE EN AMÉRICA LATINA

La lectura de la exposición realizada en la primera parte del capítulo anterior, permite inferir que la política de protección social, como garante de la reproducción de fuerza de trabajo y de la armonía social, históricamente se ha adecuado al carácter, dinámica y requerimientos de cada uno de los diferentes patrones de acumulación capitalista, definidos en el primer capítulo de este trabajo. En el marco del modelo económico que hoy desarrollan la mayoría de los países en América Latina, caracterizado por el desarrollo del libre juego de las fuerzas de oferta y demanda que prevé la racionalidad mercantil, las políticas sociales se articulan mediante mecanismos de focalización para el otorgamiento de subsidios a la demanda de los individuos necesitados, de manera que puedan proveerse los servicios; es así como se pretende solventar las necesidades sociales, mientras se potencializa el mercado.

En este capítulo se explican el origen, características y dinámica del modelo económico vigente en América Latina, en especial en aquellos países que gravitan bajo la órbita de influencia de los organismos multilaterales, y la lógica de como en él se articulan, para su funcionamiento, las actuales políticas de lucha contra la pobreza.

### 1. EL MODELO ECONÓMICO

La condicionalidad exigida por los organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a principios de los años ochenta con ocasión de la coyuntura de crisis de la deuda externa y ante la necesidad de liquidez a través de nuevos recursos de crédito, se materializó en la adopción de las llamadas “reformas estructurales” en la mayoría de los países de América Latina; tales reformas, según GIRALDO quien cita a SELOWSKY: “[...] consisten en remover las estructuras que no permiten el libre funcionamiento del mercado” (GIRALDO, 2004: cap. 3, pág. 3).

La adopción de tales reformas constituye la base sobre la cual se erige el modelo económico conocido popularmente como neoliberalismo, cuyo itinerario forma parte del llamado “Consenso de Washington”<sup>1</sup>. Ahora, si bien la ejecución de las reformas estructurales, no procede fielmente con los postulados consignados en dicho consenso, debido a las particularidades propias de cada país, es evidente que sus lineamientos generales las orientan y su implementación configura el modelo económico que prevalece en la mayoría de los países de América Latina.

En principio, el Consenso dirige sus recomendaciones en tres órdenes diferentes, a saber: liberación del mercado, que incluye mercado de bienes, de capitales y laboral; hacia algunas instituciones, como el Banco Central que deberá ser autónomo, proceso presupuestal jerarquizado, sistema judicial independiente y fuerte, y —lo que más interesa para efectos de este trabajo— las políticas públicas, que deberán formularse y ponerse en marcha bajo lineamientos de disciplina fiscal, focalización del gasto, impuestos neutrales, privatización y descentralización fiscal. A continuación se presentan, para su comprensión, las orientaciones contenidas en tales medidas de ajuste estructural.

### *A) Liberación de los mercados*

En cuanto a la liberación de los mercados de bienes y servicios, esta tiene su manifestación más conocida en la apertura comercial, que debe entenderse como la eliminación de las barreras al comercio internacional que suponen los impuestos a las importaciones y las demás restricciones cuantitativas como prohibiciones, licencias o cuotas. Para América Latina, esta apertura debería ser complementada mediante esfuerzos regionales de integración en la perspectiva de constituir el Área de Libre Comercio (ALCA) que, en 1991, se presenta como objetivo fundamental de la “Iniciativa Bush para las Américas”.

La liberación del mercado de capitales comprende el mercado de divisas, la apertura de capitales y la desregulación financiera. En el mercado de divisas se debe propender por la eliminación del tradicional control estatal sobre los cambios; se proclama que la fijación de tales debe estar

<sup>1</sup> Los redactores del Consenso de Washington, en cabeza de JOHN WILLIAMSON, reclaman que este no se asimila totalmente al neoliberalismo. Por esta razón, para efectos de este trabajo no se utiliza el término “modelo neoliberal”, para referirse al modelo que configuran las reformas estructurales implementadas en la mayoría de los países de la región, por orientación de los organismos multilaterales, tras la crisis de deuda externa en los años ochenta.

dada por el mercado, cuyo comportamiento determina la intervención del Banco Central, para vender o comprar divisas, de acuerdo con lo que tal mercado señale. La apertura de capitales se refiere al libre movimiento de inversiones directas, indirectas o de crédito, que se materializa en la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales. La desregulación financiera, por su parte, supone la liberación de los tipos de interés, los altos encajes, el rediseño de la banca de fomento, la eliminación de la banca especializada y de las inversiones forzosas.

El mercado laboral también se incluye en procesos de liberación mediante la llamada flexibilización laboral; esta permite eliminar las restricciones de horario y movilidad, el salario mínimo y las prestaciones sociales. De esta manera, el salario debe fluctuar libremente y las prestaciones sociales de salud y pensión, que representan la seguridad social como salario indirecto, se privatizan y pasan a ser provistas en el mercado. Por otra parte, la flexibilización laboral también habrá de permitir prolongar los denominados períodos de prueba, la contratación por prestación de servicios o tarea ejecutada (destajo) y el incremento de la contratación temporal.

### *B) Límites institucionales al mercado*

Se trata de garantizar las condiciones de estabilidad que el sistema de precios requiere para su óptimo funcionamiento en el mercado; en esa perspectiva se demandan instituciones libres de presiones políticas y caracterizadas por la disciplina fiscal y financiera. Esta condición explica la existencia de un Banco Central autónomo y del sistema presupuestal centralizado en la autoridad fiscal (Ministerio de Hacienda), sin que exista la posibilidad de que se formule con participación de organizaciones sociales y, como garante de los contratos y de la propiedad privada, se debe contar con un poder judicial independiente y sólido.

### *C) Las políticas públicas*

El Consenso de Washington expresa claramente las reformas que se han aplicado, y las que hoy se promueven, como parte integrante del modelo en materia de política pública, área de importancia sustancial para este trabajo; ya que en ellas se integra la política de protección social, que —como se explicará— se justifica siempre desde los principios que invoca el discurso liberal del mercado, por lo que, desde la perspectiva del Consenso, su implementación deberá observar condiciones de disciplina fiscal y financiera, focalización del gasto y de subsidios a la demanda,

neutralidad tributaria, privatización y descentralización fiscal para los sectores regional y local.

a) *Disciplina fiscal y financiera.* La disciplina fiscal y financiera constituye una condición básica en aras de mantener la estabilidad macroeconómica en el marco de un sector externo que, de haberse protegido en el modelo económico anterior, pasa a ser liberalizado en el modelo económico dominante; para tal fin, se debe crear un poder económico que comporte un sistema presupuestal jerarquizado, en cabeza del ministro de Hacienda o su equivalente, que ejerza soberanía sobre los aspectos fiscales y un Banco Central autónomo con fuerte incidencia sobre los asuntos monetarios, cambiarios y financieros.

El Banco Mundial recomienda aislar los estamentos técnicos de gestión económica, en especial sus organismos decisorios, de los grupos de presión (Banco Mundial, 1997: 132). En este sentido, se debe establecer un poder vertical ante la necesidad de “[...] establecer contrapesos que frenen cualquier impulso de apartarse de los compromisos contraídos” (Banco Mundial, 1997: 21-22). Así, el control del ministro de Hacienda sobre los asuntos fiscales permitirá limitar el crecimiento del gasto; en esta misma perspectiva, se instituye un Banco Central independiente que no se vea tentado a realizar emisión de dinero por motivos políticos, algo compatible con su, ahora, principal misión: el control de la inflación, a fin de garantizar estabilidad en el poder adquisitivo para las inversiones financieras.

b) *Focalización.* Con la focalización se pretende que los recursos estatales sean dirigidos a la población, o segmentos de ella, que se establezca como la más necesitada; tales recursos constituyen un subsidio a la demanda que debe permitir al individuo proveerse, en el mercado, de los bienes o servicios que este requiera: “En los esquemas de demanda, la financiación se dirige directamente a los usuarios o demandantes. Estos últimos, al poseer recursos, buscarán la manera más conveniente para proveerse los servicios... También se busca favorecer la creación de mercados en los sectores sociales” (MOLINA, 1999: 10). De esta manera, el nuevo modelo elimina los subsidios de oferta, lo que significa restringir el financiamiento estatal a las entidades públicas, las que ahora, también, deben financiarse en el escenario del mercado mediante la venta de bienes y servicios. Es así que, desde la racionalidad del mercado, se busca que el sistema de precios funcione óptimamente en el proceso de asignación de recursos.

La importancia del concepto de focalización es fundamental para comprender la visión que orienta a las actuales políticas de lucha contra la pobreza, razón por la cual se expone la trayectoria de su conceptualización y alcances en el apartado 4.A, previo al abordaje de estas últimas en ese mismo capítulo.

c) *Neutralidad tributaria.* Con la neutralidad tributaria el Consenso quiere significar que las cargas impositivas no deben producir ningún tipo de distorsión en el mercado, o estas deberán ser mínimas, de modo que no incidan en la asignación de los recursos. Bajo este criterio se eliminan los impuestos a las importaciones, ya que estos obran como protección a la industria nacional en tanto evitan que los productos importados compitan en igualdad de condiciones, tal como lo establece la lógica del mercado; por otra parte, se minimizan los impuestos directos a partir del postulado de que las altas tasas de tributación al capital desestiman el ahorro y, por ende, las inversiones, en cambio, con el argumento de que las tarifas homogéneas de cobertura universal no redundan en distorsiones para el mercado, ya que no alteran los precios relativos, se generaliza la aplicación del impuesto al consumo conocido como impuesto al valor agregado (IVA).

d) *Privatización.* Con argumentos como la eficiencia productiva, la reducción de la nómina burocrática, la mejor asignación de los escasos recursos estatales y de que la provisión de servicios por parte del Estado comporta una intervención excesiva que obstruye la “eficiencia” en la asignación de recursos que hace el libre mercado, se debe proceder al traspaso de muchas empresas públicas a manos del capital privado y otras deben realizar reformas generales; ambos procesos —enajenación y reformas— contribuyen a estimular la competencia que, en la visión de los organismos multilaterales, conduce a la eficiencia (Banco Mundial, 1991: 167). El argumento del modelo anterior, según el cual la intervención estatal se justifica para atenuar las fallas del mercado, es confrontado con el de las fallas de dicha intervención que, según el mismo informe del Banco Mundial en el capítulo 7, pueden llegar a ser más graves (Banco Mundial, 1991).

e) *Descentralización fiscal.* Concebida desde la racionalidad del mercado, la descentralización es un mecanismo que permite introducir mecanismos de competencia entre regiones y localidades, a la vez que acerca la relación entre las instituciones proveedoras de servicios y los usuarios. Se basa en el principio de subsidiaridad, según el cual, el servicio requerido debe suministrarse por el nivel más bajo de gobierno que

pueda proveerlo y financiarlo; eso sí, a través del mercado en donde la intervención estatal se considera excesiva, por lo que es viable afirmar que la descentralización fiscal llevada a fondo conduce a la privatización.

La lectura atenta del texto de las reformas deja ver, a la luz de sus principios orientadores, que la formulación de tales incurre en contradicciones. Resulta por lo menos paradójico buscar mayores ingresos fiscales cuando se predica la reducción del gasto, con las reformas, se universalizan los impuestos pero se focaliza el gasto social; se piden garantías para la movilidad de capitales, bienes y servicios, pero no para el trabajo; la flexibilización laboral no trasciende los aspectos contractuales. La comprensión de estos aspectos paradójicos demanda la comprensión de la lógica de funcionamiento del modelo, perspectiva en la cual se inscribe el siguiente apartado.

## 2. LÓGICA DE LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MODELO

Es preciso anotar que la formulación inicial del Consenso de Washington ha sido objeto de ajustes debido a las dificultades planteadas en el curso de su aplicación, por lo que ha transitado hacia lo que ha dado en llamarse “reformas estructurales de segunda generación”, “consenso actualizado” o, sencillamente, “Consenso II”. No obstante, sus principios fundamentales cimentados sobre la ferviente creencia en la lógica espontánea de los mercados, como inequívoco mecanismo de asignación de los recursos, prevalecen.

En efecto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en su publicación institucional *Finanzas y Desarrollo* de septiembre de 2003, volumen 40, número 3, evalúa las reformas estructurales del Consenso y señala un replanteamiento en su implementación; para ello retoma la actuación del Estado, a partir del fortalecimiento institucional, en aquellos aspectos necesarios para asegurar el buen funcionamiento del mercado. Sobre esto último, hace un llamado para crear un marco institucional que prevenga fallas en los procesos de privatización y reduzca el riesgo de crisis en un entorno caracterizado por la gran movilidad de capitales y de mercados financieros liberalizados (ORTIZ, 2003: 16-17).

En la misma publicación, ORTIZ reconoce abiertamente el fracaso de tales reformas, al señalar que no se alcanzó el crecimiento de los años de la segunda posguerra, tal como se esperaba, y que la región de América Latina experimentó duras crisis a finales de los años noventa (ORTIZ, 2003: 14); se lamenta, además, por el agotamiento de la condicionali-

dad que, tras la crisis de la deuda externa, obró como motor de las reformas (ORTIZ, 2003: 17).

La implementación de las reformas estructurales en América Latina, tras la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, fueron la condición impuesta por los prestamistas por medio de los organismos financieros multilaterales, y tienen como objetivo, no solo garantizar el cobro de sus acreencias, sino también integrar a los países endeudados en la dinámica de internacionalización financiera; proceso predominante conocido como “globalización”, a la que SOROS caracteriza como etapa financiera del capitalismo (SOROS, 2000) y SALAMA llama “financiarización de la economía” (SALAMA, 1998).

Para SALAMA, la financiarización significa que en el proceso económico la lógica financiera se superpone sobre la lógica productiva (SALAMA, 1998: 2), y explica que es este un fenómeno que se hace evidente al verificar el aumento sin precedentes de las transacciones financieras, como resultado de que las empresas se orientan más a buscar rentas financieras que ganancias en el proceso productivo; la financiarización ha sido ampliamente estudiada por autores como AGLIETTA y CARTELIER (2002), CHESNAIS (1994), SALAMA (1996, 1998), SOROS (2000), entre otros. A partir de ellos se realiza a continuación, para mayor comprensión, una mirada acerca de su origen, dinámica y de las implicaciones que para América Latina ha significado su expansión, particularmente en su articulación con las ya reseñadas reformas estructurales.

El auge de los mercados financieros se origina tras el rompimiento, en 1971, del régimen de paridades fijas establecido desde 1944 con los Acuerdos de Bretton Woods, para pasar a uno de tipos de cambio flexibles. Hasta aquel año, el dólar estadounidense constituía la unidad de cuenta internacional y las autoridades económicas norteamericanas garantizaban un tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro, mientras que las monedas de los otros países mantenían constante el tipo de cambio respecto del dólar; una situación que le confería a esta moneda un poder irrestricto de compra, salvo por la exigencia de la convertibilidad de los dólares en oro en caso de que algún país así lo exigiera. Esto último, es lo que en efecto sucede a comienzos de la década de los setenta, cuando la creciente expansión del gasto de los Estados Unidos, estimulada por las erogaciones que derivaban de la guerra de Vietnam y del alza en los precios del petróleo, supuso una enorme salida de divisas acumuladas en los bancos centrales de otros países desarrollados que exigieron su conversión en oro, lo cual suponía una importante reducción de las re-



servas norteamericanas de metálico que motivó, en la administración del presidente Richard Nixon, el rompimiento de los compromisos de convertibilidad contraídos en 1944 y marcó, desde allí, el colapso de ese sistema.

Se transitó entonces hacia un régimen flexible de paridades y, en un contexto donde el dólar ya no era la única moneda de cuenta internacional, se origina un mercado de divisas caracterizado por la incertidumbre de su precio que indujo la proliferación de productos financieros orientados a administrar el riesgo que, como los llamados derivados y las opciones a futuro como *swaps* y *forwards*, se indexan a la tasa de inflación o de cambio. Esta circunstancia favorece un inusitado crecimiento de los medios de pago, que plantea el desfase entre la circulación financiera y el flujo real de la economía, en una dinámica que trasciende del mercado internacional de divisas hacia el de capitales en donde se manejan las operaciones internacionales de crédito; así, se explica porque gran parte de la enorme masa de recursos financieros, que urgentemente deben buscar su colocación para obtener renta, fluye bajo la forma de crédito, en particular hacia los países menos desarrollados, durante la década de los setenta y hasta la crisis de la deuda externa en 1982.

En la lógica de financiarización, los inversionistas no realizan su accionar tradicional, en el que se obtenían ganancias en el proceso productivo de bienes y servicios reales, sino que las inversiones se orientan hacia la obtención de títulos, productos financieros o combinación de opciones de los que esperan obtener el mayor rendimiento, en un proceso de compra y venta de tales activos en los mercados bursátiles; es como si el dinero generara, en sí mismo, un dinero aumentado sin que para ello hubiese mediado la producción de mercancías. En el caso de las empresas, estas se ven abocadas a participar bajo esta tendencia, por lo que, en busca de mayor rentabilidad, proceden con los llamados programas de “reestructuración” o “reingeniería”, cuyo objetivo es la reducción de los costos, lo que se traduce en la cesación de puestos de trabajo, aumentos de la productividad por empleado, reducción de los salarios reales, a la vez que reinvierten sus excedentes en los mercados financieros, en detrimento de la actualización tecnológica o reposición de capital productivo.

Para el caso de los gobiernos —que es lo que más interesa para efectos de este trabajo, dado que allí se explica la relación entre las condicionadas reformas estructurales impuestas y su articulación con la tendencia de financiarización de la economía mundial—, los acreedores de la deuda



están muy atentos al manejo económico de los países deudores, pues de ello depende el pago de sus acreencias y, ahora también, el de las rentas financieras.

Desde esta perspectiva, es comprensible la exigencia de generalización de impuestos a fin de aumentar los ingresos tributarios —como se describe en el apdo. 3.A.c.c' [Neutralidad tributaria] de este capítulo—; en tanto se recorta el gasto público y eliminan los subsidios tal como lo contempla la llamada disciplina fiscal —vista en el apdo. 3.A.c.a' [Disciplina fiscal y financiera]—, con la cual se contrae la demanda interna que permite mayor disponibilidad del excedente de exportación y, con ello, obtener las divisas con qué remunerar la rentabilidad financiera. Por otra parte, la liberalización del mercado de capitales —descrita en el apdo. 3.A.a [Liberación de los mercados]— es compatible con la inducción para que los países se endeuden en esos mercados, a través de la emisión de bonos y títulos de deuda, y no acudan a la emisión de los bancos centrales que ahora no tienen esa potestad —apdos. 3.A.b y 3.A.c.a' [Límites institucionales al mercado y disciplina fiscal y financiera]—. Los países de América Latina han quedado involucrados en la tendencia económica internacional; sus Estados, como deudores, están supeditados por los mercados financieros, los acreedores, cuyos dictados subordinan a sus gobiernos y embargan su política económica.

Inmersos como están en la lógica del capital financiero, acreedores y tenedores de títulos propenden por un escenario de preservación del poder adquisitivo de la moneda, a fin de garantizar la rentabilidad efectiva de sus activos bursátiles al momento de ser redimidos; por lo que la reducción de la inflación se convierte en el objetivo central de las reformas estructurales, las que, para el efecto, integran en su formulación un tratamiento antiinflacionario monetarista que se traduce en contracción de la masa monetaria circulante.

De la manera más directa, la contracción de la demanda se realiza mediante la eliminación de puestos de trabajo, en principio sobre la nómina estatal que, consecuentemente con la disciplina fiscal impuesta, redundará en reducción del gasto público; en las empresas privadas y en aquellas públicas que son objeto de privatización, la cesación de empleos procede con los programas de reestructuración o reingeniería antes referidos. La liberalización del mercado de bienes, o apertura comercial —vista en el apdo. 3.A.a [Liberación de los mercados]—, facilita la entrada de los excedentes de bienes desde los países industrializados, producidos a

bajos costos que permite la alta tecnología o que ya los han recuperado en sus mercados internos, razón por la cual pueden ser ofrecidos, en los países objeto de las reformas, a precios ante los que la industria nacional no puede competir, una práctica que ha impactado de forma negativa al sector real de la economía en los países de la región, como se verá en el siguiente apartado.

Las prácticas referidas en este y en el anterior apartado, comparten un común denominador: el control del circulante monetario; así, la eliminación de puestos de trabajo, la reducción del gasto público, la restricción del crédito, comportan una dinámica sistémica que, en una concepción mecanicista, lleva a la reducción del ingreso que deriva en el recorte de la demanda agregada, una señal que en el mercado se traducirá en menores precios y trascenderá como indicador macroeconómico en la tasa de inflación. El control de esta, refleja el grado de estabilidad del poder adquisitivo de las monedas que tanto reclaman los inversionistas, como señal de estabilidad y baja incertidumbre en los mercados financieros, para invertir con las mayores posibilidades de renta a la hora de redimir sus activos bursátiles. De tal manera que de lo que se trata es de privilegiar la rentabilidad del capital a toda costa, en una lógica que resulta nefasta para el empleo y cuyas implicaciones se extienden a toda la sociedad.

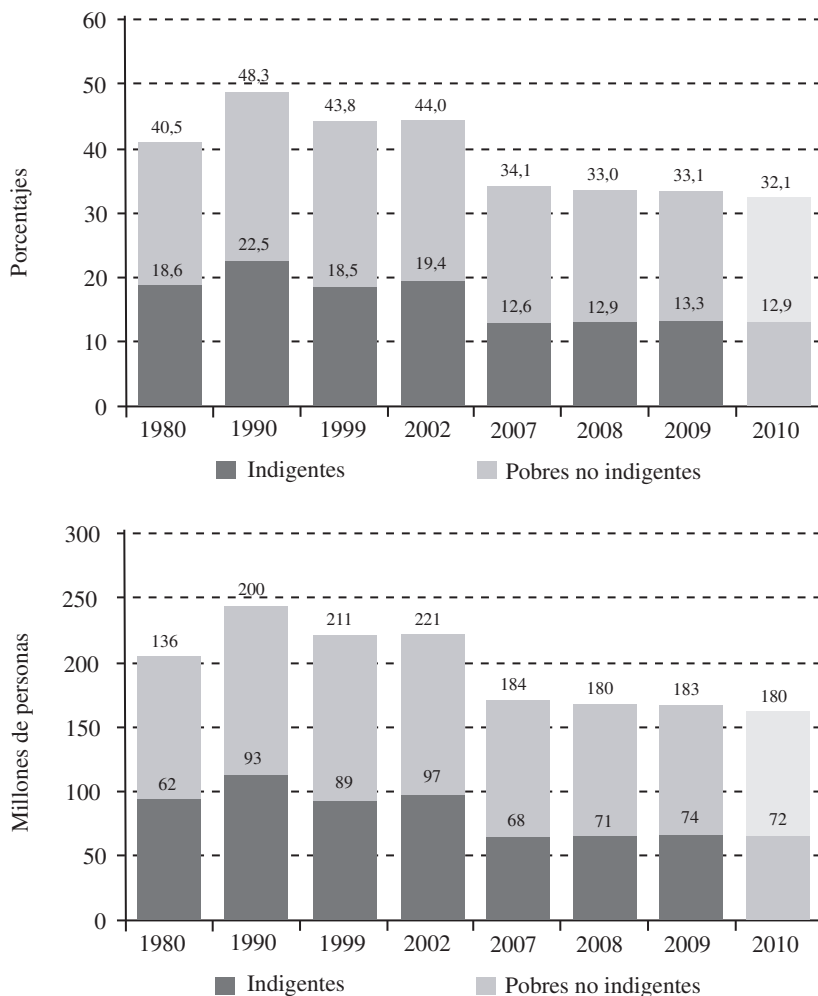
### 3. IMPLICACIONES SOCIALES Y POLÍTICA SOCIAL DEL MODELO

La implementación del ajuste, especialmente por su componente transversal de control de la inflación vía reducción de la demanda agregada, indujo la pérdida de puestos de trabajo, que precedió al incremento del subempleo y la informalidad; esto, sumado a la universalización tributaria y la minimización del gasto público, impuso un oneroso costo social manifiesto en la precarización de las condiciones de vida y pobreza de un creciente número de población entre mediados de los años ochenta y comienzos del 2000, como se puede observar en la gráfica 1 extractada de la CEPAL (véanse también anexos 1a, 1b y 5a, 5b).

Este enorme costo genera la preocupación de diversos estamentos internacionales y, ante su evidencia, los organismos multilaterales de crédito ofrecen, a finales de los años noventa, algunas estrategias para la reducción de la pobreza con antelación a la publicación, en el 2000, de la Teoría del Manejo Social del Riesgo, que diseñó el Banco Mundial como propuesta para orientar la política de protección social en los países no desarrollados.

### Gráfica 1. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2010

(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Extractado de la CEPAL (2010: 45).

En este orden de ideas, en este apartado se explicarán, de manera generalizada, primero las implicaciones sociales que se derivan de la aplicación del modelo y, a partir de estas, la política que se ha implementado como respuesta; así, se tendrán los antecedentes que dan lugar a la referida propuesta de protección social del Banco Mundial que, como marco de las

actuales políticas de lucha contra la pobreza, recibe la atención sustancial de este trabajo en el capítulo siguiente.

### A) *Implicaciones sociales de la aplicación del modelo*

Como ya se ha explicado, en el modelo económico por el que propenden las reformas, el capital financiero “[...] reclama condiciones que garanticen mayor certidumbre de las inversiones, han de ser, el control de la inflación, por la vía del recorte de la demanda que se traduce en aumento del desempleo y, a través de la reducción de los costos laborales o «flexibilización» del mercado de trabajo que significa, el relegamiento de las condiciones jurídicas contractuales empresario-trabajador, para dar paso al establecimiento de contrataciones efectuadas sobre la base de productividad y eficiencia, tal como son concebidas en el ámbito del mercado capitalista” (MORENO, 2004: 16).

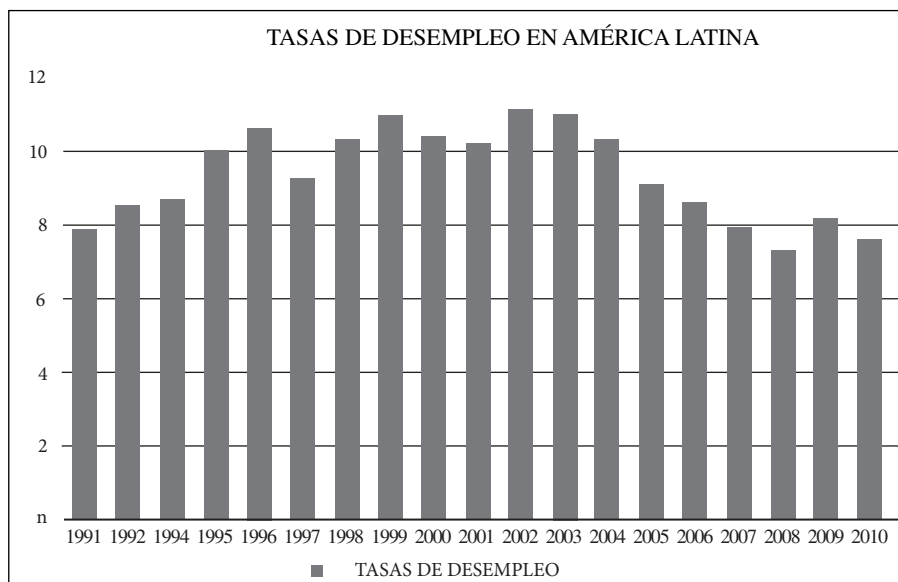
En efecto, el recorte de la demanda agregada para controlar la inflación, como requerimiento estructural para las inversiones financieras que privilegia el modelo de financiarización económica, conlleva la reducción de puestos de trabajo, primero en las empresas estatales en donde se procede de diversas formas: despidos masivos, planes de retiro anticipado, indemnizaciones, etc., seguidamente por la empresa privada en donde, ante la necesidad de incrementar la rentabilidad financiera, se adelanta una “modernización” mediante procesos de reestructuración o reingeniería que propician la reducción de salarios.

Como consecuencia lógica de estas acciones se registró un mayor desempleo y la precarización de las condiciones laborales de quienes aún lo conservaron; para aquellos que hicieron su “retiro voluntario” hacia finales de los años ochenta, cuando la mayoría de los países de la región de América Latina empezó a poner en marcha las reformas estructurales, los apologistas del modelo impulsaron la idea de desempeñarse como microempresario o trabajador por cuenta propia; este proceso incrementó la informalidad, pero esta se hizo aparecer como una gran alternativa de progreso para los trabajadores (DE SOTO, 1987). Efectivamente, como lo muestra la gráfica 2, hacia mediados de los años noventa el desempleo alcanzó tasas realmente preocupantes, en tanto la estructura del empleo existente evidenciaba un creciente componente de subempleo e informalidad<sup>2</sup> (véanse también anexos 1a y 1b). Lamentablemente no

<sup>2</sup> “La categoría de *subempleados* comprende a las personas que quieren y pueden trabajar más tiempo del que destinan a sus ocupaciones remuneradas. Quienes se consideran subempleados y trabajan menos de 32 horas semanales (2/3 partes de la jornada laboral legal), constituyen el *subempleo visible*. El resto conforma el *subempleo invisible*

ha sido posible encontrar series anualizadas que den cuenta sistemática de la progresión estadística de los fenómenos de informalidad y subempleo en la región, aunque sí existen numerosos documentos que manifiestan alta preocupación por su incremento, no solo regional sino también como tendencia mundial, y que integran cifras de países en particular<sup>3</sup>.

**Gráfica 2.** Tasas de desempleo en América Latina, 1991-2010



Fuente: Elaborado a partir de cifras de la CEPAL (2010).

que abarca a los trabajadores que consideran que sus ingresos son insuficientes para atender sus gastos normales y a quienes juzgan que su ocupación no está de acuerdo con su profesión o entrenamiento” (LORA, 1991: 47). Igualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el documento *El trabajo decente y la economía informal*, define como característica primordial de todos los trabajadores informales el no ser reconocidos ni protegidos por los marcos legales y regulatorios; otras características importantes son: la falta de protección social y de derechos de propiedad o de seguridad y también su dependencia de instituciones informales para el cumplimiento de contratos (OIT, 2002: 1-4).

<sup>3</sup> Por ejemplo, la CEPAL manifiesta, en la presentación de su *Panorama social de América Latina y el Caribe 2006*, que a pesar de las reducciones de la pobreza y el desempleo, en los últimos años el empleo informal se ha incrementado y alcanza una tasa promedio regional del 45% (CEPAL, 2007). Por otra parte, la OIT destaca en su *Panorama laboral 2010*, que el empleo informal sigue creciendo, y toma una muestra de cinco países de la región (Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú) que evidencian una tasa de informalidad por encima del 50% (OIT, 2010: 43-54).

El control de la inflación, mediante la contracción monetaria, también contribuyó al incremento del desempleo debido a que los encajes marginales se elevaron, incluso hasta el 100 por ciento, con lo cual se restringió el crédito y con ello las posibilidades de inversión en el sector productivo. Esto, sumado a las implicaciones por cuenta de la apertura comercial que —como ya se expuso— llevó a la liquidación de pequeñas, medianas y aun grandes empresas, indujo graves consecuencias para la producción y, por ende, sobre el empleo, en una dinámica que tendría su expresión más dramática con la crisis de finales de los años noventa en la región (véanse anexos 2a, 2b y 4a, 4b).

Por otra parte, la flexibilización laboral estimula la legalización de la contratación intermediada por terceras empresas, los contratos temporales, el aumento de los períodos de prueba, el trabajo a destajo a través de la prestación de servicios o por tarea hecha, la conformación de cooperativas de trabajo asociado, todo lo cual configura unas relaciones contractuales en las que el trabajo ha sido deslaboralizado; es decir, en donde la relación empresa-trabajador ya no está mediada por la legislación laboral, sino que se aproxima más bien a una relación de tipo comercial.

En la justificación de estas prácticas, subyace la visión de los apologistas del modelo para quienes el mercado es un escenario que no da lugar a la existencia de contradicciones en las relaciones sociales de producción (esencia de la economía política). En el caso del mercado laboral, el trabajador concurre “[...] no como sujeto desposeído de los medios de producción que ofrece su fuerza de trabajo como única alternativa de subsistencia, sino que ese escenario es el punto de encuentro entre propietarios de factores en el que el empresario aporta su capital, y el trabajador, ahora en una supuesta relación de horizontalidad, «aporta» su experiencia, capacidad, disponibilidad, etc., elementos que integran su capital humano” (MORENO, 2004: 21). Pero no se ampliará sobre este interesante aspecto, que integra un componente ideológico del modelo y, por tanto, desborda los límites de este trabajo.

De regreso a las implicaciones laborales del modelo, es importante reseñar que, dentro de la lógica financiera que comporta el modelo, también se incluyen las denominadas prestaciones sociales que transitan hacia la intermediación financiera; así, las pensiones abandonan el sistema solidario con que se financiaban para abordar uno de ahorro privado a través de los fondos de pensiones, y la salud, que tradicionalmente ofrecía el Estado, pasa a ser atendida por entidades aseguradoras. De esta manera,

tanto los fondos de pensiones como las empresas aseguradoras de salud, se convierten en importantes intermediarios financieros, desde luego los primeros con mayor peso dado su carácter de capitalización de largo plazo.

ANA FONSECA (2008) destaca que el sistema público de protección social fue modificado de forma radical por medio de las reformas estructurales, sustituyéndolo completamente por un sistema privado, introduciendo un componente privado adicional al sistema público o, finalmente, creando un sistema privado que compitiera con el público. La autora cita un documento de MESA-LAGO en donde clasifica tales modificaciones en tres modelos: “El primero, *sustitutivo*, fue implementado en Chile en 1981, en Bolivia en 1997, en México en 1997 y en El Salvador en 1998. El segundo modelo, denominado *paralelo*, fue adoptado por Perú en 1993 y por Colombia en 1994. El tercero, *mixto*, por Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001. Estos sistemas-modelo constan generalmente de cuatro elementos: contribución, prestación, régimen financiero y administración, aunque como son modelos nunca se encuentra en un país determinado un modelo «puro», pues muchas características se mezclan” (FONSECA, 2008: 4).

“En el sistema privado (sustitutivo), la contribución es definida, la prestación no es definida<sup>4</sup>, el régimen financiero es de capitalización plena e individual (CPI) y la administración es privada, excepto en algunos países. En México, por ejemplo, la administración es múltiple. Según MESA-LAGO, en este modelo, el sistema público se cierra (no se permiten nuevos afiliados). Sin embargo, en el caso de México, cuando la reforma fue promulgada todos los que ya estaban asegurados tuvieron derecho a elegir, en el momento de la jubilación, la opción más conveniente: la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) o la basada en la cuenta individual del sistema privado” (citado por FONSECA, 2008: 4).

“En el sistema paralelo, a diferencia del privado, el sistema público no se cierra pero es reformado. Esto sucede de manera integral en Colombia y parcial en el Perú. Además, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público mantiene sus cuatro características tradicionales: contribución no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública. En Colombia el régimen financiero es de CPC en

<sup>4</sup> La contribución es definida cuando el afiliado sabe cuánto irá a pagar, y la prestación es definida cuando sabe cuánto puede recibir (FONSECA, 2008: 5).

vez de reparto. El sistema privado también mantiene sus cuatro características típicas: contribución definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual, administración privada o múltiple. En Colombia la administración es múltiple” (pág. 5).

“En el modelo mixto hay una integración entre sistema público y sistema privado. El sistema público no se cierra. Las personas integradas en él tienen derecho a una pensión básica (primer pilar). Al mismo tiempo, el sistema privado garantiza una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público y el pilar privado presentan, respectivamente, sus cuatro características típicas. No obstante en el sistema privado, la administración es múltiple en los tres países que adoptaron este modelo: Argentina, Uruguay y Costa Rica” (pág. 5).

FONSECA destaca cómo la adopción de uno u otro modelo de reforma en los sistemas públicos de pensiones, concitó arduas pugnas políticas en los diferentes países. Así, por ejemplo, en Perú, el proyecto de ley basado en el sistema chileno no logró pasar en el Parlamento, pero aun así el ejecutivo, mediante poderes extraordinarios, hizo posible incluir la privatización de las pensiones dentro de un paquete de reformas estructurales; luego, en 1991, mediante decreto presidencial se creó un modelo paralelo que fue rechazado por los sindicatos, los pensionados, los empleados de los seguros sociales y por especialistas que consideraban inconstitucional ese modelo; en abril de 1992, cuando es cerrado el Congreso y suspendida la Constitución, el gobierno publicó un nuevo modelo que, por su proximidad al chileno, enfrentó de nuevo una fuerte oposición. Finalmente, en 1992, en el marco de la Asamblea Constituyente, los reformistas ceden y se vuelve al sistema paralelo.

La autora también ilustra el caso colombiano en donde, en 1992, se presentan tres propuestas: mantener el sistema público pero con reformas de algunos parámetros (edad de jubilación, cambios en las contribuciones, sanciones por jubilación temprana), crear un sistema mixto o adoptar el modelo chileno. El modelo mixto tenía amplia acogida pero era rechazado por los partidarios de las reformas, en especial aquellos que formaban parte del gobierno, quienes defendían el modelo chileno que era criticado fuertemente por funcionarios públicos, sindicatos, sectores del Congreso, y expertos. El proyecto fue retirado en 1992 y de nuevo presentado a mediados de 1993; tras recias críticas, finalmente, en diciembre de 1993, se aprueba por ley el modelo paralelo.

Costa Rica constituye otro ejemplo de las pugnas políticas que suscitaron las reformas. Allí, entre finales de 1995 y 1998 se elaboraron



siete propuestas: cinco orientadas a un modelo mixto, una sustitutiva y otra de cambios paramétricos. La sustitutiva, defendida por el Banco Mundial, fue duramente derrotada a finales de 1997 y en mayo de 1998, con nuevo gobierno, se abre un proceso nacional de negociación que integraba la reforma de pensiones; la comisión de este asunto estaba conformada por treinta miembros que por decisión consensuada apoyó un modelo mixto (pág. 6).

Los ejemplos expuestos dan cuenta de la oposición que tuvieron que enfrentar las reformas que, de todas maneras, fueron implantadas. “Sin embargo, las presiones sociales fueron importantes para conducir a la realización de negociaciones que suavizaron el impacto de las reformas y garantizaron en un número de países la presencia del Estado en la protección social” (FONSECA, 2008: 6).

Pero las consecuencias sociales del ajuste no se limitaron a los trabajadores, pues estas trascendieron a toda la población, especialmente con la aplicación de su política fiscal de expansión tributaria y reducción del gasto público. En materia impositiva, la lógica que se debe seguir es, desde luego, la del mercado; en este sentido se argumenta que los impuestos no deben causar distorsiones que afecten el libre juego de la oferta y la demanda, este planteamiento explica entonces la desgravación arancelaria con que se impulsó la apertura comercial a fin de no proteger artificialmente la industria nacional de la competencia en el mercado internacional y, con este mismo criterio, se acotaron los impuestos directos dado que desestiman las inversiones. En cambio, se propendió por instaurar un impuesto que, por su carácter universal y tarifa homogénea, revistiese una condición neutral; este no es otro que el impuesto al valor agregado (IVA), el cual grava a todos los consumidores y no causa distorsiones en el mercado ya que no altera los precios relativos de los bienes de consumo.

Las implicaciones sociales de la política fiscal no se detienen aquí, también se reduce el ingreso indirecto de la población mediante la contracción del gasto público por razones de mercado; por lo que los servicios sociales, que antes se ofertaban por medio de las empresas o entidades estatales, deberán pasar a ser intermediados financieramente en un marco de competitividad y bajo criterios de eficiencia; los subsidios serán otorgados a los usuarios previamente identificados como merecedores de tales mediante procesos de focalización, práctica que caracteriza la

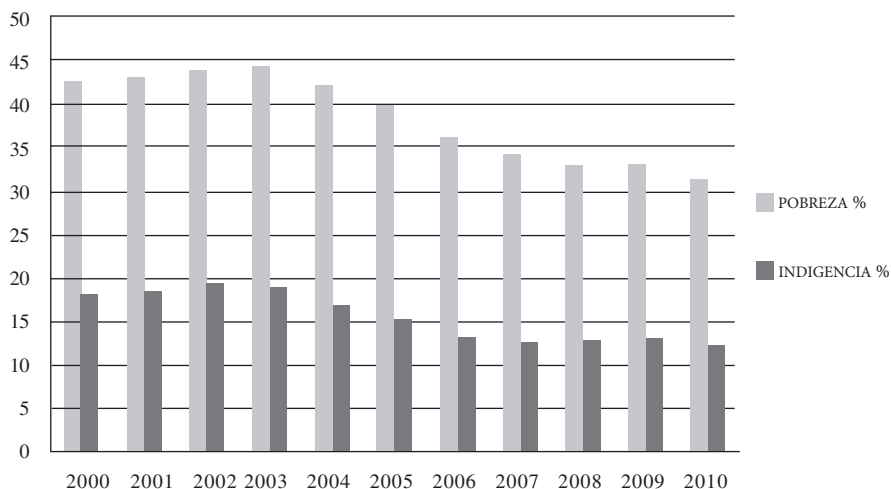
política social del modelo; de manera que los subsidios se dirigen a la demanda en tanto las entidades deben autofinanciarse.

Cerca de dos lustros después de haber comenzado la ejecución de las reformas en América Latina, el panorama de las altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad, contrasta con el éxito que significó, para entonces, la reducción de la inflación a términos de un dígito como promedio de la región y en la gran mayoría de los países que la conforman; triunfo que demandó una altísima sustitución marginal respecto al empleo y que permite intuir la configuración de una Curva de Phillips<sup>5</sup> poco amable que, por demás, transcurre en el ya señalado contexto de disminución de la producción (véanse anexos 3a y 3b).

Tras los ajustes, se hace evidente la precarización de las condiciones de vida de una proporción cada vez mayor de la población, como se puede inferir de la tendencia creciente de la tasa de pobreza; esta dinámica cambia hacia comienzos de los años noventa cuando comporta una notable reducción que —según GIRALDO— obedece a la entrada masiva de divisas que incentivó la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales, especialmente inversiones de portafolio y privatizaciones, las cuales permitieron a los grupos financieros ofrecer liquidez a través del crédito que, orientado al consumo, se constituye en ingreso para la satisfacción de las necesidades básicas de muchas familias, razón explicativa de la atenuación en la tendencia del serial de pobreza (GIRALDO, 2004: cap. 2, 17-18). Por demás, aquel desbordado flujo de divisas se insume como determinante de la burbuja especulativa que preconfiguró la crisis de finales de esa misma década en América Latina. A partir del nuevo siglo, particularmente durante el segundo quinquenio, la tasa de pobreza registra modestas reducciones anuales, mientras que la indigencia prácticamente se mantiene, como se aprecia en la gráfica 3; todo ello muestra un panorama que no ofrece una prospectiva alentadora y, antes bien, revela la persistencia del flagelo (véanse también anexos 5a y 5b).

<sup>5</sup> “En 1958 el economista A. W. PHILLIPS publicó un artículo en la revista británica *Económica* que lo hizo famoso. El artículo se titulaba «La relación entre el desempleo y la tasa de variación de los salarios en el Reino Unido, 1861-1957». En él, Phillips mostraba que existía una correlación negativa entre la tasa de desempleo y la de inflación; es decir, que en los años en los que el desempleo era bajo, la inflación tendía a ser alta y que en los años en los que el desempleo era alto, la inflación tendía a ser baja” (MANKIW, 1998: 664).

**Gráfica 3. Pobreza e indigencia en América Latina desde el 2000 hasta el 2010**



Fuente: Elaborado a partir de cifras de la CEPAL (2010).

### B) *Orientación de la actual política social en el modelo económico*

Como ya se refirió, al inicio de la aplicación de las reformas estructurales no se tiene una orientación clara para la formulación de la política social, sino que esta procede ante la evidente gravedad del costo social que causan, ante lo cual sus enunciados se modifican y adecuan de manera progresiva, a fin de ajustarse a los requerimientos que demanda esa realidad social; a pesar de los cambios efectuados, en la orientación de la política social persiste, como prerequisite, el crecimiento económico, en tanto prevalecen las condiciones de focalización y los principios de mercado que rigen las reformas estructurales.

La implantación de las reformas concitó una dura ofensiva de los apologistas del ajuste estructural contra la intervención del Estado, quienes parten de la visión neoclásica de neutralidad del mercado en la asignación de recursos, en que la acción redistributiva de los programas sociales orientados por el principio de universalidad, característicos del modelo anterior, induce distorsiones que alteran su eficiencia. En estas circunstancias, cobra fuerza el concepto de focalización como práctica para direccionar el uso de los recursos hacia los individuos identificados

previamente como los más pobres, aquellos que han visto reducidos de manera sensible sus ingresos como consecuencia de las medidas de ajuste, quienes constituyen la población objetivo a incorporar en las llamadas redes de protección social<sup>6</sup>.

Como puede inferirse del *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*, la confrontación de la pobreza, hasta finales de los años ochenta, adoptó una doble estrategia en la que se integraban el crecimiento económico basado en el uso intensivo de la mano de obra y, desde la perspectiva del capital humano, una amplia provisión de servicios sociales, especialmente nutrición, educación y salud, esfuerzos que se complementarían con redes de seguridad para aquellas personas que hubieren quedado fuera del alcance de aquella acción estratégica (Banco Mundial, 1990: 57-58).

En efecto, las redes de protección se introdujeron con el fin de atenuar el impacto del ajuste estructural y con la pretensión de mejorar la eficiencia de los ministerios en cuanto a la asistencia social. De hecho, su implantación previó la creación de fondos independientes de los ministerios sectoriales y, las más de las veces, manejados directamente desde las presidencias nacionales. Es así que se crean, como instrumentos primigenios de focalización, el Fondo de Emergencia Social (FES), en Nicaragua, 1990; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en Chile, 1990; el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), 1990; el Fondo de Inversión Social (FIS), en Venezuela, 1990; el Fondo de Emergencia Social (FES), en Panamá, 1990, transformado en el Fondo de Inversión Social (FIS) en 1996; el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), en El Salvador, 1991; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, en Perú, 1991; el Programa de Inversión Social (PRIS), en Uruguay, 1991; el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), en Colombia, 1992; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), en Ecuador, 1993; el Fondo de Emergencia Social (FES), en Bolivia, transformado en el Fondo de Inversión Social (FIS), 1997, entre otros, que financiaron programas de redes difundidos por la región (FONSECA, 2008: 8).

En la perspectiva de redes, se instauraron programas como el Programa de Asignación Familiar, en Honduras, 1992; la Red de Solidaridad

<sup>6</sup> El concepto de focalización, cuya explicación se amplía en el apartado 4.A, ha comportado cambios desde su incorporación en el ámbito de la política social en la década de los setenta, época en que se asociaba con la idea de crecimiento con redistribución a partir del establecimiento de las causas de la pobreza; su revisión conceptual en los años ochenta redundó en la acepción selectiva de identificación de usuarios que se le da actualmente. Un seguimiento de esta trayectoria conceptual se encuentra en Sojo (2007), así también en FONSECA (2008).

Social, en Colombia, 1994; la Bolsa Familia, en Brasil, 1996; el Plan Oportunidades, en México, 1997; el Bono Solidario, en Ecuador, 1998; la Red de Protección Social, en Nicaragua, 1999; la Red de Oportunidades, en Panamá y la Red Solidaria, en El Salvador, 2005, entre otros, que centraron su atención puntualmente en aquella población empobrecida tras el reordenamiento estructural.

Las redes integran políticas y programas que son presentados, en 1994, por GRAHAM, como “[...] intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres y vulnerables en períodos de transición (o crisis) económica” (en COHEN y FRANCO, 2006: 47). Las redes coordinan la oferta pública para reducir el impacto de situaciones críticas con el fin de integrar a aquellos sujetos que no tienen la suficiente capacidad autónoma para responder ante tales situaciones y, aún así, permanecen fuera del alcance de la política social; en ese sentido, las redes operan en tanto las personas buscan mejores oportunidades. De tal manera que las redes revisten, en principio, un carácter meramente residual, de atenuación o mitigamiento y compensación a corto plazo, sobre las secuelas causadas por acción de las reformas estructurales; así, el accionar de las estrategias contra la pobreza se dirige hacia las manifestaciones sintomáticas del flagelo, que no hacia la transformación estructural de su causalidad.

Hacia finales de los años noventa, toman relevancia los planteamientos conceptuales desarrollados por AMARTYA SEN, para quien la pobreza comporta un problema multidimensional; es decir, que integra una multitud de variables que obstaculizan las capacidades de los individuos para disfrutar cierta calidad de vida. En la misma concepción, el ingreso es visto como insumo para el alcance de logros mediante el desarrollo de las capacidades humanas (SEN, 1992). Desde esta perspectiva, el *Informe sobre el desarrollo humano, 1997*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consigna la importancia de ampliar las capacidades y opciones de las personas en dimensiones tan relevantes como una vida larga y saludable, educación, libertad de elección y derechos humanos.

En su *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001*, el Banco Mundial sugiere la ampliación del campo de acción en la lucha contra la pobreza: “Las nuevas pruebas y la mayor amplitud de los nuevos planteamientos no echan por tierra las estrategias anteriores, como las del *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*. Pero sí demuestran la

necesidad de ampliar el programa. Para combatir la pobreza se requieren intervenciones que vayan más allá del ámbito de lo económico” (Banco Mundial, 2001a: 33); por otro lado, la presentación del mismo informe revela que, también para el organismo, el concepto de pobreza gira hacia una definición multidimensional, en tanto que su confrontación se mantiene reiteradamente condicionada por el crecimiento: “El presente Informe está basado en nuevas pruebas y en un planteamiento multidisciplinario cuyo resultado conjunto es una ampliación de las posibilidades de acción a favor del desarrollo con el fin de reducir la pobreza en sus múltiples facetas. Los datos disponibles confirman que el crecimiento de la economía general eleva los ingresos de los pobres y, a largo plazo, reduce las dimensiones de la pobreza distintas del ingreso. Por otro lado, la ampliación de las capacidades humanas de los pobres continúa siendo fundamental en toda estrategia de reducción de la pobreza, tanto por el valor intrínseco de componentes como la salud y la educación cuanto por sus contribuciones a otras dimensiones del bienestar, incluido el ingreso” (pág. 32).

El concepto multidimensional de la pobreza y el crecimiento, como premisa de su confrontación, son reiterados por el Banco Mundial en todo este informe que, con la formulación de un marco general de acción orientado ahora hacia las que identifica como causas del flagelo, presume un avance respecto de las acciones mitigantes consignadas en el informe de 1990; se trata de un tránsito que avanza desde las redes de seguridad (*safety nets*) hacia la noción de trampolín (*springboard*), que trasciende el plano mitigante de la mera emergencia. Al respecto, ROBLES cita el documento del 2000, *Social protection sector strategy: From safety nets to springboard* (ROBLES, 2009: 15), en cuyo texto se presenta como primer instructivo sectorial del Banco Mundial y se reclama su uso exclusivamente institucional.

Según el organismo, las causas se hallan al examinar las dimensiones que manifiestan los mismos pobres: falta de ingresos y activos para satisfacer las necesidades básicas como alimento, vivienda, vestido, salud y educación; sensación de impotencia y falta de representación en las instituciones del Estado y la sociedad, como causa institucional, y vulnerabilidad ante las crisis. Para el Banco Mundial, este diagnóstico demuestra la necesidad de ampliar los programas para combatir la pobreza más allá del ámbito económico y para ello propone un marco general de acción hacia tres áreas: oportunidad (parte II del informe), empoderamiento (parte III) y seguridad (parte IV), que resume así:

“Oportunidad: Hacer llegar las oportunidades económicas a los pobres estimulando el crecimiento general y multiplicando sus activos y haciéndolos más rentables, mediante una combinación de intervenciones en el mercado y en otras esferas.

”Empoderamiento: Conseguir instituciones estatales más dispuestas a rendir cuentas y a tener en consideración las necesidades de los pobres, fortalecer la participación de estos en los procesos políticos y en las decisiones locales, y eliminar los obstáculos sociales que se derivan de las diferencias por razón de sexo, etnia, raza y condición social.

”Seguridad: Reducir la vulnerabilidad de los pobres a la mala salud, las crisis económicas, las perturbaciones provocadas por las intervenciones estatales, los desastres naturales y la violencia y ayudarles a superar las crisis cuando se producen” (Banco Mundial, 2001a: 33).

Esta nueva perspectiva, desde la noción de trampolín, pretende que las causas de la pobreza establecidas constituyan una salida definitiva al flagelo; sin embargo, para su confrontación, se insiste en un tratamiento de carácter focal mediado por el crecimiento económico, prescripción refrendada tajantemente en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002: Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir*, en el que presenta “[...] un marco para evaluar la contribución de las instituciones a respaldar las transacciones de mercado, el crecimiento y la reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2002: 5, 9), en el documento: “Las instituciones son normas, mecanismos de observancia y organizaciones. En el presente Informe se consideran las instituciones que favorecen las transacciones de mercado” (pág. 6).

Esta concepción coincide y es reforzada con la propuesta de las reformas estructurales de segunda generación o Consenso II de Washington que, en el 2003, recoge la publicación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional: *Finanzas y Desarrollo*. Como ya se anotó en este capítulo (apdo. 3.B), allí se reconoce el agotamiento de las reformas efectuadas a la luz del Consenso original al cual se pretende reconfigurar en el marco de la realidad actualizada, pero sin perder de vista los objetivos: “[...] el esfuerzo inicial se centró casi exclusivamente en la reducción del papel del Estado y la ampliación del espacio de competencia del mercado, hoy el énfasis se dirige a los aspectos positivos de la actuación del Estado. Es decir, a aquellos aspectos de su actuación fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento institucional” (ORTIZ, 2003: 16, citado por GIRALDO, 2004: cap. III, pág. 8).



Es claro que el objetivo fundamental del fortalecimiento institucional, referido en el reporte del Banco Mundial y en el Consenso II, apunta en la dirección de asegurar un buen funcionamiento de los mercados, en tanto garantizan el crecimiento económico que, en la visión del organismo multilateral, comporta el prerequisite que demanda una eficiente confrontación de la pobreza, tal como lo confirma el informe de 2002 en donde cuestiona: “¿Qué pueden hacer las instituciones para respaldar el crecimiento y la reducción de la pobreza?”, y responde: “Los estudios sobre países concretos, así como los análisis empíricos comparativos sobre varios países, ofrecen perspectivas reveladoras sobre el crecimiento institucional y el desarrollo de los mercados. Confirman de qué manera las instituciones que respaldan a los mercados repercuten en la vida de las personas influyendo en el crecimiento, determinando el acceso de la población a los mercados y haciendo que pobres y ricos utilicen de la forma más adecuada sus activos. Además, la debilidad de las instituciones de mercado puede perjudicar a los pobres de forma desproporcionada” (Banco Mundial, 2002: 9).

El enfoque del informe de 2000-2001, articulado al de fortalecimiento institucional del informe de 2002, trasciende hacia los programas antipobreza en los países de la región en donde ahora son mostrados con menor carácter paliativo, y reorientados hacia el fortalecimiento del capital social, el emprendimiento y el estímulo a la participación. En algunos países incluso los programas cambian de nombre, como en Colombia que se pasa de las “Redes de Solidaridad” al “Programa de Acción Social”, en 2001; en Ecuador, el “Bono Solidario” se transforma en “Bono de Desarrollo Humano”, en 2003.

De cualquier modo, la estrategia de confrontación de la pobreza, tanto la que parte de una política social basada en la concepción de redes de seguridad como aquella diseñada desde la visión de trampolín para abordar sus presuntas causas, evidencia un vínculo directo con las particularidades de la respectiva etapa en la implementación de las reformas estructurales. Así, consecuentemente con el inicio de su proceso de instauración, concentrado en la reducción del Estado y la ampliación de la competencia en el mercado, en la primera estrategia se incorpora la focalización como práctica selectiva que identifica a aquellos individuos empobrecidos a consecuencia del ajuste estructural, para hacerlos sujetos de algún tipo de subsidio a través de las redes; aquí la política social reviste un carácter residual con respecto al modelo, su accionar es meramente mitigante de las manifestaciones sintomáticas de la pobreza.



Por su parte, en la perspectiva del trampolín, se pretende decididamente la lucha contra la pobreza desde un diagnóstico más próximo al concepto de capital y desarrollo humano, pero, bajo un tratamiento focalizado y condicionado al crecimiento económico, en el convencimiento que este deriva del ajuste estructural tal como se plantea en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001* y que, con argumentos de fortalecimiento institucional para el mercado, refuerza el informe de 2002, en donde las instituciones contribuyen al crecimiento económico desde donde se garantiza un eficiente combate a la pobreza; argumentos que son retomados por las formulaciones del Consenso revisado que, como documento orientador en la implementación de las reformas estructurales, pone en evidencia el carácter tributante de la política social al modelo económico. De hecho, a esta altura, tal política se limita a la lucha contra la pobreza, cuyo accionar se inscribe a corto plazo y se dirige únicamente hacia los individuos seleccionados focalmente.

Como todo proceso selectivo, en su accionar la focalización desarrolla, paralelamente, una dinámica excluyente; esta dualidad nutre un gran debate hacia mediados de los años noventa y, si bien la visión de trampolín ha incorporado algunas elaboraciones teóricas alrededor de conceptos como vulnerabilidad y riesgo, estos serán retomados, replanteados y relanzados en la formulación del *manejo social del riesgo*, con que se pretende zanjar las falencias de la focalización que el debate pone de manifiesto, a la vez que se constituye en el marco de referencia para el diseño y formulación de las actuales políticas de lucha contra la pobreza, como se estudiará en el siguiente capítulo.



## CAPÍTULO IV

### EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO: MARCO REFERENCIAL DE LAS ACTUALES POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Desde los años ochenta y hasta finales de la década de los noventa, la focalización, como mecanismo selectivo de beneficiarios de la política de protección social, fue objeto de arduos debates en ámbitos académicos, políticos y aun en las instancias técnicas del Banco Mundial. En este marco de controversia, se formularon críticas acerca de su orientación, que dirigida exclusivamente hacia los pobres excluye a quienes no lo son, en tanto su alcance no trasciende las manifestaciones sintomáticas de la pobreza. En la perspectiva de subsanar estas falencias, en el 2000 el Banco Mundial publica el Documento de trabajo número 0006 sobre protección social: *Manejo social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá*, que constituye el referente de las actuales políticas de lucha contra la pobreza en la gran mayoría de los países de América Latina.

Para comprender de la mejor manera el origen, características e implicaciones del manejo social del riesgo, en este capítulo se presenta primero la trayectoria conceptual de la focalización, en el contexto de la polémica en que surgió aquel documento, para proceder en seguida con la exposición de su concepción y alcances, cuyo estudio permitirá, a la luz de las particularidades de su aplicación en los países de la región, efectuar la crítica que debe los aspectos esenciales de las actuales políticas de lucha contra la pobreza.

#### 1. TRAYECTORIA CONCEPTUAL DE LA FOCALIZACIÓN<sup>1</sup>

SOJO parte de la aclaración según la cual el concepto de focalización, durante los años setenta, estuvo asociado con los planteamientos de re-

<sup>1</sup> La base para la elaboración de esta parte del capítulo procede de *Naturaleza y selectividad de la política social* (Sojo, 1990) y *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales* (Sojo, 2007).

distribución con crecimiento económico en los que la focalización no se limitaba a la política social y esta no se reducía a programas orientados estrictamente hacia los pobres; sino que aquella era parte del conjunto de políticas de redistribución del ingreso tendientes a modificar la concentración de capital físico y humano, de tal forma que los pobres tuvieran acceso a la formación en destrezas, capital físico, activos complementarios, servicios públicos e inversión pública.

Aquí la focalización se centraba en las causas de la pobreza, no en sus manifestaciones, y debía garantizar el acceso a los servicios públicos, eliminar la posible filtración de grupos no clasificados como beneficiarios; además, servicios como los de asistencia materno-infantil y de nutrición, eran componentes necesarios dentro de una estrategia en que la inversión social se consideraba básica para el crecimiento económico.

Debido a la gran variedad de los objetivos redistributivos en la política económica, se consideraba necesaria la utilización de una gama diversificada de instrumentos redistributivos: mercado de factores; propiedad y control estatal de activos; impuestos sobre los ingresos personales y sobre la riqueza; provisión de bienes de consumo público; precios de sustentación para el productor y subsidiados al consumidor; intervención en el desarrollo tecnológico, entre muchos; además, los pobres recibían subsidios de servicios públicos como un beneficio orientado a elevar su productividad.

Los postulados de redistribución con crecimiento planteaban, sin embargo, las dificultades que se derivan de prestar más servicios a cierto grupo (los pobres), sin reducirlos en otros sectores sociales lo que genera resistencias en estos últimos que se oponen a perder sus privilegios. Por otra parte, en términos institucionales, la amplia variedad de áreas de intervención que implicaba la coordinación de distintas entidades pertinentes, no modificó la dinámica sectorial tradicional a pesar de su énfasis sectorial y, antes bien, cada sector social pudo obrar de manera autónoma.

La perspectiva de focalización para la redistribución con crecimiento económico, que hizo hincapié en las causas estructurales de la pobreza, se muestra notablemente debilitada en los primeros años de la década de los ochenta. En efecto: “Con el paso del tiempo, los postulados sobre focalización sufrieron cambios profundos, que se condensaron en los años 1980, cuando el planteamiento de la focalización se vio sometido a una reducción de carácter conceptual y político, elaborada al socaire de sendas propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por algunos gobiernos o por organismos como el Banco Mundial. Cabe conceptuar

esta propuesta como reduccionista, ya que sistemáticamente identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. Este último era esgrimido como principio general y postrero, que a la vez delineaba un orden más simple y acotado para la política social: el de ser subsidiaria en materia de pobreza” (Sojo, 2007: 114).

Este reduccionismo supuso una perspectiva global de la política social y, dada su simpleza, resultó atractiva en tiempos del ajuste estructural; no obstante, la experiencia mostraría que su viabilidad e implementación resultarían complejas debido, básicamente, a su polémico carácter excluyente. En el marco de las propuestas privatizadoras de la política social, se aboga por el desmantelamiento de los servicios sociales de alcance universal y por la concentración del gasto público social en los grupos más vulnerables, mediante programas focalizados que resultarían más eficaces y de menor costo; en lo que tiene que ver con los aspectos sectoriales, se promovió el fortalecimiento de la atención básica en materia de salud y la educación primaria en detrimento de los siguientes niveles.

Así, se pone el énfasis en propuestas asistenciales para amortiguar el impacto de las reformas estructurales, con lo que se desvía la atención hacia las manifestaciones sintomáticas de la pobreza y se relega a un segundo plano sus aspectos causales tan presentes en los planteamientos de los años setenta. La perspectiva reduccionista de los años ochenta, asumió la focalización como un instrumento eficiente, eficaz y de validez general, que no tuvo en cuenta las particularidades de cada país y, como propuesta global, se articuló en planteamientos que, resumidos por Sojo en 1990, anticipan de manera clara el vínculo con el modelo económico que persiguen los programas de ajuste:

1. Contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con modificaciones en el gasto social.

2. Concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social. Se cuestiona y evalúa de manera negativa el principio de universalidad de la política social.

3. Preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados. En este ámbito no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios, debido a las fallas del mercado.

4. Confiar en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del goteo y de la reactivación económica,

garantizarán a los grupos ajenos a la focalización, la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.

En el contexto de esta focalización tiene lugar la conformación de los denominados Fondos de Emergencia Social (FES), más tarde transformados en muchos países en los Fondos de Inversión Social (FIS), a los que ya se hizo referencia en el capítulo anterior, los cuales resultaron muy críticamente evaluados en diferentes aspectos, por ejemplo: si bien su prioridad estaba dirigida a la creación de empleo, estos fueron generalmente de pequeña escala, baja calidad y remuneración y con sesgos de género desfavorables a las mujeres; su implantación, en competencia con lo sectorial, redundó en fragmentación administrativa de las políticas universales y generaron duplicidad de funciones menos que agilidad o eficiencia; se argumentó también que como instrumentos de acción, contribuyen a posponer y, aun, diluir reformas sectoriales. En general, la evaluación del accionar de estos fondos, en los que se materializa la visión reduccionista de la focalización, cuestiona la visión negativa de las políticas universales y desestima la posibilidad de solucionar los problemas de pobreza, fundamentalmente mediante programas focalizados.

El carácter controversial y la posición radical que define la focalización reduccionista avivó, durante la década de los noventa, un debate en el que la perspectiva global que orienta la política social desde esa visión y sus alcances limitados, fueron objeto de duras consideraciones, y llevó a que, incluso, el mismo Banco Mundial flexibilizara su posición en los planteamientos entre crecimiento frente a equidad y Estado frente al mercado, como se puede constatar en su *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante*. Entre aquellas consideraciones —según Sojo (1999)— se destacan:

- En economía política: no solo los pobres deben beneficiarse de la política social, ya que los cambios estructurales necesitan el apoyo de coaliciones políticas más amplias, que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance, es decir, que incluya a quienes no son pobres.

- Retoma de las particularidades de la pobreza en cada país. Aquí se argumenta que la focalización puede ser eficiente cuando la pobreza se halla concentrada, pero lo es menos cuando el flagelo se ha difundido prolíficamente en presencia de una capacidad de ejecución frágil.

- Una focalización eficiente demanda institucionalidad, recursos técnicos y financieros, lo cual pone en duda la afirmación según la cual el mecanismo reduce la pobreza a un menor costo.

- Las exitosas experiencias de desarrollo en los países del sudeste asiático, flexibilizó la posición de los organismos internacionales que, en la perspectiva del fortalecimiento del capital humano, comprendieron la importancia de trascender hacia la educación secundaria.

- Esa misma experiencia sensibilizó a los organismos financieros internacionales en el mejoramiento de la distribución del ingreso, lo que da paso a la reconsideración de las causas de la pobreza.

- También gana terreno, incluso dentro del Banco Mundial, la concepción de un desarrollo que no contrapone el crecimiento a la equidad y el Estado al mercado, sino que los reconoce como complementarios.

En el marco de estas reflexiones, el Banco Mundial publica en el 2000, el “manejo social del riesgo”, que si bien, no significa la superación de la focalización reduccionista; ofrece una propuesta “con pretensiones paradigmáticas sobre protección social” (SOJO, 2007: 119), en la que integra el aseguramiento como una responsabilidad individual, mientras que la responsabilidad del Estado se limita a la lucha contra la pobreza a través de las redes de seguridad, como se amplía a continuación.

## 2. LA PROPUESTA DEL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO (MSR)

El manejo social del riesgo parte de la premisa de que todas las personas presentan vulnerabilidad ante una gran variedad de riesgos de diverso origen, “... ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra)” (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000: 4); de hecho, su análisis interrelaciona el riesgo con la exposición al riesgo y la vulnerabilidad. El riesgo es constituido, según el Banco Mundial, por “[...] los eventos que pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su temporalidad o a la magnitud del daño que pueden causar. La exposición es la probabilidad de que un riesgo ocurra. La vulnerabilidad mide la resistencia a un choque, la probabilidad de que este se traduzca en una declinación del bienestar que es ante todo función de la dotación de activos de los hogares, de los mecanismos de aseguramiento, y de la severidad y frecuencia de la perturbación” (citado por Sojo, 2003: 134). Como corolario, el mismo texto define la protección social como intervenciones públicas que ayudan y apoyan a los más pobres en el manejo del riesgo, al establecer relaciones mutuas de refuerzo en las áreas de educación y salud, en la perspectiva del desarrollo del capital humano (Banco Mundial, 2000: 31).

Desde esta base conceptual, el Departamento de Protección Social del Banco Mundial nutre su propuesta del manejo social del riesgo, que formula una acción conjunta que articula la acción privada y pública en materia de protección social; así, el aseguramiento se propone como una responsabilidad eminentemente individual y la acción del Estado se circunscribe de manera exclusiva en la lucha contra la pobreza. En este contexto, el aseguramiento en el mercado, bajo responsabilidad individual; la provisión de servicios para los más pobres, mediante redes de protección, y la selectividad, para el financiamiento de tales servicios, establecen una estrategia de política social en la que la responsabilidad pública se enfoca a personas con ingresos insuficientes que, por tal motivo, quedan excluidas de los sistemas de aseguramiento. Así, la protección social es asumida desde el punto de vista del aseguramiento, en donde el Estado interviene para financiar a quienes no tienen la posibilidad de acceder al mercado de seguros.

Como quiera que la terminología del aseguramiento constituye la clave en que está escrito el documento *Manejo social del riesgo*, se hace necesario un repaso de tal concepto a fin de lograr la mejor comprensión del texto.

En términos generales, el aseguramiento se entiende como la previsión o cobertura de los riesgos, en el marco específico de la protección social, de los riesgos sociales. De acuerdo con GIRALDO, para comprender el aseguramiento de tales riesgos se deben establecer cuatro factores: primero, si la responsabilidad de proveer los recursos en previsión de contingencias es individual o colectiva; segundo, si el seguro recibido es proporcional al precio por su adquisición; tercero, la obligatoriedad de cobertura de los seguros, y cuarto, si su administración es pública o privada. Esta última es crucial, pues afecta los demás criterios; el seguro público está regulado por el conjunto de derechos sociales en los que el ciudadano contribuye con sus impuestos y, de acuerdo con sus necesidades, recibe unos derechos conforme a lo establecido por la ley de cada país; el privado obedece a una lógica comercial, en que el tomador recibe una contraprestación del proveedor con base en el valor que paga y sujeto a las condiciones contractuales acordadas (GIRALDO, 2004: 47-48).

Un ejemplo básico para entender el cálculo de los recursos de cobertura lo brinda el caso de las pensiones; en estas, tal cálculo deriva de técnicas actuariales que varían, sean estas de capitalización individual y administración privada o sistema de reparto simple con administración pública, cuyo monto de recursos para cubrir los riesgos es menor que en



el sistema anterior. Por otro lado, la forma como se financian esas reservas también varía. En la capitalización individual, se trata de un ahorro que nominalmente le pertenece al afiliado aportante, para quien el valor de su pensión depende del monto ahorrado; en el reparto simple, la financiación se basa en las cotizaciones y el fondo general de impuestos. Cada sistema tiene sus especificidades propias, las cuales se habrán establecido, de manera muy diferente, según sea la concepción de aseguramiento que se haya asumido: como problema individual o como asunto colectivo.

“Detrás de los diseños de los sistemas de seguridad social existe una definición diferente de riesgo y aseguramiento. En la provisión privada, el seguro es una mercancía de carácter financiero. La función del sistema financiero es la de dispersar el riesgo, y sobre este esquema dicho sistema crea la seguridad social de carácter privado. En el caso del Estado bismarckiano, el aseguramiento es público, nacional, colectivo y obligatorio. Para efectos de promover el traslado a la provisión privada vía mercado de los servicios sociales, resulta crítico introducir el concepto de riesgo como una necesidad, porque este concepto permite introducir una mercancía para dicha necesidad que se llama «seguro» y el aseguramiento es provisto por intermediarios financieros privados. Este esquema funciona especialmente en salud y en las pensiones, o lo que aquí llamamos seguridad social” (pág. 49). El impacto social que causaron los ajustes estructurales, de manera particular el desempleo, el subempleo, la informalidad, precariedad contractual e inestabilidad laboral, ha contribuido de forma negativa a reducir la base de cotización de los sistemas de aseguramiento, situación que erosiona la captación de los recursos financieros de cobertura que los nutren.

El Banco Mundial confiere especial importancia a los mercados financieros de aseguramiento, tal como se puede inferir de las consideraciones que al respecto presentan autores adscritos a ese organismo en el 2000, en el que se publica el *Manejo social del riesgo*. En aquel documento, los autores parten de señalar que el papel del Estado es el de corregir las fallas del mercado privado de seguros y clasificar el aseguramiento en seguros de mercado, autoseguro y autoprotección. A partir de tal clasificación, el Estado deberá obrar, para el primer caso, el de los seguros de mercado: “El «seguro social» se puede considerar como una política para completar el seguro de mercado. Si los mercados no logran asegurar con eficiencia porque ciertos riesgos no son asegurables o no se pueden diversificar, por ejemplo, o porque los problemas de riesgo moral son insuperables para las aseguradoras privadas, se crea la justificación

para las políticas de seguro social. La acción gubernamental que ayuda a las personas y a las familias a afrontar mejor el riesgo facilitando las transferencias desde los tiempos buenos a los malos gracias a la cobertura conjunta se clasificaría como seguro social e incluiría programas de apoyo financiero para los desempleados” (DE FERRANTI, PERRY, GILL y SERVÉN, 2000: 46).

En el segundo caso, autoseguro: “Los planes de ahorro obligatorio son una política para aumentar el autoseguro. Si los mercados no logran proporcionar «buenos» instrumentos de autoseguros se crea la justificación para que los gobiernos intervengan. Los problemas de riesgo moral, como el no ahorrar lo suficiente para la jubilación en espera de que el gobierno saque de apuros a los ancianos pobres, constituyen otra justificación del ahorro obligatorio” (pág. 46). Y en cuanto a la autoprotección: “La «protección social» puede considerarse como una política para aumentar la autoprotección. La intervención del gobierno se justifica si los mercados no logran facilitar la autoprotección óptima de las personas o de las familias. La característica que diferencia a estas intervenciones de las dos series de políticas mencionadas precedentemente, es que el objetivo de las políticas de protección social sería el reducir la probabilidad de que ocurra una pérdida, y no simplemente asegurar contra ella. Las políticas que facilitan la adquisición de capital humano (mejor salud, educación y capacitación) pueden constituir el núcleo de la protección social” (pág. 47).

Desde estos argumentos, el documento procede en seguida a destacar la importancia del mercado financiero en la provisión del aseguramiento, con lo cual justifica la necesidad de su fortalecimiento: “El fortalecimiento del mercado financiero debería constituir un componente esencial de la política social, porque puede aumentar el autoseguro, los seguros de mercado y la autoprotección [...]” (pág. 47). Las consideraciones de estos autores adscritos al Banco Mundial, explican la terminología propia del ámbito del aseguramiento que prevalece en el manejo social del riesgo, como marco conceptual para la protección social y la perspectiva que lo orienta, según la cual la seguridad social debe ser provista en el mercado, y la intervención del Estado solo se justifica sobre aquellas personas cuyas condiciones de ingreso no les permiten acceder a él; en términos institucionales, el Estado interviene solo para corregir los “fallos del mercado”. La comprensión del concepto de aseguramiento facilita abordar la propuesta contenida en el MSR.

Según sus propios autores, el manejo social del riesgo “[...] replantea las áreas tradicionales de protección social (intervención en el mercado

laboral, previsión social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos —*shocks*—), tres dimensiones institucionales de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo” (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000: 1). Por otra parte, en este nuevo marco se visualiza la *protección social como intervenciones públicas para i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza* (pág. 2)<sup>2</sup>.

La primera de las tres estrategias, reducción del riesgo como prevención, plantea que la reducción de la posibilidad de riesgo induce el aumento esperado del ingreso de las personas y reduce su inestabilidad, lo cual se traduce en aumento del bienestar. Las estrategias para el logro de tal objetivo incluyen gestión macroeconómica, salud pública, medioambiente, educación, capacitación y regulación del mercado laboral. Para su mayor comprensión, los autores presentan una matriz que ofrece algunos ejemplos prácticos.

**Cuadro 2.** Prevención del riesgo, primer componente del MSR

ESTRATEGIAS	INFORMAL	DE MERCADO*	PÚBLICAS
<b>Reducción del riesgo</b>			
	-Producción menos arriesgada  -Migración  -Prácticas de alimentación y destete adecuadas  -Participación en actividades de higiene y otras para prevenir enfermedades	-Capacidad en el trabajo  -Conocimiento del mercado financiero  -Estándares laborales empresariales motivados por el mercado	-Buenas políticas macroeconómicas  -Capacitación previa  -Políticas laborales  -Intervención para disminuir el trabajo infantil  -Políticas de invasión  -Prevención

Fuente: Tomado de manera parcial de Holzmann y Jorgensen (2000: 20).

\*Los autores establecen al mercado como el mecanismo formal frente al riesgo (aclaración del autor de este documento).

<sup>2</sup> La cursiva es propia del texto citado.

La mitigación del riesgo, segunda estrategia en el documento, se refiere a la anticipación que debe tenerse a la perturbación para, de esta manera, reducir su impacto: “[...] las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse el riesgo” (pág. 16). Su campo de acción implica:

- Diversificación de la cartera. Se dirige a la estabilización del ingreso mediante la tenencia de activos de naturaleza diferenciada: capital físico, financiero, humano y social, cuya rentabilidad no posea una correlación perfectamente directa: “Por ejemplo, si los individuos solo pueden invertir en capital humano, aún es posible que lo diversifiquen en diferentes ocupaciones, pero tal vez en desmedro de la rentabilidad. Si las mujeres no pueden poseer o heredar propiedades y no tienen acceso a instrumentos financieros seguros, pueden adquirir oro o joyas. Puesto que estos activos a menudo generan una baja tasa de rentabilidad y una insuficiente protección contra el riesgo, el acceso a una gama más amplia de activos es vital para el manejo de los riesgos, especialmente para los pobres” (pág. 16).

- Los mecanismos de seguro formales e informales. Los seguros formales, que son los del mercado, se caracterizan por ser simples, consisten en el pago de una prima de seguro con base en el riesgo que genera futuros pagos contingentes al Estado; los informales, por el contrario, son más complejos, aparecen en diferentes formas y con frecuencia de manera encubierta debido a que una “institución” desempeña funciones aseguradoras y no aseguradoras (como la familia y la comunidad) (pág. 17).

- La cobertura del riesgo cambiario. Cobra su mayor importancia para los mercados financieros y se basa en el intercambio del riesgo o en pagar a alguien un precio para que lo asuma; no parece funcionar en un entorno de prestaciones formales y relacionadas con el trabajo y el ingreso (pág. 17).

Para ilustrar mejor esta segunda estrategia, en el cuadro 3 se presenta el detalle parcial a partir de la elaboración de los autores.

El tercer componente, estrategias para aliviar el impacto del riesgo una vez se ha producido, asume “Las principales formas de superación consiste en el desahorro y endeudamiento individual, migración, venta de mano de obra (incluye la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas. El gobierno cumple una importante función en ayudar a la gente a superar los impactos, por ejemplo en una situación en la cual un hogar específico no ha ahorrado lo suficiente para manejar riesgos catastróficos o repetidos”

(pág. 17). La superación de impacto y sus posibilidades por nivel de formalidad se presentan en el cuadro 4.

### **Cuadro 3. Mitigación del riesgo, segundo componente del MSR**

<b>ESTRATEGIAS – SISTEMAS</b>	<b>INFORMAL</b>	<b>DE MERCADO</b>	<b>PÚBLICAS</b>
<b>Mitigación del riesgo</b>			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Múltiples trabajos</li> <li>-Inversión en activos humanos, físicos y activos reales</li> <li>-Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inversión en múltiples activos financieros</li> <li>-Microfinanzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sistemas de pensión</li> <li>-Transferencia de activos</li> <li>-Protección de derechos de propiedad (énfasis en mujeres)</li> <li>-Apoyo para ampliar mercados financieros a los pobres</li> </ul>
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Matrimonio/familia</li> <li>-Organizaciones comunitarias</li> <li>-Tenencia compartida</li> <li>-Trabajo vinculado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Rentas anuales para la vejez</li> <li>-Seguros de invalidez, accidentes y otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.</li> </ul>
Cobertura del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Familia ampliada</li> <li>-Contratos de trabajo</li> </ul>		

Fuente: Tomado de manera parcial de Holzmann y Jorgensen (2000: 20).

### **Cuadro 4. Superación del riesgo, tercer componente en el MSR**

<b>ESTRATEGIAS – SISTEMAS</b>	<b>INFORMAL</b>	<b>DE MERCADO</b>	<b>PÚBLICAS</b>
<b>Superación del riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ventas de activos</li> <li>-Pedir prestado</li> <li>-Transferencia dentro de la misma comunidad/caridad</li> <li>-Trabajo infantil</li> <li>-Pérdida en capital humano</li> <li>-Migración temporal/estacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Venta de activos financieros</li> <li>-Pedir prestado a los bancos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyo en caso de desastres</li> <li>-Transferencias /Asistencia social</li> <li>-Subvenciones</li> <li>-Obras públicas</li> </ul>

Fuente: Tomado de manera parcial de HOLZMANN y JORGENSEN (2000: 20).

En sentido general, el manejo social del riesgo pretende dar cobertura no solo a quienes son pobres, a los que afectan de manera más intensa los riesgos, sino que también se extiende a quienes, no siéndolo, son vulnerables a la pobreza, es decir, aquellos que presentan alto riesgo de caer en ella. Por otra parte, la propuesta: “Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos” (pág. 3). Para los promotores del MSR, desde el concepto de riesgo es posible formular “... un nuevo marco teórico que permite hacer pasar la protección social de un estatus de herramienta (por ejemplo los seguros sociales) a uno de objetivo (ayudar a la gestión de riesgos), de pasar de la tradicional reducción de la pobreza *a posteriori*, a la reducción de la vulnerabilidad *a priori*” (citado por GIRALDO, 2004: cap. 3, pág. 11).

### 3. CRÍTICA DEL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO

Los términos conceptuales básicos sobre los que se erige el documento *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, tales como riesgo, vulnerabilidad y protección social, son los mismos de los que parte *Social protection sector strategy: From safety nets to springboard*, el proclamado primer instructivo sectorial en materia de protección social publicado por el Banco Mundial el mismo año 2000, y los mismos que dos años después retoma el organismo internacional para presentar su *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*. La sistemática utilización que se hace de estos términos en diferentes documentos del Banco Mundial, favorece un proceso en el que estos de forma progresiva se tornan en conceptos institucionales que toman carácter hegemónico en el discurso de la protección social, especialmente en los países sobre los que el organismo multilateral ejerce influencia.

Estas definiciones institucionales conforman la base conceptual de una nueva perspectiva de focalización que, a diferencia de la observada durante los decenios de 1980 y 1990 que motivó acciones para atenuar el impacto del ajuste estructural, propone que las políticas se orienten hacia la prevención y mitigamiento del riesgo a sufrir tales consecuencias, con lo que pretende una confrontación de la pobreza centrada, más allá

de sus síntomas, en sus causas. Por otra parte, en el manejo social del riesgo, las redes de seguridad (*safety nets*) deben ser establecidas por el Estado antes de que se produzcan crisis o conmociones (prevención) y, a la vez, operar como mecanismos de apoyo para quienes, sin ser pobres, son vulnerables a la pobreza. De esta manera, pareciera que se supera la limitación excluyente de la focalización precedente y el cuestionamiento que, sobre sus logros y alcances, suscitó el debate en los años noventa.

Si bien la definición conceptual de riesgo que vitaliza el documento no incorpora novedad alguna, incurre en una utilización sesgada que procede de la clasificación de los riesgos colectivos, según sea su origen natural o humano. En estas últimas ubica el riesgo de una mala gestión macroeconómica que —argumentan sus defensores en un documento posterior— se presenta al omitir la implementación de las reformas de mercado (HOLZMANN, SHERBURNE-BENZ y TESLIUC, 2003: 509); esto es, que las políticas o reformas que no sean consecuentes con las pautas que signan los organismos financieros internacionales, en particular el Banco Mundial, son vistas como iniciativas que inducen una mala gestión y, por tanto, generadoras de riesgo.

En la lógica de las estrategias de reducción, mitigación y superación del riesgo del MSR, los mecanismos de protección como acudir a la familia, a la comunidad o a la caridad, son considerados informales; una valoración que descalifica la solidaridad como principio de prácticas tradicionales de aseguramiento social, y que desestima la importancia histórica que a estas alternativas les confiere el hecho de haber sido surtidores de protección en tiempos en que la organización social no estuvo predeterminada por el mercado, como sí sucede tras la consolidación del capitalismo industrial que, desde la perspectiva de POLANYI, se explicó en el primer capítulo. Para los redactores del MSR, solo las organizaciones que se configuran en torno del mercado cobran carácter formal; es decir, para esos autores el mercado deviene como algo natural, históricamente inherente a la sociedad.

Esta fundamentación exclusivamente en el mercado, es corroborada al revisar la función de los principales actores que intervienen en el manejo social del riesgo: individuos/hogares (familia), comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organismos internacionales; así, al referirse a los individuos: “Mientras mejores sean los instrumentos de mercado, mayor será el manejo social del riesgo que se puede llevar a cabo en este nivel[...] En el mismo sentido, la falta de instrumentos de



mercado adecuados produce un fortalecimiento de sistemas informales de manejo del riesgo a nivel de cada hogar, los que son a menudo menos efectivos y dinámicamente ineficaces y tiene consecuencias perjudiciales (como el trabajo infantil)” (HOLZMANN y JORGENSEN, 2000: 18-19).

En el caso de las comunidades, reconfirma lo expuesto en el párrafo anterior con respecto a los criterios para definir el grado de formalidad: “[...] al no contar con instituciones de mercado adecuadas, las comunidades de los países en desarrollo han creado varios mecanismos informales para compartir los riesgos” (pág. 19) y, para las ONG: “[...] su naturaleza local e informal les permite supervisar mejor el comportamiento individual que las instituciones de mercado formales” (pág. 19); es decir, que a pesar de su informalidad, en la visión del MSR, la importancia de las ONG radica en la complementariedad que brindan a las instituciones de mercado, estas sí de carácter indiscutiblemente formal. En cuanto a los niveles de gobierno y los organismos internacionales, también deben orientar su accionar en función del mercado; incluso, en este punto el documento es más específico, pues enfatiza en los mercados financieros, aquellos para facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado y estos, en particular los instituidos en los acuerdos de Bretton Woods y los de las Naciones Unidas, para perfeccionar su funcionamiento (pág. 21).

En el MSR los mecanismos informales de protección son ampliamente criticados, puesto que “[...] están asociados con altos costos de transacción y costos de oportunidad encubiertos” (pág. 9); además, los autores ignoran por completo la importancia de la solidaridad como principio de protección; una crítica más dura reciben los mecanismos de intervención pública, los cuales son vistos como “[...] sistemas mal diseñados o implementados en forma deficiente, problemas de administración o una exagerada generosidad y los costos presupuestarios que esto implica, pueden causar importantes costos para el bienestar del individuo y la sociedad en su conjunto” (pág. 9). En el MSR los sistemas provistos por el sector público solo deben operar en ausencia de sistemas informales o de mercado; en el documento del 2003 los argumentos van más allá; se afirma que las intervenciones públicas son propias de un Estado de Bienestar que, por razones de costo fiscal, no se pueden permitir los países en desarrollo. En general, la crítica del MSR a los mecanismos informales y públicos, permite inferir que de lo que se trata es de proclamar al mercado como la mejor opción de protección social; desde esta perspectiva, la reducción de la pobreza pasa por la incorporación de esa población al mercado.



Además de la crítica desde los aspectos conceptuales, los mecanismos estratégicos y los actores que intervienen en el manejo social del riesgo, también su alcance, tanto hacia el objeto de su accionar como hacia el sujeto de su cobertura, plantean algunos cuestionamientos. El MSR pretende, por una parte, ser el marco de referencia para la formulación de políticas de lucha contra la pobreza que supere las acciones paliativas con que, hasta finales de los años noventa, fueron atendidas las poblaciones empobrecidas tras el ajuste estructural y, por otra, ampliar la base de beneficiarios tan restringida por la concepción reduccionista de focalización en esa misma época.

En efecto, según sus postulados, el MSR: “Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos” (pág. 3). Desde esta perspectiva, el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*, propone políticas basadas en el fortalecimiento del capital humano, a partir del crecimiento económico, como estrategia de confrontación a las causas de la pobreza, con lo cual no solo se ataca el fenómeno, sino que también se rompe el círculo de transmisión generacional del flagelo. La propuesta resulta tautológica, la insuficiencia de capital humano constituye una manifestación sintomática de pobreza, pretender ubicar en ello las causas de la pobreza equivale a afirmar que el flagelo se origina en las precarias condiciones de nutrición, salud y educación de los pobres debido a su condición; es decir, que las causas de la pobreza son los pobres, o que existe pobreza porque hay pobres. Se disculpa al modelo económico como factor que contribuye en la generación de aquella precariedad, algo que —como se dijo— era reconocido en el esquema precedente de redes para el mitigamiento de la pobreza.

Por otro lado, el modelo económico basado en el libre mercado, se presenta como dinamizador del crecimiento económico, requisito infalible en la formulación de las políticas contra la pobreza y garante del éxito de su aplicación. Al ubicar las causas de la pobreza no se menciona al modelo de financiarización, cuya lógica acumulativa se describió en el segundo capítulo; a pesar de que, como lo han reconocido los mismos organismos multilaterales, era previsible el costo social de la instauración del ajuste estructural, el modelo es libre de toda sospecha. Se plantea que al atacar las causas de la pobreza, ubicadas en las condiciones de los

mismos pobres, se romperá su circuito de transmisión generacional, pero no se repara en que es la implementación del modelo, con su dinámica de desempleo, subempleo, precarización y exclusión social, lo que acentúa el ciclo perverso de la pobreza.

La política de protección, en la que se integra la lucha contra la pobreza, depende de la eficiencia económica (crecimiento); se asegura ante todo la prevalencia del modelo y a este se subordina la política social. Al pretender atacar las causas de la pobreza, el accionar de las políticas que orienta el Banco Mundial para su reducción se dirige hacia el fortalecimiento de los factores que definen el capital humano; estas causas son aparentes, pues el precario estado de tal capital comporta una manifestación sintomática de pobreza. Por otra parte, el modelo económico, donde residen las causas estructurales de la pobreza, se debe consolidar porque de ello depende el éxito de las políticas antipobreza; en la reivindicación de esta premisa, resulta consecuente la insistente invocación del mercado para el aseguramiento como mecanismo preferencial en el manejo social del riesgo.

De hecho, el documento que suscribe DE FERRANTI con otros autores, propende por que la seguridad social debe ser provista por el mercado en la perspectiva del fortalecimiento del sector financiero: “El fortalecimiento del sector financiero puede estimular el uso de «buenos» instrumentos por parte de aquellos que ahorran[...] el fortalecimiento del sector financiero puede disminuir la probabilidad de que ocurra una crisis, intensificando así los esfuerzos de autoprotección de las personas y las familias... el fortalecimiento del sector financiero contribuirá a crear mercados (más eficientes) de seguros contra pérdidas catastróficas como las ocasionadas por la mala salud o los desastres naturales. Los mercados financieros privados pueden proporcionar seguros de vida, instrumentos de seguros de invalidez y seguros contra desastres naturales, e incluso contribuir a asegurar contra las crisis macroeconómicas” (DE FERRANTI, PERRY, GILL y SERVÉN, 2000: 47).

El manejo social del riesgo, que surge en el contexto de críticas al carácter reduccionista de la focalización, amplía la base de su población objetiva al vincular a quienes, sin ser pobres, están en riesgo de serlo; es decir, son vulnerables a la pobreza. Para ellos propone el aseguramiento individual en el mercado, en tanto que los pobres serán sujeto de transferencias monetarias condicionadas con las que podrán surtir en el mercado de servicios, en especial, nutrición, educación y salud. De esta manera, la protección social en el MSR, retoma un carácter de política focalizada de

lucha contra la pobreza que es a lo que se reduce la responsabilidad del Estado en materia de política social.

#### 4. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS<sup>3</sup>: PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA COMO INSTRUMENTALIZACIÓN DEL MSR

Como se explicó, en el MSR la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lucha contra la pobreza, asunto que, según el mismo documento, debe asumirse mediante el fortalecimiento del capital humano. Esta orientación explica el cambio en la designación de los “Fondos de Emergencia Social” (FES), con que se adelantaron los programas coyunturales de alivio al impacto del ajuste estructural, al de “Fondos de Inversión Social” (FIS) que nutren los actuales Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que orientados, y en algunos casos financiados, por el Banco Mundial, propenden por el fortalecimiento de aquel capital, a través de aportes en efectivo para educación, nutrición y salud, como estrategia de confrontación a las que considera son las causas que generan y reproducen la pobreza.

“Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que estas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos. Las condiciones de salud y nutrición requieren generalmente chequeos periódicos, control del crecimiento y vacunas para los niños menores de cinco años de edad; la atención perinatal para las madres y su asistencia a charlas periódicas de información sobre salud. Las condiciones de educación usualmente incluyen la inscripción escolar, la asistencia al colegio entre el 80 y el 85 por ciento de los días escolares y ocasionalmente alguna medida de desempeño. La mayoría de programas de TMC transfieren el dinero a la madre de la familia o, en algunas circunstancias, al estudiante” (Banco Mundial, 2009: 1).

<sup>3</sup> Un completo estudio, y en el que se analizan comparativamente los diferentes programas de transferencias monetarias condicionadas, se encuentra en el documento de VILLATORO (2007), *Las transferencias monetarias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, presentado en el Seminario Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, realizado en Brasil en noviembre 20 y 21 de 2007. CEPALGTZ, Brasilia. En este se presenta la base conceptual de estas iniciativas, sus elementos de diseño e implementación: propósitos, componentes, transferencias, mecanismos de focalización, monitoreo, mecanismos de egreso de las familias beneficiarias, cobertura, alcance presupuestario y financiamiento, así como el resultado de las evaluaciones de impacto.

La lectura de esta definición remite a los subsidios de desempleo que se otorgan en los países desarrollados, debido a la manera análoga como son concebidos en la perspectiva de bienestar laboral, en que la actualización y disposición de búsqueda de empleo condicionan su derecho; en efecto: “Muchos analistas de políticas sociales ven también un paralelo en el movimiento hacia las TMC en los países en desarrollo y la agenda de bienestar para el trabajo en los Estados Unidos y Europa, incorporada en reformas que llevaron al *Revenu Minimum d’Insertion* en Francia, a las reformas del *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) en los Estados Unidos y al *New Deal* en el Reino Unido. Como las TMC en el mundo en desarrollo, todos estos programas requieren «comportamiento deseado» a cambio de apoyo de ingreso. En entornos con mercados laborales muy informales, las condiciones sobre salud y escolaridad de los niños son más fáciles de controlar que los requerimientos de búsqueda de empleo y trabajo y así son adaptaciones sensibles de la noción básica de vincular la asistencia social al cambio positivo en el comportamiento” (Banco Mundial, 2009: 35).

En América Latina, los primeros Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se pusieron en marcha desde la década de 1990, en Brasil (1995) y México (1997); en Brasil, en principio fueron operados con carácter descentralizado por municipios y por los sectores de la política social y, a partir del 2003, el gobierno federal unificó los distintos dispositivos existentes en el Programa Bolsa Familia; en México, Progresá (hoy día, Oportunidades) se creó en 1997, en un comienzo con cobertura limitada a las zonas rurales aunque, desde el primer momento, con carácter centralizado. Estas dos iniciativas constituyen los programas modelo para la reducción de la pobreza que se expandieron por la región, indiferentemente hacia países que como Argentina, Ecuador, Nicaragua, Uruguay o el mismo Brasil, optaron por disminuir el ritmo en la implementación de las reformas y, desde una concepción heterodoxa, flexibilizaron la aplicación de sus políticas macroeconómicas, como hacia aquellos en los que prevaleció la visión ortodoxa del ajuste: Colombia, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú, entre otros.

En la lógica de fortalecer el capital humano, desarrollar capacidades y atacar las causas de la pobreza, que orienta el manejo social del riesgo, se inscriben los programas de transferencias monetarias condicionadas de lucha contra la pobreza que hoy se adelantan en un gran número de países de la región: Hambre Cero, Bolsa Escola y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), en Brasil; Bono de Desarrollo

Humano, en Ecuador; Jefes y Jefas de Hogar, en Argentina; Familias en Acción, en Colombia; Programa Oportunidades, en México; Chile Solidario; Plan de Empleo de Emergencia, en Bolivia; Red de Protección Social, en Nicaragua, entre otros. De estos, y para una mejor comprensión de la dinámica de los programas de transferencias monetarias condicionadas, se ilustran cuatro experiencias en diferentes países.

#### *A) Programas Bolsa Escola y Bolsa Familia (Brasil)*

El Programa Bolsa Escola se creó para extender la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad, matriculados en establecimientos de educación primaria o secundaria, y pertenecientes a familias con ingresos mensuales per cápita de máximo 90 reales. Inicialmente lo puso en marcha el gobierno del estado de Campinas en 1995; ese mismo año se empezó a aplicar en una nueva versión en el Distrito Federal de Brasilia desde donde se expandió y, para el 2001, ya se tenían siete estados y más de doscientos municipios que adelantaban este tipo de intervenciones; luego, pasaron a depender del Ministerio de Educación, y para el 2003, en el contexto de la nueva estrategia nacional antipobreza, se incluyeron en el programa federal Bolsa Familia, que centralizó la administración de todos los dispositivos de transferencias monetarias condicionadas (GODOY, 2004: 15-16).

Bolsa Escola ofrece un componente de educación, mediante el cual se hacen transferencias monetarias a familias pobres con niños en edad escolar con la condición de que estos asistan a la escuela como mínimo el 85% de la jornada escolar en el mes; los montos de las transferencias no dependen del número, la edad o el género de los niños de las familias beneficiarias, y varían mucho de un municipio a otro. Inicialmente, la selección de beneficiarios era efectuada por las municipalidades que elegían primero a las localidades más pobres y, dentro de ellas, a las familias más vulnerables, mediante un sistema de puntaje que integraba distintos indicadores de los estándares de vida familiar; en sus comienzos, se carecía de un sistema de focalización nacional que permitiera optimizar la selección de las áreas geográficas más pobres y eliminar ineficiencias administrativas pero, posteriormente, el gobierno brasileño estableció un censo nacional de familias beneficiarias de programas federales, con el propósito de mejorar la focalización (Banco Mundial, 2001b). Para el 2002, el proceso de selección de beneficiarios abarcaba el levantamiento de datos por los municipios, la selección de familias elegibles por una instancia del gobierno federal, y la elección definitiva de las familias

beneficiarias desde el ámbito local, con la participación de los Consejos de Control Social, que incluyen representantes de organizaciones de la sociedad civil (Secretaría do Programa Nacional Bolsa Escola, 2002).

Respecto de los efectos de la Bolsa Escola en la acumulación de capital humano, se evidenciaron resultados positivos en la asistencia escolar y en la reducción de la brecha edad/año escolar. La asistencia a la escuela es más alta y la deserción más baja en los beneficiarios del programa que en grupos no atendidos, y más niños beneficiarios ingresan a la escuela a la edad adecuada con relación a los sujetos de grupos de comparación; también, el Programa ha contribuido a desmontar los mecanismos usados por las escuelas para discriminar a los estudiantes más pobres, debido a que en circunstancias normales las escuelas, bajo pretextos de tipo académico, tienden a excluir a los estudiantes más vulnerables (Banco Mundial, 2001b).

Por otra parte, se plantearon objeciones acerca de los límites de permanencia definidos por dicho programa (entre 1 y 2 años), que se traducen en falta de garantías para la continuidad del beneficio y contradice el propósito de fortalecimiento de capital humano que se prevé para el mediano y largo plazo; la imposición de estos tiempos de permanencia se atribuye a que la mayor parte de la legislación de programas de beca escolar no tiene como propósito, “[...] que los niños concluyan la enseñanza fundamental, sino sacarlos de las calles, lo que refuerza un carácter asistencialista del Programa en detrimento de su impacto redistributivo” (GODOY, 2004: 22). Para GODOY, las becas escolares han tenido poco impacto en la reducción de la pobreza, lo que se explica por insuficiencia en el monto de las transferencias y la precaria situación de las familias beneficiarias; señala también que Bolsa Escola no ha contribuido a mejorar la capacidad de generación de ingresos a las familias; para la autora esa situación es consecuencia de la escasa articulación entre el Programa con iniciativas de capacitación e inserción laboral (GODOY, 2004: 24).

Luego de integrados los programas de transferencia condicionadas, para el 2006 el Programa Bolsa Familia, en que se incorpora Bolsa Escola, atendió el 18,6 por ciento de la población total, con un gasto equivalente al 0,41 por ciento del PIB de cuyo monto el 9 por ciento fueron recursos de crédito del Banco Mundial (VILLATORO, 2007: 28); en el informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo en el 2008, el Programa beneficiaba a “11 millones de familias (46 millones de personas)” (Banco Mundial, 2009: 3), y para septiembre de 2011 se atendía a 13.179.472 familias, según muestra la página web del Programa (Bolsa Familia, véase webgrafía).

### B) *Programa Familias en Acción (Colombia)*

Este programa fue aplicado en el marco de la creación (1999), de la Red de Apoyo Social, red temporal de seguridad social desarrollada por el gobierno colombiano para paliar las consecuencias de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal en el bienestar de la población más vulnerable. Junto a Familias en Acción, implementado en el 2001, se pusieron en marcha otros dos programas sociales: Jóvenes en Acción y Empleo en Acción (VILLATORO, 2005: 93-94).

Desde la perspectiva de fortalecer la formación de capital humano, contenida en la teoría del manejo social del riesgo, Familias en Acción se fija como población objetivo los niños entre 0 y 17 años de hogares en situación de pobreza, mediante apoyo para educación y, a diferencia de Bolsa Escola, también para salud y nutrición. Para educación, el Programa entrega una transferencia equivalente al costo directo que se estima para que los niños puedan asistir a estudiar, el cual alcanza 6 dólares per cápita para la primaria y 12 por cada niño que asiste a estudios de secundaria; por otra parte, la ayuda para salud y nutrición se destina para niños de entre 0 y 6 años de edad.

“El Programa Familias en Acción es una estrategia de bienestar del gobierno colombiano, que busca promover y fomentar la acumulación del capital humano, particularmente en municipios con menos de 100.000 habitantes con una gran proporción de población rural. El Programa tiene tres componentes principales: nutrición, salud y educación. El componente de nutrición consiste en un subsidio monetario entregado a las familias (núcleos familiares) beneficiarias con niños menores de 7 años de edad. En el 2001 el subsidio fue de \$ 40.000 mensual y en 2002, de \$ 46.500. El componente de salud contempla una serie de acciones que las familias beneficiarias deben llevar a cabo obligatoriamente para participar en el Programa. En particular, las madres deben llevar sus hijos a los controles de crecimiento y desarrollo, que incluyen vacunación, y participar en algunos eventos sencillos de capacitación sobre prevención de salud, el componente más importante es el de educación. Es condición para recibir los subsidios, que las madres garanticen una mínima asistencia de sus hijos a los planteles educativos” (ATTANASIO, 2005: 6).

Las transferencias monetarias son entregadas a las madres, comúnmente conocidas como “mujeres cabeza de familia”, quienes son las responsables de cumplir con las condiciones que impone el Programa. Para educación, las transferencias están supeditadas a una asistencia escolar mínima del 80 por ciento y a no desaprobado el año lectivo por dos veces



consecutivas; en cuanto al componente de salud y nutrición, la familia deberá garantizar, para mantener el subsidio, la visita a los servicios de salud primaria para controles de crecimiento y vacunación.

El proceso de selección es efectuado en Colombia por el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén): “Familias en Acción atiende zonas rurales y urbanas no cubiertas por el Programa Empleo en Acción. Estas áreas deben cumplir con criterios básicos de elegibilidad, como la presencia de un banco y la existencia de una oferta adecuada en materia de educación y salud. Dentro de las localidades que cumplen con las condiciones de elegibilidad, el programa selecciona a familias clasificadas como Sisbén 1, que corresponden a los grupos más vulnerables. No se da apoyo en salud y nutrición a las familias Sisbén 1 que tengan a sus hijos de 0 a 6 años de edad en Hogares Comunitarios de Bienestar” (VILLATORO, 2005: 94).

“El objetivo inicial del Programa fue de 400.000 familias, pero se ha expandido y en 2007 cubría 1,5 millones de familias beneficiarias” (Banco Mundial, 2009: 34). “A octubre 31 de 2002, Familias en Acción tenía 407.076 familias registradas como elegibles y 362.403 (89%), como beneficiarias” (ATTANASIO, 2005: 7); para el 2005, “[...] el número de beneficiarios correspondía al 5% de la población total y su atención representó un gasto equivalente al 0,09% del PIB del cual, el 90% fue financiado con crédito externo” (VILLATORO, 2007: 28); al cierre del 2010, según la página electrónica institucional en su informe a la banca multilateral del segundo semestre de 2010, Familias en Acción hace presencia en 1.100 de los 1.102 municipios del país, registra 3.775.681 familias como elegibles de las cuales beneficia a 2.327.689 (61,6%) en todos los departamentos del país (Familias en Acción, véase webgrafía).

En cuanto al mecanismo de focalización, según ATTANASIO: “Familias en Acción ha mostrado un buen desempeño en lo que se refiere a minimizar los errores de inclusión. Un 71% de las familias que ingresó al programa estaba en situación de indigencia al momento de iniciarse la intervención. Sin embargo, ha habido problemas para cubrir áreas rurales aisladas que carecen de servicios sociales y financieros, lo que configura una probabilidad importante de error de exclusión” (citado por VILLATORO, 2005: 94).

### C) *Programa Oportunidades (México)*

“En México, Oportunidades se instituyó para reemplazar subsidios de consumo mal focalizados y que tenían un impacto limitado en la po-



breza. Para mediados de los años noventa, el gobierno mexicano tenía 15 programas de subsidio de alimentación, de los cuales 11 estaban dirigidos a poblaciones urbanas y rurales y 4 no tenían mecanismo explícito de focalización [...] Oportunidades constituyó una innovación en la política social mexicana. En lugar de subsidios ineficientes y transferencias monetarias focalizadas en forma deficiente, el Programa hizo explícito el compromiso de dar a los beneficiarios la libertad de elegir cómo utilizarían las transferencias mientras se comprometiesen con cierto comportamiento en cuanto a educación, salud y nutrición, lo que se consideraba como inversión en capital humano” (Banco Mundial, 2009: 36-37).

El antecedente del Programa Oportunidades es Progresá creado en 1997 como estrategia de apoyo a familias rurales muy pobres; en el 2001 toma su nombre actual y amplía su objetivo hacia poblaciones urbanas. Oportunidades es uno de los programas más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, y su diseño comporta cambios significativos en la provisión de servicios sociales en México. Según SKOUFIAS y PARKER, citados por VILLATORO, esos cambios se expresan en los siguientes principios orientadores de la acción del Programa: i) focalización, ii) intersectorialidad, iii) empoderamiento de las mujeres y iv) corresponsabilidad (pág. 96).

Como programa de transferencias condicionadas, Oportunidades se propone fomentar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, mediante inversión en capital humano, perspectiva en la cual integra tres componentes: educación, salud y nutrición. Para el primer componente, se otorgan transferencias monetarias a familias con niños menores de 18 años de edad, matriculados entre el primer año de enseñanza primaria y el tercer año de secundaria; tales transferencias se condicionan a la asistencia de los niños a la escuela y se suspende por una inasistencia injustificada mayor o igual al 15 por ciento. El Programa entrega recursos adicionales a escuelas de comunidades donde este está en marcha, para compensar las externalidades negativas resultantes del incremento de la demanda. El monto de las transferencias, tiene el carácter de costo de oportunidad, se determina con base en el cálculo de los ingresos adicionales que los niños habrían aportado a sus familias si hubieran estado trabajando y se incrementa en la medida que aumenta la edad de los niños; en el nivel de secundaria el apoyo monetario es mayor para las niñas. La asignación monetaria para educación se indexa cada seis meses a fin de mantener el valor real de la transferencia; el monto de esta representa en promedio el 22 por ciento de los ingresos de las familias beneficiarias (VILLATORO, 2005: 96).

En salud, el Programa brinda atención en salud primaria a todos los miembros de la familia, por medio de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Por su parte, el componente nutrición establece una subvención fija para mejorar el consumo de alimentos y la entrega de suplementos alimenticios destinados a niños entre 4 meses y 2 años de edad, a lactantes y mujeres que amamantan, también se entregan a niños entre 2 y 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición o mal nutridos. Como contraprestación, para mantener estos beneficios, las familias deben hacer visitas periódicas a los centros de salud; también en Oportunidades el apoyo monetario es entregado a la madre de familia (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010).

Según VILLATORO: “El procedimiento de focalización empleado por el Programa Oportunidades implica una selección geográfica a través de un índice de marginalidad construido con datos censales. Dentro de las comunidades seleccionadas, las familias elegibles se determinan mediante un censo de todos los hogares de la comunidad. Finalmente, se selecciona a las familias beneficiarias en un proceso que involucra a la comunidad mediante la realización de asambleas. Para el 2004, el Programa atendió al 25% de la población, para ello invirtió el 0,4% del valor de su PIB, de esto el 42% con financiamiento externo” (VILLATORO, 2007: 28). “Oportunidades ha tenido un crecimiento muy importante a partir de su creación en 1997; de 300 mil familias que atendía en sus inicios, actualmente apoya a 5,8 millones de hogares” (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010: 19).

Al respecto, “[...] se ha señalado que la aproximación del Programa Oportunidades a la selección de beneficiarios es eficiente en la identificación de áreas geográficas y familias extremadamente pobres, pero que es menos efectiva para diferenciar entre localidades u hogares ubicados en la parte media de la escala” (pág. 96). Por tal razón, concluye el autor, citando a los estudiosos del Programa, SKOUFIAS, DAVIS y DE LA VEGA: “[...] los programas de este tipo pueden tener éxito en la reducción de la brecha de pobreza o en la severidad de la misma, pero es posible que su impacto en la proporción de hogares pobres sea mínimo” (pág. 97); es decir, es posible que se reduzca la pobreza, relativa o absoluta, pero su incidencia sobre la tasa de pobreza no es representativa.

#### D) *Programa Red de Protección Social (RPS) (Nicaragua)*

Es pertinente aclarar que este Programa en Nicaragua tiene un carácter de experimento piloto y su duración fue transitoria, desde el

2000 hasta el 2006, “con unos pocos miles de familias” (Banco Mundial, 2009: 3). El Programa estuvo orientado hacia el desarrollo del capital humano en los aspectos educacional, nutricional y de salud hacia familias rurales extremadamente pobres; integró dos componentes: salud/seguridad alimentaria y educación e intervino mediante transferencias monetarias y servicios destinados a incentivar la demanda y mejorar la oferta educativa y de salud. Para el primer componente, la transferencia garantizaba la adquisición de alimentos a las familias pobres con niños menores de 5 años; en cambio, la madre debía concurrir a charlas sobre nutrición y salud reproductiva, y llevar a sus hijos a controles médicos periódicos de crecimiento, inmunización y desparasitación. “La transferencia para alimentos alcanza a un 13% del gasto total anual de las familias beneficiarias antes de su ingreso al Programa, y el apoyo monetario para la educación representa un 8% del gasto anual familia[...] en total las familias tienen un incremento de 21% del consumo” (VILLATORO, 2005: 95), cifra comparable a la asistencia proporcionada por los Programas Oportunidades y Bolsa Escola.

La aplicación de la RPS implicó esfuerzos coordinados en lo nacional, regional y local; en este, la planificación fue realizada por comités integrados por funcionarios ministeriales, representantes de la sociedad civil y personal del Programa; esta colaboración fue definitiva para adecuar la oferta, en un escenario de incremento de la demanda de atención en salud y educación. Las transferencias fueron recibidas generalmente por la madre de familia, ya que el Programa asume que la administración de los recursos por mujeres lleva a mejores resultados en la seguridad alimentaria de la familia y en la calidad de vida de los niños; en ocasiones, las familias que cumplieron con todos los compromisos en educación y salud, recibieron una transferencia adicional. Para el 2005, la RPS atendió al 2,5 por ciento de la población y, si bien, para el 2002 el porcentaje del PIB destinado al Programa fue del 0,02 por ciento, para el 2006 ascendió al 0,66 por ciento, de los cuales el 91 por ciento corresponde al financiamiento externo (VILLATORO, 2007: 29).

En términos generales, las transferencias monetarias condicionadas representan los programas de lucha contra la pobreza implementados en la región desde la base conceptual que orienta el manejo social del riesgo, punto de partida común que explica la existencia de numerosos elementos recurrentes en la formulación y desarrollo de todos ellos, como lo confirman los casos expuestos. (Una visión general de los objetivos y componentes de los Programas de Transferencias Condicionadas —PTC— en 14 países se presenta en el anexo 6). Todos los programas proceden

con mecanismos de focalización en procura de brindar atención directa a los más pobres; en general, conjugan una triada entre educación, salud y nutrición dirigida a reducir la pobreza (corto plazo) y fortalecer el capital humano en la visión de conjurar la reproducción del flagelo (mediano plazo). En un marco de corresponsabilidad derechos-deberes, el beneficio de las transferencias demanda el cumplimiento de condiciones; se centran en la familia como unidad beneficiaria y, en una perspectiva de empoderamiento, sobre las mujeres quienes son las receptoras del incentivo; también se asemejan los mecanismos de monitoreo y evaluación incorporados.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas de la región se han dirigido a la población más pobre, establecida a partir de una focalización con criterios de selección geográfica y familiar, cuya eficiencia debe reflejarse en la incidencia de su aplicación: “Los programas han tenido también un buen historial en la cobertura, se han desarrollado los sistemas de pago y en la mayoría de los casos funcionan muy bien al entregar los pagos en forma correcta y confiable a las personas correctas en la cantidad correcta y en el momento correcto” (Banco Mundial, 2009: 106-107); sin embargo: “algunos PTC excluyen adultos mayores, a familias sin menores de edad y a discapacitados” (HANDA y DAVIS, 2006: 21).

Los mecanismos de focalización de los programas son, en la mayoría de los países, centralizados, parten de la selección geográfica de las zonas con mayores niveles de pobreza para proceder con un censo socioeconómico de los hogares, información que se verifica a través de la misma población o de funcionarios; en muchas ocasiones la exclusión genera malestar, e incluso conflicto entre familias de la comunidad; también ha sido motivo de amenaza o agresión a los funcionarios que intervienen en los procesos de selección. En donde el mecanismo es descentralizado, el procedimiento, en manos de los gobiernos locales, favorece un alto margen para el clientelismo:

“En todo caso, la literatura muestra que los PTC, ya sean centralizados o descentralizados, han alcanzado un buen desempeño en evitar errores de inclusión. Por ejemplo, un 71% de los hogares de Familias en Acción estaba en situación de indigencia antes de la intervención (ATTANASIO *et al.*, 2004). En RPS Nicaragua, el 80% de las familias atendidas pertenecía a los dos quintiles más pobres (MORLEY y COADY, 2003), mientras que en Chile Solidario, Oportunidades y Bolsa Familia el 60% de los recursos de los programas fueron recibidos por población perteneciente al 20% más pobre de la distribución de ingresos (SOARES *et al.*, 2007). Además, estos

programas parecen ser más eficaces para alcanzar a los pobres extremos que a los hogares que están alrededor de la línea de pobreza (SKOUFIAS, DAVIS y DE LA VEGA, 1999; MORLEY y COADY, 2003)” (VILLATORO, 2007: 16).

Una preocupación es el desfase que se presenta entre la oferta institucional de servicios ante el aumento de la demanda que comportan las transferencias monetarias. Algunos países han implementado un componente de oferta a fin de compensar la demanda; otros, sin embargo, tienen dificultades para hacerlo, por lo que tal desfase se traduce en baja calidad de los servicios. En cuanto al monto, se señala que si bien las transferencias son importantes para el presupuesto de las familias su alcance es insuficiente: “La importancia de las transferencias para las familias, y su baja magnitud, se ven corroborados por un estudio con beneficiarios de Bolsa Familia, en el que se encontró que en los últimos 3 meses, a pesar de que hubo una mejoría significativa en los ingresos familiares, en más del 80% de los hogares los alimentos se acabaron antes de que hubiese dinero para nuevas compras (antes del Programa este porcentaje era de 87,5%). Un 48,6% de los beneficiarios señaló que algún miembro del hogar dejó de comer en los últimos 3 meses (BRANDAO, DA DALT y GOUVEA, 2007)” (VILLATORO, 2007: 11).

Con la excepción de *Chile Solidario*, en el cual los requerimientos condicionales son fijados en un proceso conjunto con las familias beneficiarias, las que suscriben un compromiso familiar, que fija los logros mínimos en el marco de las prioridades del Programa y determinan los referentes de egreso del mismo, el factor de corresponsabilidad es establecido desde la administración de los programas, por lo que en ocasiones, exigencias como la periodicidad de asistencia a controles nutricionales y de salud, resultan de difícil cumplimiento en algunas comunidades. (Una visión general de la condicionalidad de los PTC de 13 países se presenta en el anexo 7). Por otra parte, si bien: “Controlar el cumplimiento de las condiciones es una tarea compleja, requiere la recopilación y procesamiento de grandes cantidades de información y es necesario que ocurra en forma oportuna para que las condiciones tengan alguna relación significativa con el pago de la transferencia que reciben los beneficiarios” (Banco Mundial, 2009: 92), se debe enfatizar en la clara definición de las condiciones y su divulgación a fin de evitar malas interpretaciones y procederles, por ejemplo:

“[...] en una evaluación del Programa Beca Alimentación, en 4 municipios del nordeste de Brasil se encontró que los niños beneficiarios

tuvieron ganancias peso/mes menores a las del grupo de comparación, lo cual se atribuyó a que las madres temieron perder el beneficio si sus hijos subían de peso, porque creyeron que su permanencia en el Programa se debía a que sus hijos tenían un peso menor al normal (MORRIS, OLINTO *et al.*, 2004). En la fase piloto de RPS Nicaragua se impuso como requerimiento para mantener la transferencia que los niños no perdieran peso. Como respuesta, las familias sobrealimentaron a los niños antes de las visitas a los centros de salud primaria, conductas que indicaron altos niveles de estrés entre los beneficiarios. Al mismo tiempo, algunas promotoras de RPS pidieron a los beneficiarios recibos de las compras que habían efectuado con la transferencia, aunque esto no era un requisito del Programa (IFPRI, 2005)” (VILLATORO, 2007: 12).

Un aspecto que acusa inexistencia de criterios sólidos, se evidencia en las medidas establecidas en los programas para determinar el momento del egreso de beneficiarios. El estudio de VILLATORO encuentra tres tipos de estrategia: egreso por superación de la pobreza, el cual se activa una vez se certifica que el ingreso de la unidad beneficiada alcanzó cierto umbral previamente establecido, es este el caso en Argentina, Brasil Colombia y Ecuador en los que no existe límite de tiempo de permanencia en el Programa; egreso por superación certificada de ingresos bajo esquema de transición de transferencias decrecientes, como en México y Chile que contemplan límite de tiempo; y egreso automático por límite de tiempo de permanencia, en Nicaragua, Perú y El Salvador. En general, prima el criterio de egreso por superación de la pobreza sobre consideraciones etarias; esto significa que se privilegia el componente coyuntural de reducción de la pobreza, en perjuicio del fortalecimiento de capital humano, perspectiva de mayor alcance.

La cobertura de los programas, medida la población beneficiaria respecto de la población total, es considerable en países con ingresos medios, como Brasil en donde para el 2006 alcanzó el 18,6 por ciento y en México con el 25 por ciento; mucho más baja (10%), aunque con tendencia a subir, es la cobertura en los países de Centroamérica. En cuanto al presupuesto que se asigna a los programas, llama la atención saber que en ningún caso supera el 0,5 por ciento del PIB y, de manera excepcional, el *Bono de Desarrollo Humano* en Ecuador, alcanzó el 1 por ciento en 2004; para los casos de Oportunidades en México y Bolsa en Brasil, esta tasa se sitúa alrededor del 0,4 por ciento del PIB y son Colombia y Costa Rica los países que, al 2006, presentaron la menor carga presupuestal con un 0,09 por ciento y 0,019 por ciento, en su orden, y son, simétricamente, los de menor cobertura. En cuanto a su sosteni-

bilidad financiera, los recursos de crédito cobran importancia en países como Nicaragua en donde el financiamiento de RPS es del 91 por ciento que se justifica por los bajos ingresos del país; en otros, se atribuye a la persistencia de conflictos, como en Colombia que financia con crédito el 90 por ciento de los recursos de *Familias en Acción*. (Una visión general de cobertura, presupuesto y financiamiento de los PTC en 12 países se muestra en el anexo 8).

La evaluación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina se puede sintetizar en los términos que el mismo VILLATORO consigna en su exhaustivo estudio del 2007: “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” (pág. 4).

Según la CEPAL, para el 2010 la tasa de pobreza en América Latina fue del 31,4 por ciento, esto significa una reducción del 1,6 por ciento respecto del 2009 y la prolongación de una tendencia halagüeña durante los últimos años: “El balance respecto a finales de los años noventa continúa siendo favorable. La reducción de la pobreza acumulada desde 1999 alcanzó 12,4 puntos porcentuales, a la vez que la indigencia se ha reducido 6,3 puntos porcentuales. Asimismo, la reducción de ambos indicadores con respecto a 1990 totalizaba 17,0 y 10,3 puntos porcentuales” (CEPAL, 2011: 11). No obstante, no es clara la incidencia que en tal reducción hayan tenido los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas; en este sentido, en el 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Informe* consigna:

“[...] si bien aún no es posible evaluar de forma completa el efecto de las TMC en la movilidad intergeneracional, los datos disponibles hasta el momento sobre los efectos de las TMC en el capital humano de los niños son heterogéneos. Mientras que por un lado se registran aumentos modestos en los niveles de escolaridad y de salud alcanzados, por otra parte se observa que los programas no lograron mejorar el nivel de aprendizaje de los niños. Estos resultados señalan que, probablemente, los niveles de logro en bienestar de la nueva generación de beneficiarios sean similares a aquellos alcanzados por sus padres, y que estos sigan siendo bajos en comparación con los logros en desarrollo humano presentados por los sectores más favorecidos de la sociedad” (PNUD, 2010: 113).



En general, no se encuentra documentación que presente una evaluación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en términos suficientemente concretos, o de una manera precisa. El mismo Banco Mundial incurre en un lenguaje ambiguo al presentar el resumen de sus conclusiones de la evaluación de impacto de los programas en la pobreza: “[...] la redistribución vía transferencias monetarias directas *parece* haber funcionado bien. La mayoría de los programas, en especial los de transferencias grandes, han causado impacto sustancial en el consumo y en la pobreza. Los efectos compensatorios que constituyeron fuente de preocupación al crearse los programas de TMC *no parecen* haber ocurrido en una escala tan grande como para compensar el grueso de la transferencia. *No parece ser* que las TMC reduzcan la oferta laboral de los adultos o que excluyan las transferencias privadas. Sí reducen la oferta de trabajo infantil, pero esta reducción *parece* tener solo un pequeño efecto en el ingreso y consumo de las familias. Además, *parece* ser que algunas TMC incrementan la inversión productiva [...]” (Banco Mundial, 2009: 132)<sup>4</sup>.

En cuanto al impacto de los componentes de salud y educación de los programas, el organismo multilateral si bien reitera la limitación que plantean VILLATORO y el PNUD, procedente de la condición de mediano y largo plazo que demanda surtir la evaluación de las inversiones en capital humano, es crítico en cuanto a sus alcances y calidad: “Existen numerosas razones del porqué las TMC pueden haber tenido solo modestos efectos en los resultados finales en educación y salud. Una posibilidad es la de que algunas restricciones importantes a nivel familiar no son atendidas por las TMC según su diseño actual; estas restricciones incluirían prácticas deficientes de cuidado de los hijos, información inadecuada u otros insumos a la producción de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios sea tan baja, quizá específicamente para los pobres, que el solo aumento en su uso no produzca grandes beneficios por sí mismo” (pág. 172). Este último aspecto cobra especial relevancia, pues en varios países de la región actualmente se adelantan debates sobre la política social, de manera particular en materia educativa, en los que la cobertura y la calidad constituyen aspectos fundamentales de la discusión.

<sup>4</sup> La cursiva ha sido dispuesta por el autor de este trabajo para resaltar los términos en que el Banco Mundial presenta las conclusiones de su evaluación del impacto de los programas, sobre consumo y pobreza.



## CONCLUSIÓN

El actual modelo de acumulación, que centra su discurso en las virtudes de libre mercado, es presentado como respuesta a la crisis capitalista mundial de finales de los años setenta la cual atribuye, en gran parte, a una excesiva intervención del Estado; la priorización de condiciones para la acumulación de capital restringe la intervención del Estado, histórica en materia de protección social y fundamental para garantizar los derechos ciudadanos y la armonía social que requiere la preservación del establecimiento. En América Latina, la crisis de deuda externa de los años ochenta indujo la imposición de profundas reformas económicas, concebidas como solución de esa acuciante situación de balanza de pagos en la mayoría de los países de la región, y en la perspectiva de su articulación con la dinámica que en la economía internacional imponía aquel patrón de acumulación. El fuerte impacto social que ha provocado la implementación de tales reformas, del que da cuenta la persistente pobreza, contrasta con políticas de protección de alcance limitado cuyo diseño, formulación e implementación, se hallan subordinados a la lógica acumulativa.

Al cierre del 2010, la CEPAL ubica en 31,4% la tasa de pobreza para América Latina; es decir, cerca de la tercera parte de su población vive en condiciones precarias, acusa carencias que no le permiten surtir plenamente sus demandas básicas, es pobre. Más allá de la impresión que pueda generar el registro estadístico, la situación debe ser objeto de verdadera preocupación habida cuenta de los esfuerzos que, orientados desde las políticas de lucha contra la pobreza, se aplican desde hace algo más de dos décadas en la región. Si bien, la serie estadística muestra reducción progresiva de la pobreza desde el 2004, hecho que podría reivindicar la eficiencia de aquellas políticas, la prevalencia de una alta tasa de pobreza cuestiona el alcance real de las mismas y remite al análisis de su diseño en el ámbito en que reside su concepción, allí, en el contexto en que son formuladas: el que configuran las reformas de vinculación al modelo acumulativo de mercado.

Desde una pretendida universalidad, que responde las críticas a los mecanismos de selección reduccionista que incorporaron las acciones

residuales contra la pobreza de las redes de seguridad hasta finales de los años noventa, y en un lenguaje de aseguramiento, la “Teoría del Manejo Social del Riesgo”, publicada en el 2000 por el Banco Mundial, propugna porque todos los individuos obtengan su protección social en los mercados privados de seguros, y aquellos que no puedan tener acceso a ellos serán sujetos de programas públicos de lucha contra la pobreza; en esta perspectiva, se deben fortalecer los mercados, condición básica para el crecimiento económico que permite conjurar el problema de la pobreza que, en esa visión, constituye un “fallo del mercado” que debe abordarse mediante la aplicación de “correctivos”.

En la actualidad, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, que se expandieron a un gran número de países de la región desde finales de la década de los noventa, constituyen la materialización del concepto de políticas de lucha contra la pobreza inherente al modelo, aunque, paradójicamente, su concepción comporta una lógica keynesiana de estímulo de la demanda; en su implementación, que resulta análoga a la de corresponsabilidad que orienta los subsidios al desempleo en Europa y Estados Unidos, se sujeta la entrega de auxilios en efectivo al cumplimiento de requerimientos para garantizar el fortalecimiento del capital humano: asistencia escolar, frecuencia en controles médicos y de salud.

Al respecto, en los países de América Latina en donde se han adoptado estos programas, el creciente número de familias beneficiarias contrasta con la exigua asignación de recursos presupuestales para los programas, cuyo monto no representan una significativa proporción del PIB (0,4% en promedio. Véase anexo 8); esta situación permite presumir una eficiente utilización de los recursos, particularmente en el contexto del modelo desde cuya visión, el bajo costo que representan los “correctivos” del “fallo de mercado” que significa la pobreza, debe ser un motivo halagüeño.

En general, la gran acogida de los Programas de Transferencias Monetarias coincide con una reducción constante de la pobreza en la región (cerca de 13 puntos desde el 2004 hasta el 2010); sin embargo, la incidencia que estos hayan podido tener en ello no está certeramente determinada, incluso organismos como CEPAL, PNUD y el mismo Banco Mundial, evitan hacer alguna afirmación precisa en ese sentido. También llama la atención que algunos de los países en que se implementaron estos programas, lo hicieron en un contexto de flexibilización de sus políticas de ajuste macroeconómico, tal es el caso de Argentina, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y el mismo Brasil, que coinciden con aquellos en los que se logró mayor reducción de la tasa de pobreza en el 2010; en contraste,

países en los que prevalecen políticas de ajuste ortodoxo, como Honduras y México, registraron aumentos significativos en sus tasas de pobreza, en tanto que Colombia, perteneciente a este grupo, registró una reducción por debajo del promedio regional (CEPAL, 2011) y, son estos, los mismos países en donde los programas se financian con el mayor porcentaje de endeudamiento con el Banco Mundial (véase anexo 8).

El actual modelo económico desvirtúa al individuo como ciudadano sujeto de derechos. Explicar la pobreza como simple falencia del mercado, permite justificar que tal flagelo no sea una prioridad, algo para lo que también resulta conveniente una definición multidimensional que atribuye el problema a múltiples causas; así, la responsabilidad frente a la insuficiencia en la reducción de la pobreza no recae únicamente en el modelo, y la posibilidad de desprestigio al mercado o sus instituciones, se diluye. Desde un punto de vista en el que el crecimiento se antepone como primera condición que garantiza la reducción de la pobreza, no es dable esperar una amplia política pública, que dé prioridad a la política social; esta, limitada a la lucha contra la pobreza, obra como enmienda de las falencias del modelo de crecimiento a través de una intervención del Estado que, concebida desde los principios del mercado, aplica acciones meramente remediales.

Aguardar el comportamiento del mercado y percatarse de la magnitud de sus “fallos” en materia de pobreza, para entonces proceder con los correctivos que prescriben las políticas en su confrontación, establece un proceso en el que prevalece un tratamiento residual del flagelo, una intervención *a posteriori* que niega la existencia de una auténtica formulación para buscar una reducción consistente de la pobreza y, en cambio, confirma la existencia de un procedimiento paliativo. La lucha contra la pobreza es marginal al modelo económico de mercado, está supeditada por él, por su lógica; no la integra, no es un componente, solo debe esperar el funcionamiento del mercado para corregir sus fallos; no lo afecta, es funcional a él, lo preserva.

Reconforta constatar que durante los últimos años han empezado a aparecer publicaciones que dejan ver que, a pesar del fervor que han despertado los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, la certidumbre por la eficacia de su aplicación es menos entusiasta. En efecto, en publicación hecha por la CEPAL en el 2009, JAIME ROS incluye el análisis de factores antes no tratados para explicar la reducción de la pobreza en la región; el autor destaca la transición demográfica como el más importante de ellos y plantea la paradoja que significa tal reducción en un contexto de bajo crecimiento.

Por otra parte, el *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe* (PNUD, 2010) que se titula *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, destaca el papel que en la reducción de la pobreza han jugado las Transferencias Monetarias Condicionadas, pero advierte sobre el carácter limitado y pasajero que poseen dichos subsidios, por lo que llama la atención para emprender acciones de carácter estructural, específicamente para concentrarse en la amplia inequidad social que caracteriza la región. Exactamente en el mismo sentido, y en el mismo año, aparece otro valioso documento: *La hora de la desigualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010).

La inclusión de elementos menos comunes en el análisis de la evolución del problema de pobreza, invita al emprendimiento de estudios para profundizar en ellos, particularmente en el marco paradójico que, de la manera como lo plantea Ros, cuestionaría el virtuosismo del ciclo mercado - crecimiento - reducción de la pobreza, que apologiza el Banco Mundial. Por otro lado, la posibilidad de abordar la lucha contra la pobreza desde un punto de vista más estructural, tal como lo plantean el PNUD y la CEPAL en el 2010, abre esperanzas que convocan nuevos y mayores esfuerzos a los que, desde luego, la Academia no podrá sustraerse.

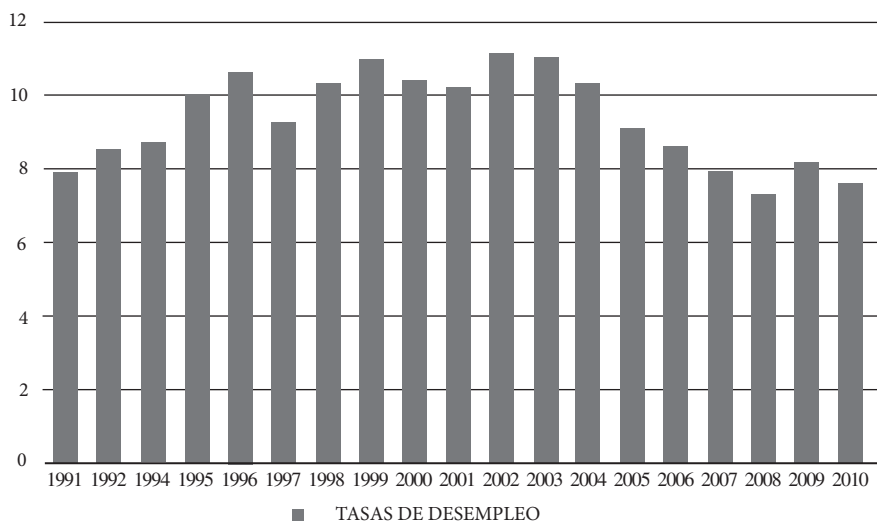
## ANEXOS

### **Anexo 1a** (cuadro). Tasas de desempleo en América Latina, 1991-2010

<b>Año</b>	<b>Tasa de desempleo</b>
1991	7,9
1992	8,5
1993	8,6
1994	8,7
1995	10,0
1996	10,6
1997	9,3
1998	10,3
1999	11,0
2000	10,4
2001	10,2
2002	11,1
2003	11,0

Fuente: CEPAL – Página CEPAL STAT. CEPAL. División de Desarrollo Económico.

**Anexo 1b** (gráfica). Tasas de desempleo en América Latina,  
1991-2010



Fuente: Elaborado a partir de las cifras del anexo 1a.

**Anexo 2a** (cuadro). Tasa de crecimiento del PIB anual  
en América Latina, 1970-2010

Año	Tasa de crecimiento del PIB
1970-1974*	7,0
1975-1978*	4,8
1979-1980*	6,1
1981*	1,7
1982*	-1,0
1983*	-3,1
1984*	3,7
1985**	3,6
1986**	3,4
1987**	3,0
1988**	1,0
1989**	1,3
1990**	0,3
1991**	3,9
1992**	3,1
1993**	4,1
1994**	5,5
1995**	1,1
1996**	3,8
1997**	5,5
1998**	2,5
1999**	0,4
2000**	4,0
2001***	0,4
2002***	-0,4
2003***	2,2

<b>Año</b>	<b>Tasa de crecimiento del PIB</b>
2004***	6,1
2005***	5,0
2006***	5,8
2007***	5,8
2008***	4,1
2009***	-1,8
2010	5,9

Fuente:

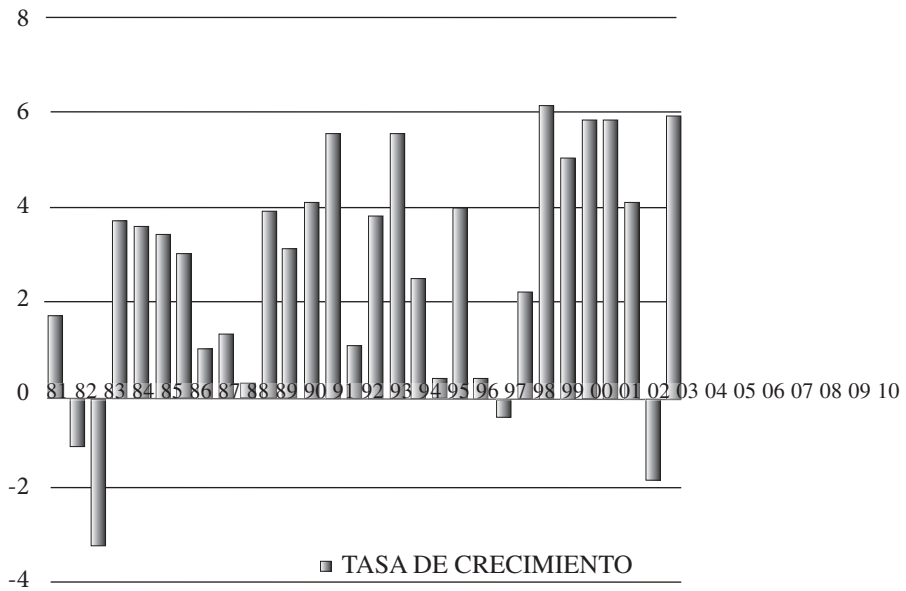
\*ONU, “Estudio de América Latina y el Caribe, 1984”, pág. 14. Sobre la base de cifras oficiales CEPAL, Washington, D. C.

\*\*CEPAL, “Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005”, Santiago de Chile.

\*\*\*CEPAL, “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009”, pág. 158, Santiago de Chile.



**Anexo 2b** (gráfica). Tasa de crecimiento del PIB anual  
en América Latina, 1981-2010



Fuente: Elaborada a partir de cifras del anexo 2a

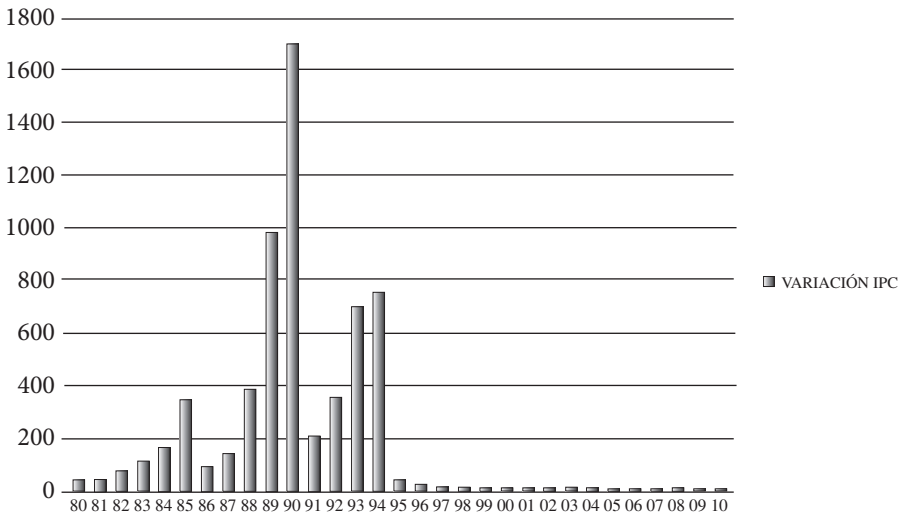
**Anexo 3a** (cuadro). Variación de los índices anuales de precios al consumidor. Promedio anual 1980-2010

Año	Variación IPC: promedio anual
1980	37,2
1981	38,1
1982	71,5
1983	110,6
1984	160,2
1985	343,7
1986	88,7
1987	138,8
1988	383,8
1989	980,4
1990	1.695,0
1991	207,0
1992	352,0
1993	696,3
1994	750,5
1995	38,5
1996	22,1
1997	13,3
1998	10,2
1999	9,4
2000	9,6
2001	7,0
2002	8,8
2003	11,4
2004	7,4
2005	6,5

<b>Año</b>	<b>Variación IPC: promedio anual</b>
2006	5,4
2007	5,4
2008	8,2
2009	4,7
2010	6,6

Fuente: CEPAL, página electrónica CEPAL STAT.

**Anexo 3b** (gráfica). Variación de los índices anuales de precios al consumidor. Promedio anual 1980-2010



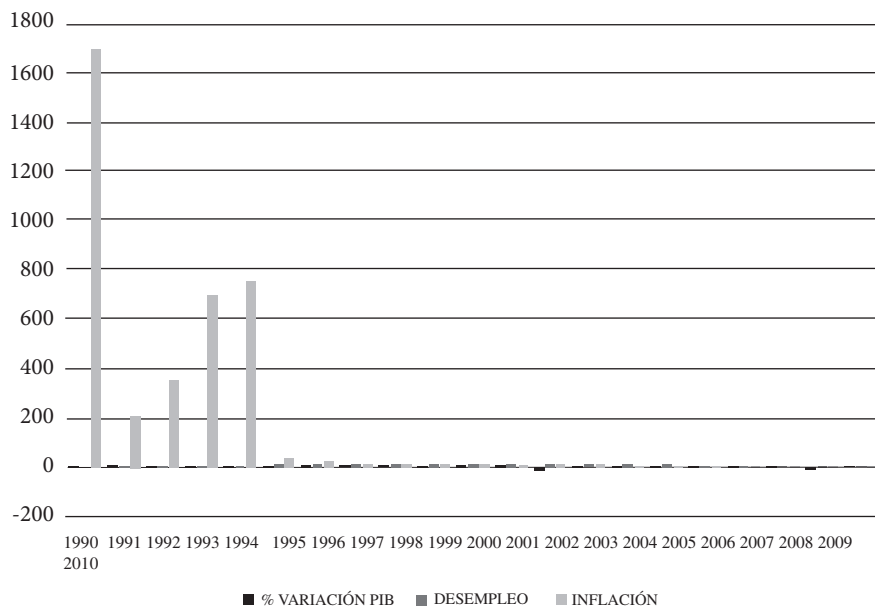
Fuente: Elaborada a partir de las cifras del anexo 3a.

**Anexo 4a** (cuadro). Consolidado sector real – inflación,  
1990-2010

<b>Año</b>	<b>Variación PIB (%)</b>	<b>Desempleo</b>	<b>Inflación</b>
1990	0,3		1.695,0
1991	3,9	7,9	207,0
1992	3,1	8,5	352,0
1993	4,1	8,6	696,3
1994	5,5	8,7	750,5
1995	1,1	10,0	38,5
1996	3,8	10,6	22,1
1997	5,5	9,3	13,3
1998	2,5	10,3	10,2
1999	0,4	11,0	9,4
2000	4,0	10,4	9,6
2001	0,4	10,2	7,0
2002	-0,4	11,1	8,8
2003	2,2	11,0	11,4
2004	6,1	10,3	7,4
2005	5,0	9,1	6,5
2006	5,8	8,6	5,4
2007	5,8	7,9	5,4
2008	4,1	7,3	8,2
2009	-1,8	8,2	4,7
2010	5,9	7,6	6,6

Fuente: Elaboración del autor a partir de los datos consignados en los cuadros anteriores.

**Anexo 4b (gráfica). Consolidado sector real – inflación,  
1990-2010**



Fuente: Elaborada a partir de las cifras del anexo 4a.

**Anexo 5a** (cuadro). Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2010

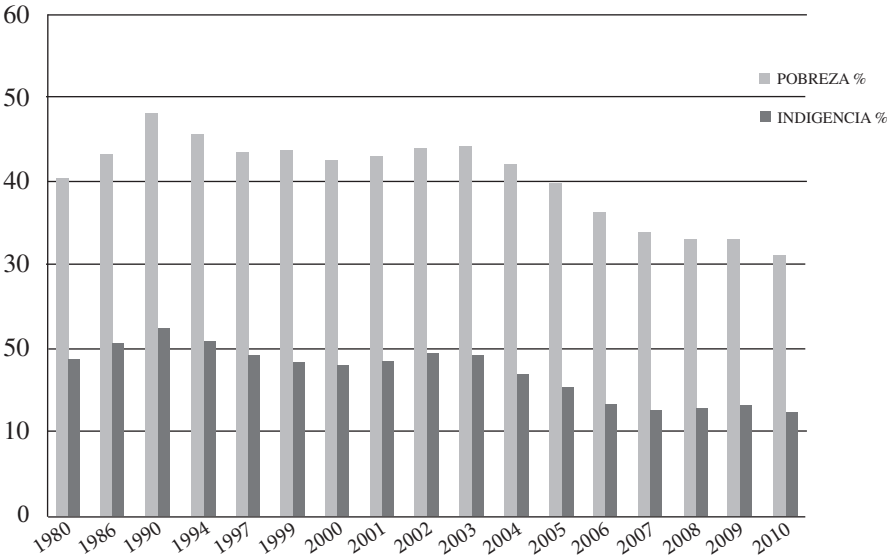
<b>Año</b>	<b>POBREZA (%)</b>	<b>POBREZA (millones de personas)</b>	<b>INDIGENCIA (%)</b>	<b>INDIGENCIA (millones de personas)</b>
1980	40,5	136	18,6	62
1986	43,3	n.d.	20,7	n.d.
1990	48,3	200	22,5	93
1994	45,7	202	20,8	92
1997	43,5	204	19,0	89
1999	43,8	211	18,5	89
2000*	42,5	207,1	18,1	88,4
2001*	43,2	213,9	18,5	91,7
2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003*	44,2	n.d.	19,1	n.d.
2004*	42,0	217,4	16,9	87,6
2005*	39,8	209,0	15,4	81,1
2006	36,3	193	13,3	71
2007	34,1	184	12,6	68
2008	33,0	180	12,9	71
2009	33,1	183	13,3	74
2010	31,4	177	12,3	70

Fuente: CEPAL, “Panorama social de América Latina, 2011”, pág. 12; “Panorama social de América Latina, 2010”, pág. 45; “Panorama social de América Latina, 2009”, pág. 4; “Panorama social de América Latina, 2006”, pág. 60.

\*Página CEPAL - STAT. CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales.

n.d. = no disponible.

**Anexo 5b** (gráfica). Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2010



Fuente: Elaborado a partir de las cifras del anexo 5a.



**Anexo 6. América Latina (14 países): objetivos y componentes de los PTC, 1995-2007**

PROGRAMAS	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA	COMPONENTE DE OFERTA
BECA FAMILIA (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.	-Educación -Salud -Alimentación	NO
BECA ESCUELA (Brasil, 1995-2003) (a)	Incrementar la permanencia en la primaria y secundaria y prevenir el trabajo infantil.	-Educación	NO
PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI) (Brasil, 1999) (b)	Erradicar las peores formas de trabajo infantil.	-Educación	NO
BECA ALIMENTACIÓN (Brasil, 2001-2003)	Reducir la incidencia de la mortalidad y la desnutrición infantil y vincular a las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención en salud.	-Salud -Alimentación	NO
OPORTUNIDADES (EX PROGRESA) (México, 1997)	Incrementar las capacidades de familias en extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano.	-Educación (1997) -Salud (1997) -Alimentación (1997) -Patrimonial -Adultos mayores	NO
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador, 2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	-Educación -Salud	NO
BECA ESCOLAR (Ecuador, 2001)	Promover el acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar.	-Educación	NO
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia, 2001)	Proteger y promover el capital humano en niños de hogares pobres.	-Educación -Salud -Alimentación	NO

PROGRAMAS	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA	COMPONENTE DE OFERTA
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres.	-Educación -Alfabetización y nivelación de estudios -Capacitación -Salud	NO
PROYECTO 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños de la calle.	-Educación	NO
CHILE SOLIDARIO (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica.	-Salud -Educación -Habitabilidad -Trabajo -Dinámica familiar -Identificación	NO
TEKOPORÁ (Paraguay, 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos.	-Educación -Salud -Nutrición -Apoyo sociofamiliar	NO
PROGRAMA JUNTOS (Perú, 2005)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos autosostenible en el mediano plazo	-Educación -Salud -Nutrición -Identidad y desarrollo de ciudadanía	NO
SUPERÉMONOS (Costa Rica, 2000)	Propiciar el acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes pobres.	-Educación -Alimentación	NO
RED SOLIDARIA (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	-Educación -Salud -Seguridad alimentaria -Capacitación -Microcrédito y desarrollo productivo -Infraestructura	NO

<b>PROGRAMAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>COMPONENTES DE DEMANDA</b>	<b>COMPONENTE DE OFERTA</b>
PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR, PRAF II (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	-Educación -Salud -Alimentación	-Educación -Salud
PROGRAMA DE AVANCE MEDIANTE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN – PATH (Jamaica, 2001)	-Aliviar la pobreza. -Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres. -Prevenir que las familias se hundan en la pobreza ante choques.	-Educación -Salud -Alimentación	NO
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL MI FAMILIA (Nicaragua, 2000)	Fomentar capital humano en niños pobres.	-Educación -Salud -Alimentación -Formación ocupacional	-Educación -Salud

Fuente: Tomado textualmente de VILLATORO (2007: 6-7).

### **Anexo 7. América Latina (13 países): condiciones planteadas por los programas**

<b>PROGRAMA</b>	<b>CONDICIÓN EN EDUCACIÓN</b>	<b>CONDICIÓN EN SALUD / ALIMENTACIÓN</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
BECA FAMILIA (Brasil)	Asistencia de los niños de 6-15 años a un mínimo de 85% de las clases.	-Cumplimiento del calendario de atención en salud y nutrición (embarazadas y menores de 7 años).  -Participación de las madres en actividades de educación alimentaria.	-Las condiciones no se aplican a familias en pobreza extrema y sin niños menores de 15 años.
OPORTUNIDADES (México)	-Matrícula en la escuela. -85% de asistencia a la escuela de niños y jóvenes de 6 a 22 años. -Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años en educación media superior y apoyarlos para el aprovechamiento escolar.	-Registrarse y asistir a los servicios de salud. -Participación en las acciones de autocuidado de la salud. -Destinar los apoyos al bienestar familiar. -Consumir y utilizar bien los suplementos alimentarios.	-Las condiciones no se aplican a adultos mayores.
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	-Matrícula en la escuela. -80% de asistencia (niños de 6-17 años).	-Asistencia de los niños a controles de salud bimensuales.	-70% de asistencia escolar para niños indígenas.
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia)	-80% de asistencia a la escuela de los niños de 6-17 años.	-Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños	-Niños menores de 1 año: 4 visitas a los centros de salud; niños de 1-2 años y 5-6 años: 2 visitas; niños de 3-4 años: 1 visita.
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	-85% de asistencia a la escuela.	-Garantizar las inmunizaciones y los controles pre y posnatales.	

PROGRAMA	CONDICIÓN EN EDUCACIÓN	CONDICIÓN EN SALUD / ALIMENTACIÓN	OBSERVACIONES
		-Utilizar el paquete básico del Programa Nacional de Asistencia Nutricional (menores de 3 años).	-Las madres deben asistir a talleres de habilidades parentales y desarrollo de capacidades.
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina)	-Asistencia a la escuela.	-Asistencia a los centros de salud.	Sin información.
CHILE SOLIDARIO (Chile)	-Depende de los acuerdos en el contrato familiar.	-Depende de los acuerdos en el contrato familiar.	-Acuerdos del contrato familiar en identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.
SUPERÉMONOS (Costa Rica)	-Asistencia a la escuela.	-No usar los cupones en licor, cigarros, drogas u otros bienes. -No transferir el cupón a terceras partes.	Sin información
PRAF (Honduras)	-Inasistencia escolar máxima de 7 días.	-Asistencia a los centros de salud.	Sin información.
PATH (Jamaica)	-85% de asistencia a la escuela (niños y jóvenes de 6-17 años).	-Asistencia a los centros de salud.	-Visitas a los centros de salud: a) niños 0-12 meses y embarazadas, cada 2 meses y b) niños de 12-71 meses, adultos mayores y discapacitados, 1 cada seis meses.
RED SOLIDARIA (El Salvador)	-Asegurar la matrícula y asistencia a la escuela en los niños de 5-14 años de edad.	-Inscripción en los servicios de salud y garantía de controles pre y posnatales. -Utilización de las transferencias en el consumo de alimentos.	-Madres: asistencia a las sesiones de capacitación proporcionadas por el Programa.
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL – TEKOPORÁ– (Paraguay)	-Matricular a todos los niños menores de 15 años de edad. -Asegurar una asistencia escolar de los niños de al menos 85%.	Utilización de las transferencias en la compra de alimentos. -Asistencia a los centros de salud para un diagnóstico nutricional y de salud de	Sin información. -Se requiere la asistencia a los centros de salud para todas las mujeres.

PROGRAMA	CONDICIÓN EN EDUCACIÓN	CONDICIÓN EN SALUD / ALIMENTACIÓN	OBSERVACIONES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Utilización de la transferencia para la compra de material escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>menores de 15 años y embarazadas.</li> <li>-Inexistencia de retrasos en las inmunizaciones de los niños.</li> <li>-Garantizar que las mujeres y los adolescentes asistan a los centros de salud.</li> </ul>	
<p>RED DE PROTECCIÓN SOCIAL (Nicaragua)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Menos de 6 días de inasistencias no justificadas a la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asistencia a centros de salud.</li> <li>-Asistencia a talleres de salud y nutrición.</li> <li>-Vacunas al día en los niños.</li> </ul>	Sin información.

Fuente: Tomado textualmente de VILLATORO (2007: 11-12).

**Anexo 8.** América Latina (12 países): cobertura, alcance y sostenibilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas

<b>PROGRAMA</b>	<b>BENEFICIARIOS / POBLACIÓN</b>	<b>GASTO / PIB</b>	<b>FINANCIAMIENTO EXTERNO</b>
BECA FAMILIA (Brasil)	18,6% (2006) (a)	0,41% (2006)	9% (f)
OPORTUNIDADES (México)	25%	0,4 (2003)	42%
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia)	5% (2005)	0,09% (2005)	90% (g)
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador)	9% (2004)	1% (2004)	-
TEKOPORÁ (Paraguay)	5,6% (2005), rural	-	-
PROGRAMA JUNTOS (Perú)	2,7% (2006) (i)	0,11% (2006)	-
CHILE SOLIDARIO (Chile)	6,45%	0,10 (2004)	0,10 (2004)
SUPERÉMONOS (Costa Rica)	1,12%	0,019 (2002)	-
RED SOLIDARIA (El Salvador)	13% (b)	-	-
PATH (Jamaica)	8% (2005)	0,26% (2005) (j)	51% (h)
PRAF (Honduras)	4,7%	0,2% (2001)	90%
RPS (Nicaragua)	2,5% (2005)	0,021% (2002) 0,66% (2006)	91%

Fuente: Tomado textualmente de VILLATORO (2007: 28-29).

“Notas: /a. estimado con base en una población total de 188.098.127 habitantes. /b. estimado con base en una población total de 6,2 millones de habitantes. /c. cálculo realizado con los datos de gasto Bolsa Familia 2003. /e. estimado con base en los datos de gasto de Bono Solidario, antecesor del Bono de Desarrollo Humano. /f. incluye solamente créditos del Banco Mundial. /g. datos estimados con información para toda la Red de Apoyo Social (RAS) de Colombia. /h. estimado para el período 2001-2005. /i. estimado con base en un tamaño medio de familias del primer quintil de ingresos igual a 5,5 (2003), a una población total de 27.219.264 (censo 2005) y con un total de hogares beneficiarios de 135.000 a septiembre del 2006. /j. gasto / PIB a precios corrientes de mercado” (VILLATORO, 2007: 29).



## BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, MICHEL y CARTELIER, JEAN: “Orden monetario de la economía de mercado”, en *Revista Cuadernos de Economía*, núm. 36, Bogotá, D. C., Universidad Nacional, 2002.
- ALTMIR, O.: “La dimensión de la pobreza en América Latina”, en *Cuadernos CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979.
- ATTANASIO, GÓMEZ y otros: “Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción - Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social - Informe final - Línea base”, en Unión Temporal IFS – Econometría S. A. – SEI, Bogotá D. C., 2005.
- Banco Mundial: *Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura*, Washington D. C., Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones, 2009.
- *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001*, Washington D. C., Banco Mundial, 2001.
- “Assessment of the Bolsa Escola Programs”, en *Sector Report*, núm. 20208, Washington D. C., 2001; disponible en <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets>.
- *Social protection sector strategy: From safety nets to springboard*, Washington D. C., Banco Mundial, 2000.
- *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante*, Washington D. C., 1998
- *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington D. C., Banco Mundial, 1997.
- *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington D. C., Banco Mundial, 1991.
- BECKER, GARY: *Human Capital*, New York, Columbia University Press, 1964.
- BOLTVINIK, JULIO: “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, en *El conocimiento de la pobreza en América Latina*, *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México D. F., 1992.
- “La pobreza en América Latina: Análisis crítico de tres estudios” en *Frontera Norte*, número especial: pobreza, México, 1994.

- BOYER, ROBERT: “La politique à l’ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes”, en *Revue L’Année de la Régulation*, vol. 3, Paris, La Découverte, 1999.
- CEPAL: *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, 2011.
- *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, 2010.
- *Panorama social en América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2009.
- *Panorama social en América Latina 2006* Santiago de Chile, 2007.
- *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, 1991.
- CHESNAIS, FRANÇOIS: *La mundialisation du capital*, Paris, Syros, 1994
- COHEN, ERNESTO Y FRANCO, ROLANDO: “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias”, en *FLACSO*, México, 2006.
- DE FERRANTI, DAVID; PERRY, GUILLERMO; GILL, INDERMIT Y SERVÉN, LUIS: *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*, Washington D. C., Banco Mundial, 2000.
- DE SOTO, HERNANDO: *El otro sendero: la revolución informal*, Bogotá D. C., La Oveja Negra, 1987.
- ENGELS, F.: “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, en CARLOS MARX y FEDERICO ENGELS, *Obras Escogidas* (dos tomos), t. II, Moscú, Editorial Progreso, 1955.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA: *Les trois mondes de l’Etat-providence – Essai sur le capitalisme modern*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
- “Welfare States Without Work: The imasse of labour shedding and familialism in contienteal European social policy”, en ANDERSEN, *Welfare States in transition – national adaptations in global economies*, Great Britain, URISD, 1996.
- FALETTO, ENZO y CARDOZO, FERNANDO: *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, 30ª ed., México, D. F., Siglo XXI Editores, 1969; última edición: Siglo XXI Editores, 2002.
- FONSECA, ANA: “Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. universalidad”, en *Working Papers de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) - Iniciativa América Latina y Caribe “Sin Hambre”*, Santiago de Chile, 2008.
- FRANCO, ROLANDO: “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias”, en *FLACSO*, México, 2006.
- GIRALDO, CÉSAR: Tesis de doctorado sobre protección social (borrador intitulado), Bogotá D. C., Universidad de París, 2004.

- GODOY, LORENA: “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, en Serie *Políticas sociales*, núm. 99, CEPAL LC/L.2217-P, Santiago de Chile, 2004.
- GÓMEZ DE PEDRO, MARÍA ESTHER: “El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos”, en tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2001.
- HANDA, SUDHANSHU y DAVIS, BENJAMÍN: “The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean”, *Working Paper*, núms. 06-07, May. 2006; disponible en [www.fao.org/es/esa](http://www.fao.org/es/esa) - Agricultural and development economics division the food and Agriculture Organization of the United Nations.
- HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S.: *Manejo social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá*, Documento de trabajo núm. 0006 sobre protección social, Washington, D. C., Banco Mundial, 2000.
- HOLZMANN, R.; SHERBURNE-BENZ, L. y TESLIUC, E.: “Gestion du risque social: la banque mondiale et la protection sociale dans un monde”, en *Voie de mondialisation*, Revue Tiers Monde, t. XLIV, núm. 175, juillet-septiembre, Paris, 2003.
- LORA, EDUARDO: *Técnicas de medición económica*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.
- MALTHUS, ROBERT: *Primer ensayo sobre población*, Barcelona, Alianza Editorial, 1798.
- MANDEL, ERNEST: *La crisis 1974-1980. Interpretación marxista de los hechos*, México D. F., Editorial Era, 1980.
- MANKIW, GREGORY: *Principios de economía*, Madrid, Editotial McGraw-Hill, 1998.
- MOLINA, CARLOS GERARDO: *La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*, Washington, D. C., INDES – BID, 1999.
- MONTAGUT, TERESA: *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel Editores, 2000.
- MORENO, WILLIAM: *Economía política del capitalismo. Bases conceptuales para su comprensión y el análisis crítico*, Bogotá, D. C., CORPEIS, 2004.
- OIT: *Panorama laboral 2010*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Impreso en Perú, 2010.
- “Panorama Laboral 2010. Ginebra”, 2010.
- *El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- OLAVE, PATRICIA: *La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- ORTIZ, GUILLERMO: “América Latina y el Consenso de Washington – La fatiga de la reforma”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, sept., vol. 40, núm. 3, Washington, D. C., 2003.

- PAZ, JORGE: “Políticas, estrategias y programas antipobreza en América Latina”, en *CEPAL Serie Población y desarrollo*, Santiago de Chile, 2004.
- POLANYI, KARL: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PNUD: *Informe regional sobre desarrollo humano en América Latina y el Caribe 2010*, New York, 2010.
- *Desarrollo sin pobreza*, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 1990.
- *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Oportunidades, un programa de resultados, México, D. F., 2010.
- RICARDO, DAVID: *Principios de economía política y tributación*, 1ª ed. en español, 1823; 2ª reimpresión, 1997, Bogotá D. C., Editorial Fondo de Cultura Económica.
- ROBLES, CLAUDIA: *América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación*, Naciones Unidas, CEPAL, GTZ, Santiago de Chile, 2009.
- RODRÍGUEZ, GREGORIO: *Introducción a la edición española de Economía Política del Estado de Bienestar*, 1982.
- ROS, JAIME: “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, en *Revista CEPAL*, núm. 98, agosto, Santiago de Chile, 2009.
- ROSSANDA, ROSSANA: *La passion pour l'égalité*. Le Nopuvel Observateur, Hors-serie, octubre-noviembre, Paris, 2003.
- ROTH, ANDRÉ-NOËL: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá D. C., Editorial Aurora, 2002.
- SALAMA, PIERRE: *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*, México D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.
- “Financiarización excluyente de las economías latinoamericanas”, en GIRALDO, CÉSAR; GONZÁLEZ, JORGE IVÁN; MORA TOSCANO, OLIVER y SALAMA, PIERRE (1998), *Crisis fiscal y financiera en América Latina*, Bogotá D. C., Tercer Mundo, 1998.
- SEN, AMARTYA: *Inequality Re-examined*, Cambridge-Massachusetts, University Press, 1992.
- SMITH, ADAM: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 2ª ed. en español, 9ª reimpresión, 1997, México, D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1776.
- SOJO, ANA: “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 91, Santiago de Chile, 2007.

- “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile, 2003.
  - “La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas” en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.) “De igual a igual: El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales”, Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.
  - “Naturaleza y selectividad de la política social”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 41, Santiago de Chile, 1990.
- SOROS, GEORGE: *La crisis del capitalismo global*, Barcelona, Editorial Plaza y Janés, 2000.
- STAVENHAGEN, RODOLFO: “Consideraciones sobre la pobreza en América Latina”, en *Revista Estudios Sociológicos*, xvi: 46, México D. F., Centro de Estudios Sociológicos “El Colegio de México”, 1996.
- TOWNSEND, PETER: “La conceptualización de la pobreza”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México, D. F., U. “El Colegio”, mayo, 2003.
- UNICEF: “Ajuste con rostro humano” en *Memorias seminario sobre políticas de ajuste y grupos vulnerables en América Latina*, New York, UNICEF, 1987.
- VILLATORO, PABLO: *Las transferencias monetarias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, Ponencia presentada en el Seminario Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, realizado en Brasil en noviembre 20 y 21 de 2007, Brasilia, CEPAL-GTZ, 2007.
- “Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, Santiago de Chile, 2005.
- WILLIAMSON, JOHN: “No hay consenso - Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, en *Revista Finanzas y Desarrollo*, septiembre, vol. 40, núm. 3, Washington, D. C., 2003.

## WEBGRAFÍA

- BOLSA FAMILIA (<http://rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Paises/BRASIL.pdf>).
- FAMILIAS EN ACCIÓN ([www.accionsocial.gov.co/documentos/5770\\_Informe\\_de\\_gestion\\_a\\_la\\_Banca\\_Multilateral\\_-\\_2do\\_sem\\_2010\\_feb\\_14\\_de\\_2011\\_BID2356.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/5770_Informe_de_gestion_a_la_Banca_Multilateral_-_2do_sem_2010_feb_14_de_2011_BID2356.pdf))





ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES DE NOMOS IMPRESORES, EL DÍA VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE, ANIVERSARIO DEL NACIMIENTO DE GIOVANNI LOMONACO (n. 21, x, 1848 y m. 11, iv, 1912).

LABORE ET CONSTANTIA