

## *HACIA UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: REVISIÓN DEL DEBATE TEÓRICO MÁS RECIENTE*

Rafael Arias Ramírez  
Juan José Muñoz López

### RESUMEN

La formulación de la política social en América Latina a partir de la década de los años ochenta, se ha visto influenciada por un contexto económico adverso, no solo por los efectos de la crisis internacional de los años ochenta y el fuerte cuestionamiento a las políticas de desarrollo económico vigentes en ese momento (Estructuralismo), sino por el predominio alcanzado por las tesis económicas neoliberales y sus programas de Ajuste Estructural (PAE's), que dan prioridad a los objetivos de la estabilidad y el crecimiento económico y que cuestionan abiertamente las políticas públicas activas que caracterizaron al modelo anterior.

**PALABRAS CLAVE:** POLÍTICA SOCIAL, ESTRUCTURALISMO, AJUSTE ESTRUCTURAL, DESARROLLO ECONÓMICO, NEOLIBERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS ACTIVAS.

### SUMMARY

The formulation of social policy in Latin America in the 80's was influenced in an adverse economic context due not only to the effects of the international crisis of those years but also because of the strong confrontation by many upon the prevailing policies of economic development (Structuralism), as well as by the prevalence then reached.

**KEY WORDS:** SOCIAL POLICY, STRUCTURALISM, STRUCTURAL ADJUSTMENT, ECONOMIC DEVELOPMENT, NEOLIBERALISM, ACTIVE PUBLIC POLICIES.

### INTRODUCCIÓN

La formulación de la política social en América Latina a partir de la década de los años ochenta, se ha visto influenciada por un contexto económico adverso, no solo por los efectos de la crisis internacional de los años ochenta y el fuerte cuestionamiento a las políticas de desarrollo económico vigentes en ese momento (Estructuralismo), sino por el predominio

alcanzado por las tesis económicas neoliberales y sus programas de Ajuste Estructural (PAE's), que dan prioridad a los objetivos de la estabilidad y el crecimiento económico y que cuestionan abiertamente las políticas públicas activas que caracterizaron al modelo anterior.

Bajo este contexto, la política social se ha visto afectada por la reducción del aparato estatal y de los recursos públicos, ante lo cual se han implementado medidas alternativas, cuyos

resultados no son del todo satisfactorios para elevar el nivel de bienestar de los grupos más vulnerables de la sociedad, aunado a la profundización de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la incapacidad por disminuir los niveles de pobreza en la región.

Al respecto, diversas investigaciones (Cominetti, 1994; Ocampo, 1998; Kliksberg, 2005; Andrenacci, 2006; Muñoz y Arias, 2007) demuestran que durante las últimas tres décadas se ha incrementado la desigualdad social pese a que la pobreza disminuyó y se registró un crecimiento económico suficiente para salir de la crisis. Así, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los años 1980s y 1990s son consideradas como décadas perdidas para el desarrollo económico y social de la región latinoamericana. A la vez que Cominetti (1994) argumenta que los recortes en el gasto público, como parte de las políticas de ajuste estructural, incrementaron la pobreza y la desigualdad social en la región y que los grupos más vulnerables de la sociedad son los que han experimentado las pérdidas más significativas en sus ingresos. De igual forma, Ocampo (1998) señala que durante las últimas dos décadas la política económica ha desplazado la política social y, consecuentemente, ha hecho el crecimiento económico incompatible con la equidad social.

En consecuencia, los resultados alcanzados cuestionan el axioma neoliberal de la Teoría del Derrame<sup>1</sup>, pues a pesar del continuo crecimiento, los beneficios no se han derramado hacia los sectores más necesitados, más bien, parece que la copa se ha hecho cada vez más grande y profunda. Al respecto, La Fuente (2001) demuestra la existencia de una marcada asimetría distributiva entre los periodos de crisis y auge económico; así, durante una crisis se suscita una concentración de los ingresos, por lo que la distribución empeora para los pobres, mientras que en el caso del auge, la distribución de los ingresos muestra rigidez, es decir, que

cuando la economía crece los sectores pobres no varían su participación en la distribución del total de los ingresos, o lo que es lo mismo, no se benefician en igual medida de los frutos del crecimiento. En ese mismo sentido, Grynspan (2006: 77) sostiene que los ciclos económicos se convierten en reproductores de mayor pobreza y desigualdad, pues en la parte descendente del ciclo económico, la pobreza y la desigualdad crecen mucho, mientras que, durante la recuperación, la pobreza disminuye lentamente y la desigualdad se mantiene.

Por su parte, Kliksberg (2005: 414) afirma que mientras en 1980 el 40% de la población en la región era pobre, en la actualidad el porcentaje es de un 43%; asimismo, este autor muestra cómo el problema de la pobreza está acompañado por una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, utilizando el coeficiente *Gini*, este autor encuentra que el promedio para América Latina (50.5) es bastante elevado con relación al de otras regiones del mundo como Asia (40.6), la OCDE (33.0) y Europa del Este (30.1). Complementando lo anterior, Andrenacci (2006:97) argumenta que “las reformas de los años ochenta y noventa crearon un escenario de política pública en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registraron tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que se tradujeron en fuertes aumentos de las desigualdades”.

No en vano, para la CEPAL (2006) América Latina y el Caribe es hoy en día la región más desigual<sup>2</sup> del mundo en términos de distribución del ingreso, y esa evidente brecha en la distribución del ingreso en la región también está acompañada de altos niveles de concentración de la propiedad, de problemas para acceder a la educación y la salud, de dificultades para acceder al crédito y

1 La Teoría del Derrame sustenta la idea de que el crecimiento económico es la vía para la reducción de la pobreza, de modo que una vez que éste se consiga se ira filtrando hacia los distintos sectores sociales, resolviendo así los problemas sociales.

2 De acuerdo con CEPAL (2006:23), la desigualdad en la distribución del ingreso es un problema como tal, pero que a su vez “remite, como causa y como consecuencia, a brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. En particular, la desigualdad y la pobreza atentan contra el derecho a un nivel de vida adecuado, ya sea medido en términos absolutos (línea de pobreza) o relativos (comparaciones entre estratos de ingresos)”.

a empleos en el sector formal de la economía, de una creciente feminización del sector informal y de la pobreza y la exclusión de las minorías étnicas, lo que le permite concluir a Kliksberg (2005: 421) que el “escenario de desigualdades agudas, persistentes, y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido, y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población, es el que genera sufrimiento social en gran escala y dificultades importantes para la gobernabilidad democrática. Por lo que es hora de poner a la iniquidad en el centro de la agenda pública y trabajar a fondo colectivamente sobre cómo dejar de ser la región más desigual de todas.”

De esta manera, resulta evidente que el actual enfoque de desarrollo imperante en la región latinoamericana ha profundizado los niveles de desigualdad social y pobreza. Una preocupación similar se desprende de publicaciones recientes del Banco Mundial<sup>3</sup>, en donde por una parte se cuestiona la Teoría del Derrame y por el otro, se destaca la existencia de círculos viciosos en los que el bajo crecimiento económico genera altos niveles de pobreza y éstos a su vez, hacen que el crecimiento sea bajo (Banco Mundial, 2006: 1).

En resumen, lo analizado demuestra que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo, y que los problemas de pobreza y desigualdad social no están solamente vinculados con la disponibilidad de recursos fiscales, sino que están correlacionados con la estructura distributiva que caracteriza a cada sociedad. De ahí que, para analizar la desigualdad social en las últimas dos décadas en Latinoamérica, es pertinente ahondar en la descripción de cuál ha sido el enfoque predominante de política social y cuál debería ser en el futuro, vista ésta como eje complementario a las políticas de crecimiento económico y no como un elemento residual de esta última.

3 Se recomienda consultar: Informe del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe (2006), *Reducción de la pobreza y el crecimiento: círculos virtuosos y viciosos*.

## I. POLÍTICA SOCIAL: CONCEPTUALIZACIÓN

Al tratar los temas relacionados a la esfera de lo social, debe reconocerse un estrecho vínculo con el ámbito de la acción pública y la situación de bienestar de la sociedad en su conjunto. Esto evidencia a su vez, la necesidad de contar con una serie de actores sociales que emprendan un conjunto de acciones que den una expresión concreta al concepto de bienestar social, mediante políticas públicas específicas. En ese caso, es el Estado el que se ha erigido como el principal promotor de estas acciones, a través del gasto social como el componente principal para incidir sobre la distribución del ingreso y sobre la creación de condiciones para un mejor nivel de vida de la población.

Bajo ese contexto, Andrenacci (2006:84) considera que “las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas sociales”. Sin embargo, la manera en que las políticas sociales abordan esos problemas encuentran una respuesta diferente de acuerdo con el enfoque teórico que se sustente. Por ejemplo, desde una perspectiva crítica (marxista) el Estado se concibe como la síntesis de la lucha de clases entre capitalistas y obreros, y cuya estructura institucional garantiza el ejercicio de la dominación por parte de los primeros. Aunado a ello la sostenibilidad del sistema capitalista requiere la reproducción de la fuerza de trabajo como objeto de explotación y generador de plusvalor y el Estado como el órgano de dominación de clase pero, también como garante de la reproducción material de la sociedad ya que, la dominación social no es posible únicamente con el aparato coercitivo, sino que a ello debe sumarse la satisfacción de las demandas de las clases subordinadas, según Hirsch (1977)<sup>4</sup>.

Consecuentemente, la acción del Estado adquiere un carácter concreto mediante la práctica política, la cual puede entenderse dentro de este contexto como una mediación de las

4 Joachin Hirsch, citado por Rivera y Guendell (1988).

relaciones entre los gobernantes y gobernados, cuyo resultado sería la formulación de la política estatal, con la que “no sólo se buscaría optimizar la producción capitalista, sino que también se generarían las condiciones institucionales que posibiliten el “filtraje” de los “intereses” de las clases subalternas en los proyectos político-económicos específicos”, Rivera y Guendell (1988:14). De esta manera la política social sería vista como una condición necesaria para conservar la dominación del Estado y la supervivencia del sistema capitalista.

Desde otra óptica, más de carácter funcional, la política social es vista como el elemento que coadyuva al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, por lo que la intervención del Estado en lo social tiene como objetivo la inclusión de las necesidades básicas de reproducción de los trabajadores, debido a la existencia de imperfecciones del mercado que hacen necesaria su participación.

En lo que concierne a la evolución histórica del concepto de política social, se encuentran puntos de referencia del mismo a partir del siglo XIX, con personajes que marcaron una pauta con sus acciones en el desarrollo de lo social. Uno de los principales promotores de la política social fue Otto Von Bismark, para quien la débil posición y crecientes riesgos de los trabajadores industriales le llevaron en 1881 a introducir un sistema de seguro social, que se financiaba con la contribución de trabajadores, empleadores y Estado y que cubría a los trabajadores contra accidentes de trabajo, invalidez, enfermedad y ancianidad.

Hacia 1942 Sir William Beveridge dio su aporte a la política social mediante una propuesta para generar solidaridad entre las clases sociales. Beveridge estaba influenciado por la idea keynesiana de que el seguro social a nivel macroeconómico funcionaba como estabilizador automático del ciclo económico, por lo que desplazó la formulación inicial de Bismark del seguro social exclusivo para trabajadores, y en su lugar se acogió la propuesta de seguridad social de Beveridge, entendida como “un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos – trabajadores o no – a través del cual una comunidad otorga una protección mínima,

independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema”, Bustelo y Minujín (1997:117).

Posteriormente, Richard Titmuss (1974)<sup>5</sup> complementó las ideas anteriores, afirmando que la responsabilidad pública no terminaba solamente con la provisión de servicios sociales sino que debía incluir mayores márgenes de igualdad social con creciente expansión de la ciudadanía, lo que implicaba un carácter redistributivo de la política social a través de un sistema de transferencias públicas, desde los que más poseían hacia los que más necesitaban. Para ello la política social debía incluir la política fiscal para financiar la oferta de servicios sociales, la política de empleo por su impacto en la distribución del ingreso, así como la administración de los sectores sociales, que comprendía la política educativa, de salud, vivienda y otras. Este planteamiento de Titmuss ha trascendido hasta el día de hoy, y predomina como la forma en que se entiende la política social en la actualidad.

Es pertinente destacar de lo anterior que si bien la política estatal orientada a lo social ha estado presente incluso en el Estado Liberal, en éste la intervención era ocasional, por cuanto lo social era visto bajo una concepción restringida, básicamente como una respuesta a las luchas sociales más que como un esfuerzo consciente y emprendido por el Estado hacia la formulación de una política social. Es por esa razón que Rivera y Guendell (1988) sostienen que se puede hablar propiamente de política social en el momento de estructuración del Estado de Bienestar, en donde el Estado asume el proceso global de reproducción, interviniendo de manera sistemática y sostenida como centro ordenador de la sociedad.

Precisamente, en el caso latinoamericano, el Estado de Bienestar ha ejercido una influencia decisiva sobre las realidades económicas, políticas y sociales, especialmente a partir de la implementación del modelo de desarrollo de industrialización (ISI) en los años cincuenta. Inicialmente el enfoque predominante de

5 Richard Titmuss, citado Bustelo y Minujín (1997).

política social que se aplicó fue el universalista, el cual buscaba la inclusión de todos los individuos como beneficiarios de una oferta homogénea de servicios sociales brindados por el Estado, lo que suponía la igualdad de los individuos como receptores de la política social. Consecuentemente, la cobertura de los servicios sociales era amplia e igualmente era el activo papel del Estado como proveedor de los mismos, accionar que se realizó bajo una visión de largo plazo, con objetivos claros de desarrollo nacional y buscando conciliar el crecimiento económico con la justicia social.

Sin embargo en la década de los años ochenta, tanto los objetivos de la política económica como los de la política social se definieron en función de lograr la estabilización y reactivación de la economía bajo un enfoque teórico muy diferente al prevaleciente en años anteriores, adoptando esta última un carácter residual con respecto a los aspectos económicos. Implícitamente la nueva política social asumió un nuevo enfoque denominado focalizador, en el cual la acción del Estado fue reducida a una serie de medidas dirigidas a compensar los efectos negativos de las políticas de estabilización y ajuste, en aquellos segmentos de la población más vulnerables a sufrir un deterioro en su situación socioeconómica, Vilas (1996). Según esto, mediante un proceso de selección se determina quiénes serán los beneficiarios de las políticas sociales, consiguiendo con ello integrar el principio de equidad dentro del gasto social. Consecuentemente, se excluyen como beneficiarios a aquellos individuos que se considera están en capacidad de solventar su consumo recurriendo al mercado.

Conjuntamente las funciones del Estado asumieron una nueva racionalidad, en donde los programas sociales fueron desplazados por una serie de políticas con una visión asistencialista y de corto plazo, complementados con mecanismos para la prestación de servicios sociales, como la privatización y la descentralización.

Más recientemente, han surgido nuevas contribuciones al tema de la política social debido a la evaluación de los resultados de los enfoques anteriores y al debate más actual sobre la relación Estado – Mercado, observándose una perspectiva teórica más ecléctica y pragmática

en sus propuestas. Al respecto, para Bustelo y Minujín (1997:114) ha habido un avance en lo que se refiere a la definición del objetivo de la política social argumentando que ésta se presenta ahora como “una concepción de ciudadanía, de “derechos” sociales, lo que implica la construcción de actores sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales”. A la vez que, Garretón (2000:131) propone una definición en la cual “la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Ello significa un cierto nivel de igualdad entre sus miembros, una calidad de vida definida de acuerdo con la diversidad cultural de quienes la forman y la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustento a la ciudadanía”. Ambas definiciones poseen un carácter más preciso e integral en torno a las necesidades y acciones correspondientes para el desarrollo social, y en especial al destacar la preocupación común por el rescate de la ciudadanía como objetivo de la política social.

También Barahona (1999) aporta en esta dirección afirmando que “el objetivo central de la política social debe girar en torno a la construcción de una ciudadanía activa, mediante la ampliación de oportunidades y la potenciación de las capacidades de la población de cara a su plena inserción en el esfuerzo productivo nacional, en el disfrute de los resultados de ese esfuerzo y en la vida social y cultural en sentido amplio”.

De esta manera los argumentos esgrimidos reflejan la búsqueda de un abordaje mucho más amplio de política social, en el cual se consideran aspectos relevantes que abren la posibilidad para poder hablar de desarrollo social, destacándose elementos esenciales como la gobernabilidad, la democratización y la participación ciudadana, la generación de capacidades, de derechos y responsabilidades, y la convergencia por encima de la divergencia de los distintos paradigmas. Todo ello se abordará con mayor profundidad en las secciones posteriores.

Sin embargo, a pesar del carácter integral e inclusivo contenido en el discurso más reciente de la política social, mantiene gran

vigencia la observación de Thomas H. Marshall (1952)<sup>6</sup>, al manifestar que la extensión de los derechos sociales mediante el sistema de servicios sociales, si bien implica un reconocimiento de la ciudadanía y un mejoramiento de la calidad de vida, no altera la estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso; es decir, el objetivo de la política social no es la igualdad de los ingresos de la población por cuanto ello implica la oposición a la lógica del mercado. Lo que sí consigue es cambiar la forma de la distribución para favorecer a los más pobres, debido a que puede garantizar un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas, independientemente de su nivel de ingresos, favoreciendo el acceso y la inclusión de los grupos más desfavorecidos por el sistema de mercado. La conclusión con base en ese argumento es que la política social influye decisivamente en la calidad de vida. Sin embargo, para este autor no es condición suficiente para hablar de desarrollo social, lo cual conlleva mecanismos concretos para alterar la distribución del ingreso y la riqueza.

## II. LA PRAXIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Tal como se ha mencionado, desde los años cuarenta del siglo pasado América Latina ha sido el escenario de aplicación de distintos modelos de desarrollo, los cuales han respondido básicamente a dos corrientes teóricas: El Estructuralismo y el Liberalismo, de las que se han originado dos estrategias de desarrollo, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y la Apertura Económica, con sus correspondientes enfoques de política social: el universalismo y la focalización.

### II.1 La política social del Estructuralismo

En los años cincuenta la corriente económica estructuralista, representada por Prebisch

y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>7</sup>, tomó gran importancia en América Latina. De acuerdo a esta perspectiva teórica, las economías en desarrollo presentan una serie de características estructurales que les impiden superar tal condición de atraso económico, a saber: el dualismo campo-ciudad, la deficiente distribución del ingreso, el escaso ahorro interno, un mercado interno reducido, atraso tecnológico, dependencia de la producción primaria exportadora, ausencia de industrialización e incipiente desarrollo institucional, deficientes condiciones de vivienda, salud, y educación. Por lo tanto, el desarrollo económico requería de un cambio en las estructuras internas y esta transformación debía ser el resultado de un proceso deliberado, con una activa participación del Estado.

Asimismo, consideraba que los países de América Latina formaban parte de un sistema de relaciones económicas internacionales, al que denominaron “centro-periferia”, en el cual los países desarrollados pertenecen a la primera categoría y los subdesarrollados a la segunda. Por lo tanto, el subdesarrollo latinoamericano era una consecuencia directa del desarrollo de las economías de industrialización temprana, al originar una relación desigual entre el mundo desarrollado (centro) y las regiones atrasadas (la periferia).

Como parte de este sistema de relaciones asimétricas el progreso técnico era más acelerado en los centros y se acompaña de incrementos más intensos de la productividad del trabajo en la industria que los que se registran en los sectores primario – exportadores de la periferia. Aunado a ello, el ingreso real medio crece a tasas mayores en los centros que en la

6 Thomas H. Marshall, citado por Bustelo y Minujín (1997).

7 La Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL) fue creada el 25 de febrero de 1948. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. Entre 1950 y 1963 Raúl Prebisch fungió como Secretario Ejecutivo de esta institución y hasta el día de hoy es considerado su mayor representante.

periferia. Por lo tanto, el problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo, pero las actividades de exportación padecían graves limitaciones para garantizarlo, dado que las posibilidades de incrementarlas estaban restringidas por el comportamiento relativamente lento de la demanda de los centros (países industrializados).

Con base en estos planteamientos, Prebisch (1949 y 1983) propuso una nueva estrategia de desarrollo basada en la industrialización y la sustitución de importaciones (ISI), donde la primera permitiría absorber a la gran cantidad de mano de obra de baja productividad, y también a los trabajadores provenientes de los sectores exportadores y de la producción agrícola para consumo interno. En resumen, con la ISI se conseguirían los siguientes objetivos:

1. Se ayudaría a corregir la tendencia hacia una restricción extranjera sobre el desarrollo resultante de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de productos primarios por los centros, comparada con la elevada elasticidad-ingreso de la demanda en la periferia de manufacturas procedentes de los centros.
2. La sustitución de importaciones mediante la protección contrarresta la tendencia hacia el deterioro de la relación de intercambio al evitar la asignación de recursos productivos adicionales a las actividades de exportación primaria y desviarlos en su lugar hacia la producción industrial.
3. La industrialización promueve cambios en la estructura de producción en reacción a esa elasticidad elevada de la demanda de manufacturas.

Adicionalmente, lo reducido de las economías hacía que la industrialización basada en el mercado nacional fuera poco factible, por ello la integración económica regional constituía un elemento esencial del modelo, lo que a la postre, al menos para Centroamérica, se consolidó con la conformación del Mercado Común Centroamericano.

La implementación de tales medidas requería el acompañamiento de un proceso de

planificación, debido a la necesaria presencia de la racionalidad y previsión en la política de gobierno e inversión en infraestructura, para acelerar el crecimiento, intensificar la tasa de acumulación de capital interno a través de incentivos apropiados y obtener recursos financieros internacionales que aumentarían la capacidad de ahorro. De ahí, que bajo este modelo, el mercado, la iniciativa privada y la planificación no eran incompatibles, ésta última por el contrario favorecería mediante condiciones básicas el funcionamiento adecuado del mercado, lo cual no implicaba una inversión estatal específica, excepto en infraestructura y promoción del desarrollo.

En lo que respecta a esta experiencia de desarrollo económico en América Latina, Villasuso (2002:88) señala lo siguiente:

- a. Los dos ejes centrales del esquema fueron la industrialización y la integración. Para ello se establecieron elevadas barreras arancelarias de corte proteccionista, con el fin de estimular al sector industrial, y como parte del proceso integracionista. Además se diseñaron diversos esquemas de estímulos e incentivos (subsidios) tendientes a sustentar el crecimiento de la producción industrial. También se realizaron ajustes normativos que posibilitaron la llegada de inversión extranjera y el establecimiento de gran número de empresas que disfrutaron de beneficios fiscales en el marco de la integración.
- b. El Estado asumió un rol relevante, tanto para proporcionar infraestructura física a la actividad industrial (vg. electricidad, caminos, carreteras y teléfonos) como para llevar servicios básicos a la población (vg. salud, educación y nutrición), lo cual constituye una expresión de una política social universalista.

Ese conjunto de acciones requerían de un Estado fuerte que asumiera el reto de enfrentar bajo una nueva perspectiva los problemas estructurales de América Latina, e impulsar los cambios pertinentes en la economía. Como señala Bitar (1988), el enfoque estructural acentuó las perspectivas de mediano y largo plazo,

así como la interconexión de las variables sociales y políticas con los factores productivos. Pero también los cambios estructurales implicaron acentuar los mecanismos de intervención del Estado en diversas áreas. Como consecuencia de esto último, el Estado mediante el establecimiento de compromisos materiales consiguió elevar la capacidad de consumo de la población, con el consecuente efecto multiplicador sobre la demanda de bienes y la generación de fuentes de empleo, Rivera y Güendell (1988).

Complementariamente a la transformación en el aparato productivo, la intervención estatal trascendió la esfera de lo económico, emprendiendo una serie de acciones como parte de una política social, denominado comúnmente como Estado de Bienestar, Andrenacci (2006). Esta política respondió a una visión de futuro sobre el tipo de sociedad que se quería, donde la integración de lo económico y lo social era una condición fundamental para garantizar que los efectos derivados del progreso económico (propios de la estrategia de desarrollo que se estaba impulsando), se distribuyeran de forma equitativa hacia el conjunto de la sociedad. En lo concerniente a la población beneficiaria, eran explícitos los estrechos vínculos entre la política económica y la política social, pues el modelo de la ISI “exigía crear un mercado interno y para ello debía aparecer un grupo social dotado de capacidad adquisitiva para generar una demanda para los bienes que ahora se producían internamente”, Franco (1992:8). De ahí que fuera la clase media el principal grupo beneficiario del proceso, el cual por su organización tenía capacidad de presión sobre el Estado para que sus demandas fueran atendidas, características que no están presentes en los grupos pobres. Paralelamente la industria nacional fue el otro grupo beneficiado, como resultado de la ampliación del mercado interno, Franco (1996).

El universalismo fue el principio rector de este accionar del Estado en lo social, lo que se expresó en una oferta de bienes y servicios homogéneos, en la cual no había diferenciación en el grado de necesidades de los beneficiarios y por tanto la oferta está abierta a todos, teniendo como trasfondo la difusión de valores y creencias para fomentar la integración social y la idea de la igualdad.

De igual forma, esta política social se caracterizó por el centralismo del Estado en la elaboración y ejecución de los programas sociales, quien ejercía el monopolio en las funciones sociales, y sus responsabilidades abarcaban todo el proceso, desde el financiamiento, el diseño, la implementación, la supervisión y ocasionalmente la evaluación de los programas. Asimismo, al ser el Estado el único oferente de los programas sociales, la calidad y cantidad estaban supeditadas a lo que éste considerara conveniente, sea por razones políticas, administrativas o por presiones corporativas. En cuanto al financiamiento de los programas, éste corría por cuenta del Estado, con recursos provenientes de fuentes fiscales. Paralelamente, la evaluación de la gestión estatal se realizaba utilizando como indicador el gasto público social<sup>8</sup> y sus fluctuaciones, asumiendo que cuanto mayor sea el gasto social menor será la pobreza, por lo que lo relevante era la magnitud del gasto destinado a lo social.

Esta experiencia favoreció la eliminación de formas de dominación oligárquica que afectaban a las zonas aisladas y aseguró el equilibrio entre oferta y demanda, evitando migraciones de beneficiarios hacia localidades donde se obtengan mayores beneficios, Franco (1996). En resumen, este periodo trajo como consecuencia un avance muy significativo en la evolución de muchos indicadores tanto económicos como sociales, algunos de los cuales se han logrado mantener y en algunos casos mejorar.

No obstante el avance logrado en el área social, este enfoque de política no estuvo libre de limitaciones. Desde el punto de vista de la inclusión, el Estado desarrollista consiguió la ampliación del acceso de individuos y grupos a los beneficios de las políticas públicas, pero “no logra romper, de modo concluyente, con la estratificación en fuertes asimetrías socioeconómicas y políticas, asociadas en muchos casos a aspectos étnicos y/o de género”, Andrenacci (2006:93). En consecuencia, este modelo tendió

8 El gasto social es entendido como “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social”, Haindl, Budinich e Irarrázabal (1989), citados por Franco (1996).

hacia modelos de tipo corporativo, incorporando a los distintos grupos sociales de manera fragmentada, de arriba hacia abajo, es decir desde los que tienen más capacidad de defender sus intereses y menos necesidades hacia los que no, lo cual también llevó a una estratificación de los servicios y su calidad de manera paralela. Además, las corporaciones con una mejor inserción en el mercado de trabajo son las que reciben mejores prestaciones, por lo que quienes no pertenecen al mercado formal de trabajo quedan excluidos. Molina (2006).

Por otro lado, al ser una oferta de acceso irrestricto conllevaba a que se constituyera en una carga financiera muy onerosa, por lo que su sostenibilidad sólo era posible disminuyendo la calidad y con ello el impacto de los programas sociales o recortando la universalización por lo que adicionalmente el acceso se restringió a un grupo menor de beneficiarios, Franco (1996). Además, el aumento en la cobertura de los servicios se tornó en la prioridad de las políticas, con lo que elementos relevantes como la calidad y el impacto de los programas difícilmente fueron tomados en cuenta ante la carencia de una adecuada evaluación.

La desviación de los recursos fue otra dificultad que enfrentó el universalismo, por ejemplo, para el caso de la educación pública, el BID (1996) critica al enfoque universalista, aduciendo que los sistemas de educación tradicionales se basaban en la igualdad de oportunidades, lo que se traducía en un mismo nivel de gasto o de insumos para todos los niños, lo que acarrea un problema serio de desviación de recursos hacia determinados grupos sociales que quizás no los necesitaban. También Cohen y Franco (1992), señalan como a nivel latinoamericano, del presupuesto total de algunos programas sociales, la transferencia neta a los pobres no era mayor al 5%, y el restante 95% se diluía entre gastos burocráticos o se filtraba a otros grupos.

También faltó coordinación del número de grupo de instituciones que proliferaron bajo este enfoque de política, originando ineficiencia adicional y duplicación de servicios, a la vez que se generó una gran competencia por la asignación de recursos, en donde la ganancia de una

institución implicaba la pérdida de otra debido a la escasez de recursos. En tanto que, el uso del gasto social como indicador para evaluar su desempeño conlleva el problema de que si no se considera la progresividad del mismo, podría caerse en el error de estar incrementándolo sin que éste llegue a los más necesitados y termine desviándose a grupos que no son prioritarios. Además, el nivel de agregación de indicadores como el gasto social, dificulta la consideración de ciertas variables relevantes que a nivel macroeconómico no es posible apreciar.

Lo anterior guarda estrecha relación con problemas de tipo institucional y administrativo. Franco (1990) sostiene que la política social universalista mostró una fuerte inercia, es decir, la ejecución continua de acciones que no se contrastan con la realidad para determinar su oportunidad y eficacia; a ello se sumó la discontinuidad en la implementación de las mismas, producto en muchas ocasiones de los cambios de gobierno. Igualmente hubo una falta de prioridades claras y dificultades que imponen la burocracia y las clientelas para descontinuar ciertos programas, lo que dificultó la evaluación de los resultados y la reorientación de las acciones estatales, además del hecho que la asignación de los recursos se hace siguiendo un presupuesto histórico, lo que limita aún más una correcta utilización e implementación de los mismos.

Una de las principales críticas que se le hace al universalismo, es que trata como iguales a personas desiguales; simplemente incrementa la desigualdad. Nuevamente, refiriéndose a la educación se tiene que, el Estado Benefactor al facilitar el acceso a la educación suponía garantizar la igualdad de oportunidades para la movilidad social de toda la población y, a la vez, esto implicaba la reducción de las desigualdades sociales. Sin embargo, el acceso a ésta se encuentra estrechamente relacionado con el origen social de los alumnos, lo que implica que una buena parte del gasto social termine favoreciendo a los grupos que no son los más necesitados, perdiendo el carácter progresivo que debería caracterizarlo. En ese sentido, de acuerdo con Castro (1997), suponiendo que la oferta educativa fuese homogénea, en calidad y cantidad, ésta se ofrece a

sectores sociales y regiones geográficas que no son homogéneas, con desigualdades culturales y sociales previas que generan que el grado de apropiación de un bien como la educación no sea el mismo para todos, lo que a la postre se refleja en los resultados de indicadores tales como los de deserción y reprobación. Por consiguiente, el acceso universal a la educación, lejos de encontrar en la educación un mecanismo para la igualdad social crea una diferenciación dentro del sistema educativo, pues garantizar el acceso es necesario pero no suficiente para alcanzar la igualdad de los resultados en una población heterogénea.

En síntesis, el análisis esbozado sobre la política social bajo el modelo ISI deja claro que se trató de un enfoque cuyos ejes eran la inclusión y la cohesión social, para lo cual se abocó a la prestación de servicios universales cuyo fin era cubrir a toda la población. No obstante, en su implementación se enfrentaron una serie de limitaciones y resultados no deseados, sobre todo en cuanto a diferenciación en la prestación y la calidad de los servicios. Sin embargo, no debe menoscabarse que este enfoque bajo una aplicación adecuada podría conducir a un deseable modelo de integración social y desarrollo humano.

## II.2 La política social del neoliberalismo

En la década de los años setenta del siglo pasado, las principales economías industrializadas experimentaron un decrecimiento generalizado, con tasas de desempleo altas, una contracción del comercio mundial, dándose el fenómeno inédito de la estanflación (estancamiento con inflación), un shock de precios de petróleo y un agotamiento del clima de concertación social y política hasta entonces vigente. A la frágil recuperación de los años 1976-1977, siguió un segundo shock de los precios petroleros en 1978, activándose una recesión a nivel internacional entre 1979 y 1982. Como respuesta a los acontecimientos anteriores, se produjo la reestructuración del sistema económico internacional, originando un nuevo orden caracterizado por una creciente interdependencia y la globalización cada vez mayor de los mercados.

Estas tendencias fueron acompañadas por la rápida aceleración de las corrientes internacionales de comercio e inversión, por el descubrimiento y la difusión de nuevas tecnologías, por el crecimiento explosivo y la integración de los mercados de capital, adquiriendo gran influencia a nivel internacional las tesis económicas neoliberales y su estrategia de desarrollo basada en la apertura y la liberalización económica.

En medio de este marco de cambios en el escenario económico mundial, surgieron las medidas para la superación de la crisis de los países latinoamericanos, al amparo de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se optó por la aplicación de políticas de corte neoliberal. De esa manera se implementaron una serie de medidas de reforma estructural, las cuales se resumieron en lo que John Williamson denominó el “Consenso de Washington”, que reflejan el acuerdo entre las organizaciones multilaterales de financiamiento (FMI, Banco Mundial, BID) sobre lo que debía hacerse en América Latina en materia de estabilización y reforma estructural, y consistían en las siguientes recomendaciones de política económica: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad, Williamson (1990).

Como resulta evidente de lo anterior, la participación activa del Estado en lo económico y lo social fue muy cuestionada, dándose un debilitamiento de sus tradicionales funciones de control social y del ejercicio de políticas activas y con ello una reducción de las actividades públicas (en especial las de beneficio social); una tendencia a la privatización de las empresas estatales más rentables y una creciente desregulación de la economía.

De acuerdo a lo que se ha señalado al interior de la corriente económica neoliberal existen diversas concepciones sobre la política social. Por una parte, para la vertiente más ortodoxa, la política social no está contemplada de manera explícita, resultando notoria la ausencia del análisis riguroso de la misma,

limitándose a señalar que el bienestar social es función directa del crecimiento económico. El marco conceptual de esta nueva forma de hacer política social tiene una importante relación con la Teoría del Derrame o Goteo, según la cual el crecimiento económico se puede generar de una manera automática cumpliendo ciertas condiciones, tales como mercados competitivos y sin distorsiones, lo cual llevará a las economías a etapas superiores del desarrollo. De acuerdo a esta lógica de razonamiento, en las primeras etapas del crecimiento económico el factor trabajo es relativamente abundante en comparación al capital, por consiguiente este presentará una productividad marginal menor, de aquí que los beneficios crecen más de prisa que los salarios, empeorando la distribución del ingreso; sin embargo, a medida que se alcanzan etapas más avanzadas del proceso de crecimiento, el stock de capital empieza a crecer, convirtiéndose poco a poco en el factor relativamente abundante, por lo que los salarios empezarán a recuperar terreno frente a los beneficios, determinándose de esta manera una distribución más equitativa de la riqueza, González (2002).

Autores en esta línea como John Rawls (1971), al referirse a la política social, plantean que en esa área lo pertinente es “establecer un criterio para evaluar el orden social según el cual los principios de justicia puedan desvincularse de la situación inicial en términos de riqueza y poder político, proponiendo un conjunto de mecanismos sociales (instituciones) que benefician a los menos favorecidos en mayor medida que cualquier otro mecanismo destinado a garantizar la justicia y la equidad. Asimismo se establece la supremacía de ciertos derechos políticos, como la libertad, sobre los económicos y sociales, en el caso de que entren en conflicto”<sup>9</sup>. Por su parte, para Nozick (1974) “el Estado mínimo y el enfoque libertario deben proteger los derechos de propiedad y la seguridad personal, pero abstenerse de cualquier redistribución del ingreso mediante impuestos u otra medida compulsiva, ya que esto iría en detrimento de los derechos de

propiedad y de la libertad del individuo para disponer a su gusto del fruto de sus esfuerzos y de la rentabilidad de sus activos, sin la interferencia del Estado (principio de la soberanía individual)”<sup>10</sup>. Estas concepciones evidencian la primacía de lo económico sobre lo social que caracteriza a la escuela neoliberal de donde se desprenden la tesis del Estado mínimo y la Teoría del Derrame.

Concebida de esa forma, la política social como un deber estatal no tendría razón de ser, pues el crecimiento económico es condición suficiente para el bienestar de la población, de manera que la mejor política social sería la profundización de las reformas económicas. En consecuencia la intervención del Estado en la economía genera distorsiones en el sistema de mercado y en la asignación de recursos, especialmente debido al crecimiento del gasto público, lo que condujo al planteamiento de medidas orientadas a la búsqueda de un estado minimalista<sup>11</sup> y prescindente, paralelamente con la ampliación de la participación del sector privado. Es decir, que desde esta perspectiva se consideran excluyentes los objetivos del crecimiento económico con los de la equidad, Sen (1998) y Ranis (2002).

No obstante, existe otra concepción de política social de corte neoliberal que tiende a relativizar esta teoría del derrame y que si bien comparte el criterio de la idoneidad del mercado como asignador de recursos, y cuyo funcionamiento sin interferencias generaría un bienestar que abarcaría a toda la sociedad, también considera que mientras esto sucede no se pueden ignorar los problemas de los grupos más pobres. Según este razonamiento, en tanto

9 Jhon Rawls, citado por Solimano (2005), página 49.

10 Robert Nozick, citado por Solimano (2005), página 49.

11 Refiriéndose al Estado costarricense en los años 80, Carlos Sojo (2000:104) señala que “dejó de desempeñar ciertas funciones especialmente en la transformación productiva directa. Pero su responsabilidad en la conducción del modelo de desarrollo económico, como queda en evidencia a causa de las políticas de “incentivos” a la producción de exportaciones no tradicionales y a la atracción de inversiones, posiblemente haya aumentado”.

los frutos del crecimiento económico (garantizados con las reformas estructurales) logran permear a toda la sociedad, se hace necesaria la intervención estatal, aunque sea de manera compensatoria y no desarrollista, con el fin de mantener la estabilidad económica y política, lo mismo que la gobernabilidad.

Al igual que la ortodoxia neoliberal, se cuestiona el universalismo de la política social, señalando una serie de debilidades, entre las que se destacaba que el gasto social no necesariamente llegaba a los más necesitados y que los servicios sociales universales eran ineficientes, costosos y de baja calidad, lo cual coincidía con los elevados déficit fiscales que predominaban en las economías, Solimano (2005:47).

A partir de entonces, la política social varió en su conceptualización y sus instrumentos, adquiriendo características singulares; así, su objetivo central pasó a ser el combate a la pobreza, lo cual implicó el desplazamiento de acciones institucionalizadas como planes nacionales de largo plazo por proyectos de corto plazo para la atención de las necesidades inmediatas, asumiendo la política social una forma compensatoria (asistencialista), residual y focalizada.

En consecuencia se da una reducción y reorientación del gasto social hacia la atención de los sectores sociales más afectados por las medidas de política económica, mediante la transferencia de una renta mínima no contributiva ni condicionada. Según Molina (2003) éste enfoque resguarda el principio de equidad, el cual supone que para obtener igualdad de resultados en poblaciones de diferentes condiciones socioeconómicas se deben diferenciar los niveles de gasto por persona, orientando el gasto hacia los más necesitados, es decir, se debe tratar de manera desigual a quienes son socioeconómicamente desiguales, por lo que, los beneficiarios de la política deben ser los más necesitados, los que tienen menor capacidad de hacer valer sus demandas, en tanto que aquellos sectores de la población que hasta ahora han obtenido beneficios de la política social gracias a su nivel de organización y presión, no requieren del subsidio estatal, es decir, deben excluirse como receptores de la política social.

A nivel más operativo, se propone la identificación precisa de los beneficiarios de los programas, denominados población-objetivo, los cuales serán determinados de acuerdo con el nivel de ingresos monetarios. Con esta racionalización de la política social se pretende la elaboración de soluciones pertinentes a los problemas, además, de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, así como un impacto *per cápita* mayor de las políticas sociales sobre los grupos de mayor vulnerabilidad, recurriendo en todos los casos a una evaluación constante de los programas y medidas, mediante el método de costo-impacto, que según Cohen y Franco (1992) supera las limitaciones de los enfoques basados en el análisis de costo-efectividad y el análisis de eficiencia o impacto<sup>12</sup>. Según estos autores, esta metodología previene situaciones desafortunadas como la elaboración de proyectos con un alto grado de eficiencia combinada con un bajo grado de eficacia o viceversa, lo que al final de cuentas redundará en programas sociales con mayores posibilidades para mejorar el bienestar de las poblaciones beneficiarias.

Es decir, que la focalización pretende romper con el clientelismo, ya que la selección de beneficiarios “no está sujeta a la discreción o benevolencia de los gobernantes, sino que responde a criterios técnicos que de alguna manera definen la condición de pobreza de sus beneficiarios”, Molina (2003:15). Además, la toma de decisiones en el ámbito local supone ventajas para la participación ciudadana, permitiendo la

12 De acuerdo con Cohen y Franco (1992:183) el análisis de efectividad consiste en comparar los costos monetarios con los bienes y servicios obtenidos, sin embargo carece del examen de los objetivos. El análisis de impacto determina en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos, los cambios producidos en la población beneficiaria y los efectos secundarios previstos y no previstos, su debilidad es que no considera los costos en que se incurre. La evaluación de costo-impacto combina ambas metodologías para optimizar tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos, el resultado es una evaluación mediante la cual un proyecto alcance sus objetivos con la mejor asignación posible de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, en maximizar el impacto al menor costo posible.

influencia de los ciudadanos sobre las decisiones que afectan a sus provincias y regiones, así como el ejercicio de la fiscalización sobre asuntos de su interés, Molina, (2006).

En cuanto a la prestación de los servicios sociales, el papel del Estado se debilita sustancialmente, provocando así la reducción de los recursos públicos para atender las necesidades sociales que acarrió en el pasado el deterioro de las finanzas públicas. Para tal efecto, las responsabilidades del Estado se concentran en el financiamiento parcial de los programas, especialmente los dirigidos a los más necesitados, ejerciendo actividades de promoción y participando de manera subsidiaria en la ejecución de algunos programas. Por consiguiente, se da una tendencia a la reprivatización de la política social, específicamente en dos sentidos: por una parte, retornar a la responsabilidad de la integración social al mercado, reemplazando las funciones que el Estado había asumido en este terreno. Por otro lado, se plantea un progresivo desplazamiento hacia la comunidad de áreas de la política social, pero manteniendo el Estado la función de regulación de la actividad privada y organizador de la sociedad, Rivera y Guendell (1988).

De esta forma aumenta la participación de agentes privados a través de mecanismos como la privatización<sup>13</sup>, la mezcla entre lo público y lo privado, la descentralización o la terciarización<sup>14</sup>, acciones que descansan en el supuesto de que esto crearía un estímulo para una expansión automática del sector privado. En concordancia con la implementación de los mecanismos anteriores, se persigue la participación de otros actores en el desarrollo de la política social y la prestación de servicios, propiciando que sean los receptores de los beneficios quienes elaboren los proyectos que satisfagan

sus necesidades según su propia visión, fungiendo el Estado simplemente como asignador de recursos. La percepción de los problemas por parte de los interesados, así como la capacidad de innovación que se supone diseminada en la sociedad y no exclusivamente en el Estado, son los elementos sobre los que se sustenta esta forma para la toma de decisiones. La posibilidad de elegir entre una oferta más variada y más congruente con las necesidades de los beneficiarios serían los principales beneficios que se obtendrían. Por otra parte, en esta nueva estrategia el agente que financia transfiere un poder de compra o un subsidio a la demanda, es decir que el beneficiario elige en un cuasimercado<sup>15</sup> los servicios de su preferencia.

Con la mayor presencia del sector privado, se pretende que el Estado no tenga que aportar la totalidad de los recursos, sino solamente será una entre varias fuentes, es decir se trata de un esquema de cofinanciación, que garantiza por un lado la obtención de recursos suplementarios y por otro, la participación de los beneficiarios de los programas, con el afán de incrementar su compromiso con las acciones a emprender. Adicionalmente, la cofinanciación incluye el cobro de tarifas por la prestación de los servicios públicos sociales. Al respecto Franco (1996:16) señala que en la primera forma de cofinanciación subyace la idea de que “lo que no cuesta no es valorizado por quien lo recibe”, mientras en la segunda, se supone una progresividad implícita de que “el que puede, debe pagar”.

Según esto, la consecución de un Estado minimalista brinda la posibilidad de no incrementar el gasto público, por lo que la racionalización del gasto social se convierte en uno de los principales fundamentos de la focalización, privando la idea de que la solución no es gastar más, sino gastar mejor todo el gasto público y al gastar mejor el gasto público implica de un lado la utilización más eficiente y eficaz de los

13 La privatización “transfiere a formas de organización de propiedad privada actividades que se vienen prestando por el Estado, en muchos casos protegidas mediante monopolios legales que excluyen a los demás de la posibilidad de competir con el ente público”, Rodríguez (1992:45).

14 Es entendida como “la provisión del servicio por el sector privado, pero financiado con recursos públicos, Molina (2006:25).

15 En política social se entiende como “un mercado donde las reglas de juego están reguladas y supervisadas por el Estado, de modo que los agentes y procesos no se rigen por el libre juego de la oferta y la demanda”, Andrenacci (2006:96).

recursos (costo-impacto); por otro, conlleva desagregar el gasto social y analizar a sus reales beneficiarios. Dentro de esto último Franco (1996) distingue cuatro componentes del gasto: El gasto administrativo, el cual con tan solo el incremento en la burocracia elevaría el gasto total pero sin beneficio para la población; el gasto social fiscal, que incluye el aporte fiscal que llega a los beneficiarios y que financia parte del aparato administrativo; el gasto social directo, es en el que se excluyen los gastos administrativos, por tanto consiste en el aporte fiscal mediante transferencias monetarias o de bienes y servicios que reciben directamente los beneficiarios y finalmente, el gasto social efectivo es la porción del gasto directo que llega efectivamente a los más pobres.

Sin embargo, pese a que el enfoque de focalización pretendía combatir los males del enfoque universalista, también adoleció de una serie de inconsistencias y acarrió una serie de consecuencias negativas, que se analizan a continuación. Si bien, una de las razones de mayor peso para impulsarla eran las restricciones fiscales y el alto costo de los programas universales, ésta resultó también un mecanismo oneroso.

Al respecto, Solimano (2005) señala que los procedimientos de selección de beneficiarios para ser eficaces requieren disponer de gran cantidad de información para identificar a la población pobre y que el aumento en el número de beneficiarios registrados incrementa el costo de estos programas, por lo que al final de cuentas un sistema focalizado termina incurriendo en costos administrativos considerables. Además, según este mismo autor, los pobres son considerados como beneficiarios pasivos, y no ciudadanos con derechos y opciones, lo cual guarda relación con el hecho de que la población pobre tiene escasa organización, lo que dificulta su injerencia en la formulación e implementación de las políticas que los afectan, así como para exigir la rendición de cuentas.

Paralelamente, el enfoque focalizador al limitarse a las necesidades inmediatas, niega la relación complementaria entre la política social y la política económica lo cual le confiere a la primera un carácter asistencialista.

De acuerdo con Iglesias (2006), lo más grave de este proceso fue que “en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo y los problemas de la sobrevivencia económica y las crisis de corto plazo acapararon la atención de las políticas en la mayoría de los países” (Iglesias, 2006:10). Complementariamente, para Ana Sojo (2007) el énfasis asistencialista de la política social generó una desviación hacia los síntomas de la pobreza, relegando a un segundo plano el tema de sus causas. En el mismo sentido, afirma la CEPAL (2006) que “la focalización prolongada puede consagrar un modelo asistencialista que refuerza la dependencia de los beneficiarios. Esto contradice el ideal de ciudadanía social, según el cual lo más importante es el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para que participen activamente en la sociedad y puedan constituirse en actores con mayor poder de autodeterminación”, CEPAL (2006:36). Por consiguiente, la focalización puede tener efectos redistributivos a corto plazo, sin embargo la sostenibilidad de este proceso y su aporte al desarrollo social en el largo plazo es reducido.

Por otro lado, la inclusión de actores privados reemplazando al Estado, específicamente los actores del sector comercial, conduce a disminuir la participación estatal, pero no de una manera auxiliar o complementaria para el beneficio de la totalidad de la población, sino a través de la segmentación de la demanda, atendiendo únicamente al nicho del mercado que puede pagar por el bien o servicio privado. En este sentido, Solimano (2005:53) afirma que “la consecuencia política de este sistema es la insatisfacción popular, que puede alimentar una política populista e inestable”. Aunado a ello, la focalización genera conflictos debido a su mayor efecto redistributivo, porque el grupo que recibe los beneficios no es el que los paga. Consecuentemente el grupo que dispone de mayores recursos y que financia los servicios de los grupos vulnerables, al no recibir beneficios del modelo tampoco está interesado en colaborar en su financiación. Hay, en consecuencia, “una pérdida en la solidaridad, en este caso a través de las fuentes de financiamiento”, Molina (2003:3).

Otro problema para la implementación de este enfoque se refiere a la transferencia del poder de compra o un subsidio a la demanda para los beneficiarios, ya que se requiere de la existencia de más de un oferente, así como que los usuarios posean la información suficiente para elegir adecuadamente. También se debe tomar en cuenta que sin los mecanismos adecuados la cofinanciación puede ocasionar la exclusión de los grupos que no puedan contribuir con el programa o el pago de una tarifa. Al respecto, Cornia<sup>16</sup> (1987) sostiene la necesidad de establecer criterios de distinción de la capacidad de pago: los grupos con ingresos altos deben cancelar el costo real del servicio, los de ingresos medios al menos una parte, y los pobres deben recibir gratuitamente el servicio. En consecuencia, el financiamiento estatal se concentrará en aquellos individuos que no tengan posibilidades de pago. Esto último puede parecer engañoso en cuanto al objetivo de reducir la participación del financiamiento estatal, ya que se establece una relación directa entre el incremento de la pobreza y la intervención del Estado.

En cuanto al papel del sector privado, si bien éste ha asumido funciones que antes desempeñaba el Estado, principalmente en educación y salud, se ha establecido un sistema dual en la prestación de servicios sociales, que de acuerdo con Barahona (1999) atenta contra la equidad de la política, ya que por un lado se fortalece el acceso de ciertos grupos a seguros sociales corporativos (públicos y privados), mientras por el otro se desmantelan los componentes universales del sistema, que sí permitirían crear y distribuir las capacidades necesarias de tal forma que cada persona desarrolle sus propias capacidades y obtenga sus propios méritos.

Complementando lo anterior, Gurrieri (1990:44) señala cómo en la práctica la focalización no resuelve el problema de la equidad y por el contrario genera dos sistemas de servicio social coexistentes, ya que origina “por un lado, un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mayores ingresos y cuyo acceso está restringido a ellos

y por otro, un sistema público de asistencia social, de presupuesto exiguo ya que los estratos de altos ingresos no contribuyen al mismo, que brindaría algunos servicios básicos a la porción más pobre de la población”. Adicionalmente se genera un proceso de exclusión de los estratos medios de la sociedad, ello debido a que no pueden acceder al sector privado pero tampoco son sujetos de la política social orientada a los grupos más vulnerables. Además, los servicios ofrecidos dependen de la disponibilidad de recursos, por lo cual el alcance de los beneficios es limitado y no necesariamente de calidad. Resultando aún más preocupante el hecho de que en la prestación de los servicios sociales priva el carácter individual sobre el colectivo, pues el apoyo se brinda de manera individual (a personas o a sus familias) en función de su condición de pobreza, por consiguiente no se fomentan los lazos entre los ciudadanos y tampoco el fortalecimiento del capital social, Molina (2003).

Quizás como sostiene Ocampo (2001), el principal inconveniente de la focalización radica en la confusión entre principios e instrumentos de la política social, así la focalización se ha tomado como un principio en sí misma, cuando en realidad “la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad”, Ocampo (2001:16).

En síntesis, el enfoque focalizador de la política social que se implementó a partir de los años 80 constituía un esfuerzo por hacer más eficiente el uso de los recursos en ésta área y conseguir que los mismos llegaran a quienes más los necesitaban. Sin embargo, los resultados conseguidos, han erosionado la cohesión social, provocando una mayor diferenciación y exclusión en la asignación de recursos, generando beneficiarios de las políticas sociales, pero paralelamente “perdedores” de la misma, pues no cumplen con los requisitos de pobreza que les amerite ser considerados población objetivo. Esa situación sin duda contrasta con el objetivo de la cohesión y en cambio tiende a generar una mayor desigualdad social. Asimismo no provee mecanismos reales de ascenso social, debido a que el carácter asistencial y cortoplacista no

---

16 Cornia, G.A., citada por Franco (1996).

permite considerar las causas estructurales de la pobreza, con lo cual la salida de la misma se encuentra muy lejana.

### III. TENDENCIAS DEL DEBATE TEÓRICO MÁS RECIENTE SOBRE POLÍTICA SOCIAL

#### III.1. Revisión de la política social de los años ochenta

La situación de la región latinoamericana durante los últimos veinticinco años ha estado marcada por cambios sustanciales en la estructura económica, motivados por la necesidad de recuperar el crecimiento económico del periodo previo a la crisis de los años ochenta. Con las medidas de política económica de corte neoliberal adoptadas en las últimas dos décadas, estas economías recuperaron la senda del crecimiento, aunque en medio de luces y sombras, pues los niveles alcanzados no han sido de la magnitud deseable, pero sobre todo, éste no se ha derramado a todos los sectores de la sociedad, tal y como lo postulaban los proponentes de la nueva política económica. En tanto que, la desigualdad ha sido el rasgo característico en Latinoamérica, en donde la brecha entre ricos y pobres se ha acentuado.

Como ya se ha señalado, en medio de fuertes restricciones fiscales y la búsqueda de un Estado más eficiente y menos interventor, la política social asumió un carácter compensatorio y focalizador, atendiendo a los grupos sociales que no se habían podido beneficiar de las reformas económicas. Sin embargo, este cambio de enfoque desde el universalismo predominante durante el modelo de industrialización hacia la focalización no logró resolver el problema de la desigualdad en América Latina; asimismo, esta política ha carecido de un paradigma que oriente las acciones en el área social y lo que predomina es la presencia de múltiples acciones sociales, continuas o sujetas a los cambios de gobierno, con una incidencia en diversidad de campos y que no guardan entre sí un mismo patrón u objetivos, Sposati (2006).

Ante dicho panorama se originó un proceso de replanteamiento de lo actuado hasta el

momento, incluso por los representantes del enfoque económico predominante (neoliberal), los cuales reconocen que si bien la estabilidad macroeconómica es esencial para alcanzar el crecimiento económico, en el caso de experiencias como la latinoamericana no se verifica el efecto derrame y por ello, las políticas de desarrollo deberían tomar muy en cuenta las necesidades de la población. También, consideraban que ninguna política por sí sola impulsa el desarrollo, por lo que se impone una solución integral, es decir, que el desarrollo sostenido debe ser un proceso de inclusión social, lo suficientemente flexible como para adaptarse a la evolución de las circunstancias, Banco Mundial<sup>17</sup>.

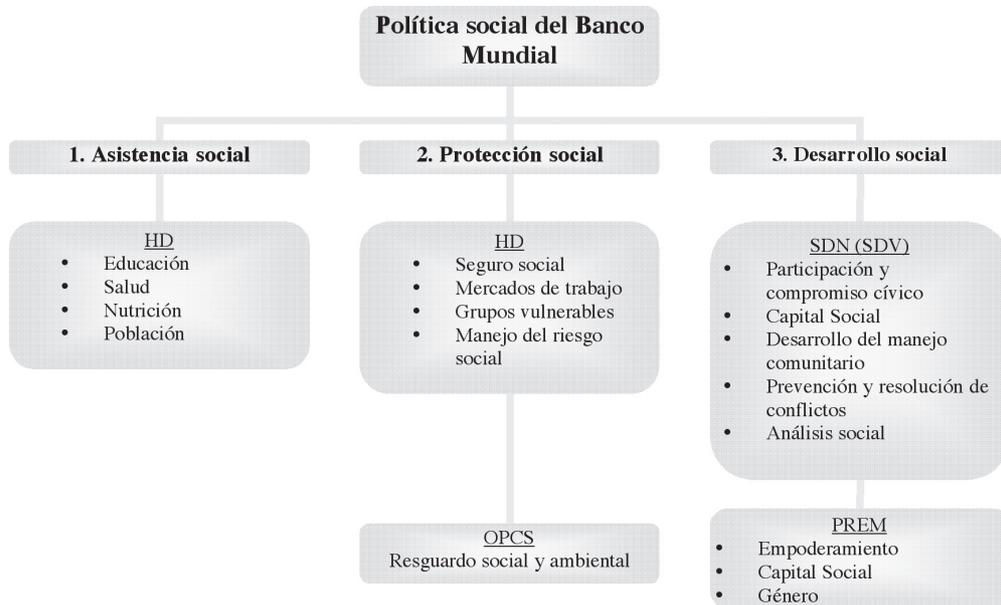
Por lo tanto, a diferencia del pasado, esta corriente económica actualmente sostiene que es posible conciliar crecimiento y equidad, y que existe una relación complementaria entre Estado y mercado. De ahí que afirmen que la creciente desigualdad observada opera como un doble obstáculo para la reducción de la pobreza: en primer lugar porque si el crecimiento hubiese estado acompañado de una disminución de la desigualdad, habría sido más favorable a los pobres, y en segundo lugar, que aun cuando ésta no cambie, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza en países con distribuciones menos equitativas del ingreso, Banco Mundial (2006).

Asimismo el Banco Mundial estima que si el nivel de pobreza disminuye en 10 por ciento, el crecimiento económico puede aumentar en 1 por ciento y la inversión hasta en 5 por ciento del PIB, Cox y Perry (2006)<sup>18</sup>. Tomando en cuenta lo anterior, estos autores proponen que “la estrategia más eficiente para crecer y reducir la pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos consistiría en una combinación de políticas que busquen la aceleración del

17 Tomado del comunicado de prensa N°:2000/032/S en la página [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

18 Pamela Cox y Guillermo Perry Vicepresidenta del Banco Mundial y Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, respectivamente. Tomado de la página [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

FIGURA 1  
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL BANCO MUNDIAL



HD: Desarrollo humano

OPCS: Políticas en operación y servicios nacionales

SDN: Cadena de desarrollo sostenible- formada en junio del 2006 por fusionar el Desarrollo sostenible social y ambiental (ESSD), incluyendo el Desarrollo Social (SDV), con la infraestructura de la vice-presidencia.

PREM: Reducción de la pobreza y manejo económico

Fuente: Hall (2007:154).

crecimiento económico con programas orientados directamente a reducir la pobreza y la desigualdad”. La siguiente figura permite observar con mayor claridad los cambios en la concepción de la política que se han venido gestando en instituciones como el Banco Mundial, en donde no siempre existe una posición dominante en torno a este tema, encontrándose en cambio criterios en ocasiones contrapuestos. Reforzando lo anterior y remitiendo a la experiencia asiática de los años noventa, autores como Sen (1998) y Sojo (2007), sostienen que las menores desigualdades de ingreso tuvieron un efecto positivo en el crecimiento, tanto en forma indirecta como directa, y que se debe dar mayor cabida al análisis de las causas de la pobreza y a la necesidad de mejorar la distribución del ingreso, con el fin de alcanzar mayor crecimiento e integración social. Por lo que Sojo (2007:118) señala que estas experiencias han provocado la adopción por parte de

organismos financieros internacionales de “un enfoque del capital humano algo más flexible, que considera relevante también la educación secundaria y, con ello, la interacción de los diferentes niveles de prestación de servicios”.

Otro aspecto que ha coadyuvado al replanteamiento de la política social es la mayor convicción de que la focalización no garantiza la reducción de la pobreza a menor costo. Al respecto, para Mkandawire (2005) esta forma de hacer política social es un “lujo” de los países que disponen de un aparato estatal sofisticado que permita efectuarla eficazmente, situación que termina siendo una ironía, pues los países que necesitan implementar la focalización dado que disponen de recursos fiscales escasos no lo pueden hacer por su complejidad y costo, mientras que los que sí pueden, no la necesitan.

Asimismo, se ha constatado a través de la creciente desigualdad, que la distribución

primaria del ingreso<sup>19</sup> y la elevación del nivel de vida que se generarían como resultado del derrame y de la reactivación económica, no garantizan a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados, Sojo (2007).

Lo anteriormente expuesto constituye sin duda un serio inconveniente ante la necesidad de atender los problemas sociales de manera integral y sobre la base de un paradigma que determine el camino a seguir, lo cual no implica que este sea invariable, pero sí que permita la imprescindible coordinación entre las diversas acciones que fomenten la calidad y la eficiencia de los servicios sociales, acciones que de manera dispersa ven reducido su impacto. Es por esa razón que varios autores se han dado a la tarea de esbozar algunas nociones que permitan la formulación de una nueva concepción de política social para la región latinoamericana, y aunque es un proceso bastante reciente, que está más en el discurso que en la implementación, se vislumbran planteamientos en los que se superan las limitaciones de lo realizado hasta el momento, pero que se nutren de las experiencias anteriores. De esta forma, la reflexión y la crítica en torno a este tema se ha dado desde diversos frentes y ha suscitado distintas explicaciones sobre lo que debería ser el nuevo paradigma de la política social en América Latina.

Una primera contribución en este sentido es la de Sojo (2007:121) quien insiste en la necesidad de un cambio en la concepción de la política, donde se reconoce que “la complejidad de objetivos de la política social trasciende la lucha contra la pobreza, que la propia lucha contra la pobreza es una tarea ingente que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas, y que se debe incidir en las causas de la pobreza, haciendo hincapié en la adquisición de capacidades, destrezas y habilidades que permitan superarla, mediante la inserción social, económica y política”.

Para Molina (2006), debe retomarse el universalismo de las políticas sociales, pues considera que ésta es la mejor y la única forma de alcanzar equidad y ciudadanía, proponiendo un nuevo concepto denominado Universalismo Básico, en el cual se plantea “una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes”, Molina (2006:21). Además, agrega “que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan, Molina (2006:40). De esta manera, lo que propone este autor es una nueva visión de política social cuyo enfoque construye sociedad, considerando parámetros que refuerzan la ciudadanía y garantizan derechos fundamentales.

Un tercer aporte en este esfuerzo de reconceptualización de lo social es el que brinda Solimano (2006), abogando por un nuevo abordaje de la política social que incorpore el concepto de los derechos sociales y el de desarrollo basado en derechos. Según su planteamiento, se debe “tratar a los individuos como ciudadanos<sup>20</sup> con derechos y obligaciones y no como consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas, aunque ambos conceptos no sean necesariamente antagónicos. Este enfoque considera fundamentales tanto el concepto de rendición de cuentas como el de la

19 La distribución primaria del ingreso es aquella que surge del funcionamiento de la economía antes de que haya una redistribución posterior mediante impuestos y transferencias.

20 De acuerdo con Andrenacci y Repetto (2006:87), la ciudadanía se entiende como “la pertenencia de un individuo a un Estado-nación. Su posesión implica para un individuo la calidad de sujeto de un conjunto de derechos y deberes (imaginarios y reales) que comparte con todos los otros ciudadanos y que configura un mínimo común (teóricamente universal, pero estratificado en la práctica) de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones en el marco del Estado-nación”.

indivisibilidad de los derechos humanos...inherentes a la dignidad de las personas y, por tanto, inseparables”, Solimano (2005:50). Esto supone la activa participación de los ciudadanos en los proyectos que les afectan, y una respuesta a sus demandas por servicios sociales por parte del gobierno y las instituciones de desarrollo, abandonando así las prácticas paternalistas.

Para tal efecto, el autor recomienda lo siguiente: definir el derecho a un nivel mínimo de bienestar, lo que aseguraría un nivel de ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas de toda la población; incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia, considerando sus demandas y características específicas, como su aspiración al ascenso social y su función de segmento estabilizador de la sociedad; hacer hincapié en el potencial (y las limitaciones) de los pobres y de la clase media para poseer y acumular activos (por ejemplo desarrollando las PYMES) y crear y fortalecer mecanismos de participación social y de rendición de cuentas democrática de la política social, Solimano (2005:52).

Profundizando en la caracterización de este nuevo enfoque, debe apuntarse que bajo el mismo no se trata a todos los ciudadanos de igual forma como en la experiencia anterior de la ISI, pues eso sería igualitarismo, sino que la igualdad se entiende aquí como igualdad de resultados (o de oportunidades), por consiguiente los beneficiarios deben ser tratados de manera diferente, con ofertas diferenciadas de los servicios sociales que permitan compensar de ese modo las diferencias en el acceso y posibilidades de uso de los mismos, Molina (2003). Además, no se descarta el uso de la focalización, incluso se considera como necesaria para concentrar los recursos en quienes más los necesitan, pero ahora con objetivos distintos, pues debe ser utilizada para igualar oportunidades entre los distintos grupos de la población, lo que supone ofrecer tratamientos diferenciados<sup>21</sup>, Molina (2003). Por tanto, la tarea en el

universalismo básico no consiste únicamente en establecer quienes requieren de mayores apoyos, sino también en determinar los aspectos en los que se quieren igualar.

Por otra parte, el universalismo básico no es un modelo de aplicación estandarizable, sino que responde a los distintos niveles de desarrollo y a las particularidades de cada país, a sus especificidades históricas, sociales, políticas, culturales y económicas. En consecuencia se implementa de manera gradual y progresiva, con redefiniciones sistemáticas del conjunto de las prestaciones básicas así como del alcance de cada una de ellas, lo mismo que de las estrategias de comunicación, el diálogo entre actores, el papel del Estado y el financiamiento del mismo, pretendiendo garantizar parámetros de calidad de las prestaciones a todos los ciudadanos para que se beneficien por igual, y de esa forma contribuir a la ampliación de oportunidades para todos.

En cuanto al papel del Estado, éste debe asegurarse de que todos los ciudadanos reciban prestaciones con calidad aceptable, dirigiendo, regulando, evaluando y financiando los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos. Esto implica que el Estado combine, articule y apoye variados mecanismos de provisión que garanticen el cumplimiento de la prestación universal y de calidad y que cada sociedad decida de acuerdo con las preferencias de la población y sus posibilidades, sobre todo financieras, los distintos tipos de prestaciones que se otorgarán. En el mismo sentido, se necesitan determinadas condiciones institucionales, financieras y políticas, pues de lo contrario es inviable estructural y políticamente, lo que se expresa en “un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad-mercado-régimen político,... donde la propia relación Estado-sociedad debe ser recreada o creada directamente, para convertirse en una relación fundamentada en derechos y deberes universales, en derechos de ciudadanía”, Molina (2006:49). En este contexto, el Estado debe actuar sobre las desigualdades, debido a que cuando los recursos son escasos las diferencias sociales solamente se reducen mediante la redistribución de los recursos existentes (políticas que alteren la ecuación de

21 Debe recordarse que si bien en el enfoque tradicional la focalización se utilizaba para llegar a quienes más lo necesitaban, - parte de los pobres- y no para igualar los servicios provistos a los otros grupos.

recursos). Además, debe favorecerse el desarrollo, particularmente mejorando la estructura de oportunidades (mercado, familia, Estado) y aumentando los activos sociales, de allí que sea necesario que el universalismo básico se entrelace con un nuevo orden económico en donde se problematice la relación entre desarrollo social y crecimiento económico. Paralelamente se requiere mejorar la distribución de la carga fiscal, de esta manera un gasto social para todos implica que todos contribuyan a él. Sumado a lo anterior, es necesario establecer un orden y un régimen democrático viables, mediante el reconocimiento por parte del Estado de las viejas y nuevas fracturas sobre las cuales opera, y que se necesita fortalecer la presencia del Estado, robusteciendo sus capacidades institucionales y de gestión, lo mismo que aprendiendo y capitalizando la experiencia adquirida antes de destruir lo logrado.

Por lo tanto, la selección de las prestaciones universales debe responder a diversos criterios, por ejemplo “que estén contempladas las que tienen el carácter de derecho; que estén respaldadas por acuerdos sociales que sean viables económica e institucionalmente; que permitan a las sociedades crecer y fortalecerse bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos, y que, asimismo, tengan un impacto sinérgico sobre los diferentes sectores. Para tal efecto, deben establecerse nuevas prestaciones, complementarias e integrales, y abordar las “viejas” prestaciones de una manera renovada”, Molina (2006:42).

Para asegurar su viabilidad financiera lo que se propone es utilizar combinaciones de impuestos directos y contribuciones como mecanismos para financiar las prestaciones y para crear diferentes formas de compromiso con los servicios que serán brindados, mediante acciones como las siguientes: “disminución drástica del gasto tributario (exenciones y exoneraciones fiscales); mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras); control efectivo de la evasión y elusión tributaria y ataque a la economía informal; mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas y; mejoramiento de los recursos

fiscales destinados a la gerencia de los programas”, Molina (2006:48).

Un de los principales programas del nuevo enfoque es el de las transferencias condicionadas de ingreso para la complementación y afianzamiento del universalismo básico, el cual “plantea contraprestaciones relacionadas principalmente con la inversión en capital humano, mediante acciones en educación, nutrición y salud de niños y jóvenes”, Sojo (2007:121). Para este autor, lo anterior es un resultado de los cuestionamientos a la focalización, lo que generó una nueva modalidad de ésta a la que califica de “remozada”, la cual se caracteriza por la vinculación de programas selectivos con programas eminentemente de carácter universal, mediante el establecimiento de condiciones para acceder a ciertos beneficios, por lo general monetarios. Este tipo de programa requiere del involucramiento de otros miembros de la familia, principalmente las mujeres, pero si la contraprestación implica algún tipo de inserción laboral, se dirige a los jefes de hogar. Cabe resaltar que la realización de transferencias monetarias implica una selección actualizada de beneficiarios, lo que genera grandes desafíos en materia de gestión.

Algunas de las experiencias de este tipo son: el Programa Chile Solidario (2004), el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras, el Plan Jefes y Jefas de Hogar introducido en Argentina en enero del 2002, Bolsa Familia en Brasil (2006) y el programa Oportunidades en México. En el caso particular de Costa Rica, el diseño de las prestaciones condicionadas se está haciendo en función de la dinámica sectorial, para abrir a los pobres el acceso a los servicios universales. Por ejemplo en el caso de la educación (Programa Avancemos<sup>22</sup>), se orientan a combatir la baja

22 El Programa Avancemos “consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos adolescentes en el sistema educativo. Asimismo, se establece un mecanismo de ahorro para los adolescentes atendidos por el programa. Al cabo de la administración Arias Sánchez (2006-2010), se estarán atendiendo 130.000 estudiantes con este programa y habrá 46.650 estudiantes participando en el componente de ahorro”, Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006- 2010, página 50.

cobertura y alta deserción en la educación secundaria, que afecta principalmente a los jóvenes pobres. Contrariamente, los compromisos de las familias no estarán centrados en el acceso a los servicios de salud, debido a que la cobertura en este sector es muy alta en el país, Sojo (2007:125).

No obstante, este tipo de iniciativas no están exentas de críticas, ya que aunque se hayan registrado incrementos en la escolaridad, mejoras en salud y nutrición con la implementación de los mismos, ello no implica que los niños van a dejar de ser pobres en el futuro, que en muchos casos se desconoce la calidad del aprendizaje, que se presenten problemas de diabetes o altas tasas de obesidad. Al respecto, Sojo (2007) propone la necesidad de vincular las transferencias condicionadas con las políticas sectoriales, para que sean los entes sectoriales quienes evalúen la calidad y extensión de los servicios sociales y que las familias perciban los beneficios a futuro de estos programas, los cuales serán mayores a los percibidos actualmente, particularmente en el caso de la educación. Adicionalmente señala que, las transferencias no son un sustituto de una oferta de servicios de calidad, debiendo procurarse que los servicios que se presten, salud o educación, sean de calidad.

Finalmente, lo ambicioso y complejo de este sistema de transferencias condicionadas se refleja en el hecho de que éste requiere por un lado coordinar las políticas contra la pobreza con la política macroeconómica y por otro las políticas de desarrollo productivo vinculadas con las reformas generales de política social. También supone tomar medidas para que los beneficiarios logren hacer efectivos sus derechos y obligaciones, es decir, garantizar el acceso efectivo a una oferta pública y lograr que los recursos destinados a estos programas sean sustentables. Aunado a lo anterior, se debe incluir la selectividad como complemento de las instituciones vigentes y no en competencia con ellas, criterio que se extiende a los destinatarios de las mismas, estableciéndose que deben abarcar categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en distintas fases del ciclo de vida, por lo que deberán

estar cubiertos por una o varias prestaciones esenciales.

#### IV. CONCLUSIÓN

Del análisis de la política social latinoamericana realizada hasta este momento se destacan dos elementos clave, ambos determinados por las corrientes económicas predominantes en la región (estructuralismo y neoliberalismo): uno, es el objetivo global de la política social y otro, el enfoque de la misma. En cuanto al primero, éste es el mismo en ambas, y consiste en la búsqueda del bienestar general, incorporándose de manera explícita en la formulación misma de las políticas. Por otra parte, el segundo presenta una dicotomía implícita, que se manifiesta en la diferenciación de las personas como ciudadanos y como consumidores.

En el caso de los liberales esto se manifiesta en la concepción de que todos los consumidores son ciudadanos, pero no todos los ciudadanos son consumidores, por ende la relevancia que se pone en el enfoque de política social busca lograr que los individuos sean consumidores. De allí que las acciones sociales se caractericen por el asistencialismo y la compensación social, segmentando la población beneficiaria y focalizando los recursos, procurando la eficiencia de los mismos. El fin que se busca en este caso es que los individuos seleccionados posean la capacidad adquisitiva para considerarse consumidores, siendo ésta la única dimensión del individuo que requiere ser atendida. Consecuentemente, el concepto de bienestar bajo este enfoque se encuentra limitado al consumo mínimo, a la reproducción de las condiciones de subsistencia, por ende soslayando la visión de desarrollo y de cohesión social.

Por otra parte, bajo una perspectiva más neoestructuralista (la del universalismo básico), se plantea que el ciudadano como un individuo social tiene derecho al bienestar, lo que abarca un espectro mucho más amplio que la categoría de consumidor. A su vez, este nuevo enfoque sustenta una concepción distinta del bienestar, una en la que el individuo es receptor y artífice del mismo, contraponiéndose esto al asistencialismo liberal

y en su lugar preocupándose por la generación de capacidades de largo plazo que le permitan a los individuos el ejercicio de la ciudadanía, con sus derechos y deberes, y en donde su inclusión social como consumidor es tan solo un elemento más de su condición de ciudadano.

Lo anterior implica utilizar otra noción de bienestar, en el sentido de trascender el enfoque de riesgos económicos sustentado por la corriente liberal, para apuntar al logro de la felicidad, Giddens<sup>23</sup>. Este autor propone la noción de “Bienestar Positivo”, que consiste en promover los objetivos vitales de las personas, su autoestima y autonomía personal, y que las políticas públicas trabajen en función de valores positivos y no negativos, por ejemplo, en lugar de que las políticas sociales persigan la reducción de la ignorancia deben promover la educación como acción permanente de la vida y que en vez de evitar la enfermedad, promover la salud activa y preventiva, y finalmente en vez de la miseria, la prosperidad.

En síntesis, el desarrollo de esta investigación deja claro como la política social tiende a cambiar, sin embargo, este cambio no conduce a la consolidación de un enfoque sobre el otro, ante las carencias que presentan ambos. Quizás lo que cabe resaltar es que la aplicación aislada de las iniciativas de uno y otro modelo confabulan contra la posibilidad de avanzar en el desarrollo de una política social que conlleve mayor bienestar para los grupos excluidos. Esto necesariamente no implica una exaltación de la heterodoxia como el punto idóneo de la política social, por el contrario, por encima de la aplicación del universalismo o la focalización según lo permitan las condiciones sociales, debería privar una propuesta con un enfoque ecléctico que reconozca las virtudes presentes en cada una de ellas y concretarlas en planteamientos alternativos a una heterodoxia que tampoco da muestras de ser la opción adecuada.

Precisamente, el universalismo básico da respuesta a esa intencionalidad, enfatizando la

atención de los problemas sociales en sus causas, mediante la participación pública y privada, promoviendo conjuntamente la iniciativa privada y la solidaridad, la inclusión en el disfrute de los frutos del crecimiento económico de amplios sectores de la población (por ejemplo las clases medias), y finalmente contribuyendo con el desarrollo humano y la cohesión social. En suma, la implementación adecuada de este enfoque favorecería el desarrollo de los países, pero sobretodo de los grupos que han sido excluidos o que no han sido tomados en cuenta dentro de las políticas sociales tradicionales, y que en este nuevo enfoque pueden ver con optimismo la posibilidad de obtener las herramientas y el apoyo necesario para cambiar su situación, hacia un estadio superior de bienestar.

Para lograr tal intencionalidad, la política de desarrollo en América Latina tiene el imperativo de volver a promover el círculo virtuoso entre el crecimiento y la equidad, lo cual requiere de un esfuerzo de concertación por parte de los distintos actores económicos, sociales y políticos del país. Este es un momento para redefinir, con base en la propia identidad y capacidades, un nuevo contrato social que nos lleve por la senda de un desarrollo humano que resulte en una sociedad costarricense con mayor bienestar. Este debe ser el cometido del buen gobierno, del gobierno comprometido con impulsar las políticas de desarrollo y mecanismos institucionales necesarios para dotar a su población de mejores condiciones de vida, pero sobre todo de propiciar las condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas, familias y comunidades. Este es el imperativo que propone Amartya Sen (1998), la política del gobierno debe ser una que fortalezca la libertad en un marco de justicia y equidad.

Por lo tanto, en el contexto actual la política de desarrollo y la política social en particular, deben priorizar los mecanismos de redistribución que empoderen a las comunidades locales mediante mejoras en el acceso a los recursos productivos, al conocimiento, a la capacitación e innovación. La promoción y potenciación de las capacidades de las personas, empezando por su capacidad de trabajo, de

---

23 Giddens Anthony, citado por Isabel Román, Periódico La Nación, domingo 27 de enero del 2008, página 31A.

emprendimiento y organización para el bienestar de las familias y comunidades.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, R. y MUÑOZ, J. (2006), *Estudio Comparativo de modelo de desarrollo de Kerala, Costa Rica y Bolivia*. Informe Final de Investigación. Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- BANCO MUNDIAL. Artículo: El Banco Mundial señala una nueva tendencia importante en el siglo XXI, la “localización”. Comunicado de prensa N°:2000/032/S, [www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:20058080~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html](http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:20058080~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html)
- BARAHONA, Manuel (Ponencia, 1999). *Las políticas sociales: de instrumentos compensatorios y subordinados de la política económica a eje central de una ética del desarrollo*. ESEUNA.
- BITAR, Sergio (1988). *Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina*. Revista de la CEPAL número 34, 1988.
- BUSTELO, Eduardo; MINUJÍN, Alberto (1997). Artículo: *La política social esquivada*. En: MENJIVAR, Rafael y otros. *Pobreza, exclusión y política social*. 1ª edición, FLACSO, Costa Rica, 1997.
- CASTRO, Inés (1997). *El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología, volumen 49, número 3, 1997.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*.
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2004). “Targeting outcomes redux.”. *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, No. 1, pp. 61–85.
- COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando (1992). *Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad*. Revista de la CEPAL número 47, 1992.
- COMINETTI, Rossella (1994). *Fiscal Adjustment and Social Spending*. CEPAL Review No. 54, December.
- CORNIA, G.A. (1987). *Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia*. Siglo XXI, Madrid, España (1987). En: FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL número 58, 1996.
- COX, Pamela y PERRY, Guillermo (2006). Artículo: *Reducir la pobreza contribuye al crecimiento económico*. Junio 09 del 2006. Tomado de la página [www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21201170~menuPK:3746747~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html](http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21201170~menuPK:3746747~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html)
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1988). *Esbozo de un planteamiento neoestructuralista*. Revista de la CEPAL número 34, 1988.
- FRANCO, Rolando (1990). *Nuevos lineamientos para la política social*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1990.
- FRANCO, Rolando (1992). *Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina*. Cuadernos Cátedra Abierta, 1992.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL número 58, 1996.
- GARRETON M., Manuel Antonio (2000). Artículo: *Igualdad, ciudadanía y actores*

- en las políticas sociales. En: REUBEN SOTO, Sergio. *La política social: vínculo Estado-sociedad*. 1ª edición, editorial UCR, San José, Costa Rica, 2000.
- GONZÁLEZ ARENCIBIA, Mario (2002). *De la Teoría del Crecimiento al Desarrollo Humano Sostenible*, inédito.
- GIDDENS, Anthony (2008). En: ROMÁN, Isabel (2008). Artículo: *Renovar las instituciones sociales*. Periódico La Nación, sección de opinión, página 31A del 27 de enero del 2008. San José, Costa Rica.
- GURRIERI, Adolfo (1990). *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones*. En: *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*. GURRIERI, Adolfo; TORRES, Edelberto (coordinadores). 1ª edición, FLACSO, CEPAL, San José, Costa Rica.
- HAIND, E., E. BUDINICH E I. IRRAZÁBAL (1989). *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*. Oficina de Planificación Nacional, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Santiago, Chile, 1989. En: FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL número 58, 1996.
- HALL, Anthony (2007). *Social Policies in the World Bank: Paradigms and Challenges*. Tomado de la página: <http://gsp.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/2/151>
- HIRSCH, Joachin (1977). *Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y sus crisis*. En: RIVERA, Roy; GUENDELL, Ludwig. *Hacia la construcción de un enfoque alternativo de la política social*. 1998.
- KLIKSBERG, Bernardo (2005). *América Latina: La región más desigual de todas*. Revista de Ciencias Sociales. Vol. XI, No. 3, Septiembre-Diciembre (pp.411-421).
- LAHERA, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales 95, CEPAL.
- LARA, Silvia (2005). *De la polarización a la prosperidad compartida...en serio*. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006- 2010*. San José, Costa Rica, 2007.
- MKANDAWIRE, Thandika (2005). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Programme Paper Number 23, December 2005.
- OCAMPO, José Antonio (2001). *Retomar la agenda del desarrollo*. Revista de la CEPAL número 74, 2001.
- RANIS, Gustav; STEWART, Frances (2002). *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*. Revista de la CEPAL # 78, Santiago de Chile.
- RIVERA, Roy; GUENDELL, Ludwig. *Hacia la construcción de un enfoque alternativo de la política social*. 1998.
- RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA, Miguel Ángel (compilador). *Ajuste estructural y progreso social: la experiencia centroamericana*. 1ª edición, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), San José, Costa Rica, 1992.
- SEN, Amartya (1998). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington D.C., 1998.
- SOJO, Carlos (2000). Artículo: *El Estado después del ajuste: la búsqueda de un nuevo modelo social para Costa Rica*. En: *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

- STIGLITZ, Joseph E. (2003). **El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina.** Revista de la CEPAL, número 80, 2003.
- VILAS, Carlos (1996). **Neoliberal Social Policy: managing poverty.** NACLA Report on Social Policy, 16-25. Vol. XXIX, No 6, May/June.
- VILAS, Carlos M. (2000). Artículo: **¿Hacia donde va la política social?** En: *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas.* Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- WILLIAMSON, John (1990). **What Washington Means by Policy Reform in John Williamson, ed. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington D.C., Institute for International Economics.