

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Chile	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Colombia	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Costa Rica	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Ecuador	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
El Salvador	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Guatemala	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Honduras	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Paraguay	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Perú	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Uruguay	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Venezuela	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza **2010**

Análisis de la arquitectura de las *heterogeneidades sociales, los riesgos sociales y las políticas públicas*

aplicadas en **9 países de América Latina**

AUSJAL

 Konrad Adenauer Stiftung

AUSJAL

Asociación de Universidades Confiadas a la
Compañía de Jesús en América Latina

José Morales Orozco SJ
PRESIDENTE

Susana Di Trolio
SECRETARIA EJECUTIVA

RECTORES DE UNIVERSIDADES:

Dr. Marcelo Fernandes de Aquino, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS-UNISINOS

Dr. Joaquin Sánchez, S J
RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA BOGOTA

Lic. Fernando Montes, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

Dr. Manuel Corrales Pascual, SJ
RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

Dr. José Morales Orozco, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Mtro. David Fernández Dávalos, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Dr. Juan Luis Orozco, SJ
RECTOR DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Mtro. Gerardo Valenzuela Rodríguez, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

Dr. Felipe Portocarrero Suárez
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Lic. Pablo Mella, SJ
DIRECTOR INTERINO DEL INSTITUTO FILOSÓFICO PEDRO FRANCISCO BONÓ

Dr. Eduardo Casarotti, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Dr. José Virtuoso, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

Dr. Arturo Sosa, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA

MIGUEL SANTIAGO REYES HERNÁNDEZ
COORDINADOR DE LA RED DE HOMÓLOGOS DE POBREZA DE AUSJAL



Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza 2010”

Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades sociales, los riesgos sociales y las políticas públicas aplicadas en 9 países de América Latina

Diseño editorial y portadas:
Julio Parra M. / Paola Galeazzi Z.

Material gráfico e ilustrativo:
Ana Cepeda / Pedro Bouret
Mayahuel Morales Pascacio

Edición:
Marc de Ramón C.

Coordinación y Seguimiento Editorial:
Eduardo Gómez Gómez

Primera edición, Agosto de 2011
ISBN: 978-607-7901-13-6

D.R. © UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
AGRADECIMIENTOS	15
RESUMEN EJECUTIVO	16
MARCO CONCEPTUAL	25
I. EL ANÁLISIS DEL DÉFICIT SOCIAL Y DE LA POLÍTICA SOCIAL	27
II. RIESGOS SOCIALES	28
Riesgos no continentes en el bienestar	28
El riesgo estructural social	29
Nociones de riesgo	29
Fuentes de riesgos	29
III. LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA	31
IV. EL ESTUDIO DE LAS HETEROGENEIDADES	32
Tratamiento de las heterogeneidades	32
Conceptos clave para la operacionalización del concepto de heterogeneidades	32
El concepto de conglomerados	33
ECUADOR: ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y RESPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
INTRODUCCIÓN	37
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	38
1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales	38
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES	45
2.1. Contexto macro social, los indicadores tradicionales de pobreza	46
2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Ecuador	49
2.3. Identificación y descripción de los bloques intranacionales	56
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL	58
3.1. Principales hallazgos	59
IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES	59
4.1. Estructura básica del sistema de protección social	60
4.2. Inversión social	66
4.3. Estrategias de intervención	70
V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	74
5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades	74
5.2. Reflexiones en torno a las políticas aplicadas en función de los elementos productores de inequidades	75
5.3. Reflexión prospectiva: posibles tendencias, sostenibilidad de las políticas vigentes y advertencias	76
VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES	77
DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES, VULNERABILIDADES Y POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA	79
INTRODUCCIÓN	81
I. LOS RIESGOS SOCIALES ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA EN COLOMBIA	81
1.1. El empleo y las vulnerabilidades de la fuerza laboral	81
1.2. Las condiciones de vida de los hogares colombianos	82
II. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y HETEROGENEIDADES SOCIALES	88
2.1. Desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza	88
2.2. Brecha urbana y rural	88
2.3. Heterogeneidades sociales y bloques intranacionales	89
III. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	92
3.1. El Sistema de Protección Social de Colombia	93
3.2. Política pública de Atención a la Población Desplazada en Colombia	95
3.3. Magnitud y asignación del gasto público social	100
IV. LOS ACTORES Y LAS RELACIONES DE PODER EN EL BIENESTAR SOCIAL	102



4.1 El rol de los gobiernos nacionales en la definición de la política social	102
4.2 La población desplazada y los jueces de la Corte Constitucional	103
V. REFLEXIÓN GLOBAL	104
5.1. Balance de la política social en Colombia	105
5.2. Política social e inclusión de grupos marginados	106
5.3. La “cascada” de programas sociales focalizados	106
5.4. Recomendaciones	106
URUGUAY: ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y RESPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	109
INTRODUCCIÓN	111
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	111
1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales	111
1.2. Breve descripción del contexto macro político	114
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES	114
2.1. Contexto macrosocial, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales	114
2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Uruguay	118
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL	122
IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES	122
4.1. Las políticas sociales sectoriales: una etapa de reformas dispares	122
4.2. Inversión social: el gasto social en Uruguay	124
4.3. Estrategias de intervención: la creación del MIDES	125
4.4. Conclusiones	125
V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	126
5.1. Reflexión crítica sobre los hallazgos	126
5.2. Políticas aplicadas ante los factores de las inequidades	127
VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES	127
CHILE: ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y RESPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	129
INTRODUCCIÓN	131
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	131
1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales	131
1.2. Breve descripción del contexto macro político	136
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES	137
2.1. Contexto macrosocial, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales	137
2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Chile	138
III. LA POLÍTICA SOCIAL DE CARA A LOS RIESGOS SOCIALES	142
3.1. Caracterización de la política social actual	142
IV. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	144
V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	146
PERÚ: ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y RESPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	149
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	151
1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales	151
1.2. Breve descripción del contexto macropolítico	151
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES	153
2.1. Contexto macrosocial	153
2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Perú	156
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS DE PERÚ	160
3.1. Principales hallazgos	160
IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES	164
4.1. La gestión de las políticas sociales en Perú	164
4.2. Principales programas sociales	165
V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES	169
5.1. Recomendaciones de política social	169
5.2. Recomendaciones de programas sociales	170
RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	173
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS SOCIALES	175
1.1. Evolución del PIB y sus principales componentes	175
1.2. Colapso de la inversión bruta fija, el financiamiento privado y de la banca de desarrollo	176
1.3. El papel declinante de la banca de desarrollo	176
1.4. Empleo, Empleo informalidad	176
1.5. Retos y políticas públicas frente a la Informalidad	178
1.6. Política fiscal	179



1.7. Gasto público	180
1.8. Evolución y distribución reciente del gasto social	181
1.9. Evolución del gasto para la superación de la pobreza	182
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES QUE GENERAN LAS INEQUIDADES EN MÉXICO	183
2.1. Introducción	183
2.2. Estudios sobre pobreza y desigualdad en el país	184
2.3. Heterogeneidades sociales: los factores tras las inequidades	191
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA NACIONAL DE RIESGOS SOCIALES	199
IV. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL	201
V. CONCLUSIONES	206
5.1. Articulación de las políticas económica y social, con base en la nueva concepción operativa del bienestar social	206
5.2. El enfoque de derechos en el bienestar social	207
5.3. Repensar las matrices básicas de la actual política social frente a nuevas ideas emergentes	209
5.4. La política social federal y su articulación con los distintos niveles de gobierno	209
5.5. La política de las políticas sociales	210
LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES EN VENEZUELA	213
I. INTRODUCCIÓN	215
II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA	215
2.1 El proyecto de la Revolución Bolivariana y las reformas institucionales	219
III. PANORÁMICA DE LOS ESTUDIOS SOBRE ESTRATIFICACIÓN Y POBREZA EN EL PAÍS	223
IV. BALANCE DE LOS INDICADORES SOCIALES TRADICIONALES EN EL PAÍS	225
4.1 Pobreza	225
4.2 Educación	228
4.3 Inserción laboral y empleo de	229
V. ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LOS DATOS	230
VI. EL MODELO RESULTANTE	231
VII. DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA CON BASE EN SU SECTOR PÚBLICO	235
7.1 Antes de 1999	235
7.2 Balanza de pagos, reservas internacionales y tipo de cambio	237
7.3 El sector público y el crecimiento económico	238
7.4 Los gastos del gobierno general	241
7.5 Ingresos y gastos del gobierno central presupuestario, y su relación con el sector público restringido	242
7.6 Dinero, inflación y remuneraciones a los asalariados	244
7.7 Conclusiones	246
VIII. LA DINÁMICA DEL EMPLEO	247
8.1 La oferta de mano de obra	247
8.2 Estructura del empleo	248
8.3 Desempleo	249
8.4 Las condiciones de la ocupación	249
8.5 Política laboral	252
REPÚBLICA DOMINICANA:	
ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y RESPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	253
INTRODUCCIÓN	255
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	255
1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales	255
1.2. Breve descripción del contexto macropolítico	260
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES	261
2.1. Contexto macro social, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales	261
2.2. Estudios de pobreza en República Dominicana	262
2.3. Caracterización de las heterogeneidades en República Dominicana	265
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL	269
3.1. Principales hallazgos	269
3.2. Implicaciones de política derivadas de la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades	271
IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES	272
4.1. Estructura básica del actual sistema de protección social	272
4.2. Arquitectura institucional para las políticas sociales vigentes	274
4.3. Características	278
4.4. Estrategias de intervención: modalidades de entrega, cobertura del sistema y modelo de financiamiento	281
4.5. Principales programas sociales	291
V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	295
5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades	295
5.2. Reflexiones de las políticas aplicadas, en relación con los factores productores de inequidades	297



VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES	300
A. Fortalecimiento a institucionalidad	300
B. Fortalecimiento de la esperanza: la vuelta a lo público	302
C. Economía solidaria: alternativa	303
D. Declaración de los ámbitos geosociales y los estratos extremos en estado de emergencia	304
RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DO BRASIL	305
INTRODUÇÃO	307
I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA	307
1.1. Conflitos de interpretação: o economicismo e a confluência política e cultural	308
1.2. O contexto macroeconômico dos riscos sociais	309
1.3. O contexto macro político dos riscos sociais	311
II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES: LOS FACTORES DE LAS INEQUIDADES	313
2.1. Contexto macro social: análise de indicadores sociais tradicionais	313
2.2. Caracterizassem de lãs heterogeneidades brasileiras	315
III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL	322
3.1. Principales hallazgos	323
3.2. Implicaciones de política de la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades	323
IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES	325
4.1. Estructura básica del actual sistema de protección social	325
4.2. La inversión social em políticas públicas brasileiras	326
4.3. Estrategias de intervención: modalidades de entrega, cobertura del Sistema, y modelo de financiamiento	328
4.4. Programas sociais (Projetos emblema): Programa Bolsa Família	329
V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	332
5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades	332
5.2. Reflexiones de las políticas aplicadas, en función de los elementos productores de inequidades	332
5.3. Reflexión prospectiva: posibles tendencias, sostenibilidad de las políticas vigentes, advertencias	333
VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES	334
REFLEXIONES FINALES	335
EL PANORAMA GENERAL	335
LAS ENSEÑANZAS PRINCIPALES	336
1. El piso duro de la desigualdad	336
2. La necesaria revisión holística del régimen de bienestar: el empleo y el financiamiento al desarrollo	337
3. El Estado y las instituciones de tendencia universal en educación y salud	337
4. Las estrategias y los programas focalizados	338
5. Los desafíos	339
NOTAS	341
ECUADOR	341
COLOMBIA	343
URUGUAY	347
CHILE	347
PERÚ	347
MÉXICO	348
VENEZUELA	350
REPÚBLICA DOMINICANA	350
BRASIL	353
BIBLIOGRAFÍA	355
GLOSARIO DE SIGLAS	369
ANEXOS	373



INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo; más aún, la inequidad social y económica ha sido una característica permanente a lo largo de su propio desarrollo. Por ello, la comprensión de este fenómeno y las acciones encaminadas a tratarlo son inevitablemente de interés público y eventualmente éstas abonarán al proceso de desarrollo social de los países de la región.

Abundantes investigaciones concretas a lo largo del continente tienen por objeto el estudio de la desigualdad y de sus implicaciones; sin embargo, soportan perspectivas diferentes sobre las acciones a seguir, siendo en la mayoría de los casos hasta contradictorias.

Además, aunque entre los científicos sociales no existe consenso sobre cómo definir desarrollo, es innegable que una sociedad más desigual no puede considerarse como una sociedad desarrollada.

Un país como Chile —que ha tenido en los últimos años avances significativos en diversos aspectos de índole económica— sigue registrando una alta concentración del ingreso. Sus indicadores de desigualdad (coeficiente de Gini) hacen que, pese a que el onud lo ubique en el lugar 45 mundial en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se encuentre ubicado en el lugar 126 en materia de desigualdad en la distribución del ingreso. Situación parecida es la de Brasil, país de profundos contrastes y que es en el que mayor impacto tuvo la concentración del ingreso en su idh, sólo superado por Colombia en América Latina.

La pérdida porcentual en el idh, dada la desigualdad, reafirma cómo la inequidad en la distribución del ingreso tiene un impacto negativo en el desarrollo. Al igual que en Chile, Colombia y México, el impacto sería menor si en otras dimensiones significativas para el desarrollo humano, como la educación y la salud, existiera una menor inequidad. Una mayor equidad en las condiciones educativas y de salud dará lugar, aún en condiciones de distribución inequitativa del ingreso, a condiciones de vida menos heterogéneas entre la población de un país o región.

El acceso a condiciones de vida menos heterogéneas en diversas dimensiones o materias dependerá de la eficacia y eficiencia de políticas públicas de largo plazo y alcance, las cuales presumiblemente deben orientarse a atender los riesgos sociales derivados de las condiciones de heterogeneidad social.

En los últimos años, los países de América Latina han establecido diversas acciones en materia de política económica y social que indican una mejora o empeoramiento en cuanto a la heterogeneidad en las condiciones de vida de su población. De hecho, el que los estratos de hogares ubicados en la parte más baja de la distribución de la riqueza social mejoren sus condiciones de

vida, estará en función no sólo de si esta riqueza social se repartió bien, sino también de que haya crecido, esto es, de que la economía haya presentado crecimiento económico permanente. A manera de ejemplo, México, además de ser un país con casi 30 años de crecimiento bajo, fue el país de América Latina que tuvo la caída en su PIB más profunda en la reciente crisis mundial de 2008 que —dada la estabilidad en la esperanza de vida y el relativo y marginal aumento en el acceso a la educación— generó una caída en su idh, bajando dos lugares en el ranking mundial. Situación opuesta se presentó en Perú, Venezuela y Colombia, dado que la caída en sus tasas de crecimiento fue más moderada.

En ese sentido, el Observatorio Latinoamericano de Pobreza de AUSJAL, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, realizó estudios en 10 países de América Latina en los que se encuentran Instituciones de Educación Superior de la Compañía de Jesús: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A través de sus equipos nacionales de investigación, el Observatorio desarrolló informes sobre el estado y condiciones de vida heterogéneas de la población de los países estudiados, los factores que las generan, los riesgos sociales que se derivan de tal estructura de heterogeneidades, y la respuesta gubernamental en materia de política pública que se ha aplicado, considerando en este último caso, si la política social nacional ha respondido adecuadamente a los riesgos sociales originados por tales heterogeneidades sociales. El caso argentino, no obstante, no estaba listo al momento de la publicación.

LA CONFORMACIÓN DE LOS CASOS NACIONALES

La elaboración de cada informe nacional se basó en la identificación de las heterogeneidades y riesgos sociales existentes al interior de cada país, con énfasis en las capacidades y estructuras de oportunidades que generan estas diferencias (infraestructura y vivienda, salud, educación, empleo). Con base en los datos disponibles de grandes encuestas y censos nacionales, se construyen y delimitan los conglomerados que representan la diversidad de las condiciones de vida y estructura de oportunidades, en virtud de las cuales resulta pertinente elaborar recomendaciones concretas de política pública.

Aunque existen especificidades en cada país por su estructura económica y social, así como por otro tipo de condicionantes propios de su desarrollo histórico, hay factores comunes que en estos países han generado disparidad de condiciones de vida entre los hogares en situación de supervivencia y con múltiples carencias y los hogares favorecidos por la dinámica de la formación económico social de su país. Características asociadas



con las condiciones estructurales de la vivienda (materiales de construcción y tipo de vivienda), acceso a los servicios (agua potable, drenaje, alcantarillado), escolaridad (promedio, del jefe del hogar y de las personas con más de 15 años), cobertura de servicios de salud (asegurados permanentes en el sistema de salud, número de consultorios y médicos), tipo de ocupación (asalariado, patrón, empleado gubernamental) y posesión de ciertos activos básicos del hogar (televisión, licuadora, lavadora, refrigerador o nevera) están presentes en gran parte de los resultados de los casos nacionales abordados por el Observatorio.

De manera adicional, se encontraron situaciones o factores que dan lugar a las condiciones disímiles de vida de la población particulares o específicos. Uruguay por ejemplo, encontró que los hogares con jefes de hogar más jóvenes son quienes además de ubicarse con mayores niveles de pobreza monetaria, son quienes de acuerdo con sus condiciones estructurales de vivienda, escolaridad y ocupación, se encuentran en peores condiciones de vida; para Colombia, son las mujeres jefas de hogar en sectores rurales quienes ocupan ese espacio; para México, son los hogares cuyos jefes de hogar son indígenas.

ALCANCES Y LIMITACIONES

Sin embargo, es necesario aclarar que los resultados obtenidos entre un país y otro, así como para futuros ejercicios de análisis de la estructura de heterogeneidades y riesgos sociales en un mismo país no son comparables en términos estadísticos, pero sí conceptuales. El ejercicio estadístico de análisis multivariado (componentes principales no categóricos) para un país capta un impacto relativo de cada dimensión respecto a las demás y en ese momento en el tiempo, lo que hace que la realización del mismo ejercicio para otro país en el mismo período o para el mismo país, pero en otro tiempo, agrupen los pesos de cada dimensión en relación a la realidad de ese momento. Esta condición limita la investigación en los planos de tiempo y espacio. Particularmente, en el caso del primero, presenta un escenario estático de la arquitectura de heterogeneidades sociales, haciendo incomparables los resultados estadísticos de un momento de análisis con el del periodo siguiente, pues lo que obtenemos no son las características particulares de individuos, estratos o grupos sociales, como convencionalmente se ha utilizado en las investigaciones sociales, sino a través de conglomerados sociales que se encuentran en condiciones de vida particulares (y por tanto similares), y que los hacen diferentes de otros conglomerados existentes dentro de un mismo momento histórico.

La comparabilidad, para el equipo del Observatorio, tiene más sentido en cuanto conceptualmente se entienden las heterogeneidades y riesgos sociales como una descripción de estructuras de inequidad social que en el tiempo pueden o no haberse modificado. Esto es, si las dimensiones que dan lugar a la estructura de heterogeneidades en los hogares generan fenómenos sociales distintos en sustancia y no sólo estadísticamente. Por ejemplo, si producto de su estructura social inequitativa, en México o Brasil se generan fenómenos como la informalidad o la precariedad laboral en un momento del tiempo específico, lo importante sería notar si en otro momento y como producto de alguna política pública

la estructura de heterogeneidades y riesgos sociales reproducen el fenómeno de la informalidad o precariedad laboral o estamos en presencia de nuevos fenómenos derivados de la condición anterior. Lo mismo puede aplicarse cuando se trata de comparar resultados entre países en un mismo período.

Además, cabe plantear lo que a toda investigación de este tipo resulta: la formación de las variables también tiende a diferir de un país a otro. Por un lado, porque cada país tiene dimensiones que el equipo nacional de investigación consideró como de mayor peso para la construcción de heterogeneidades sociales, por otro, por la limitación de las estadísticas oficiales proporcionadas en cada país. En ese sentido, la aportación de este estudio al respecto es una interpretación particular orientada a ponderar en cada país el impacto específico de cada dimensión en las condiciones de desigualdad social, con lo cual se configura una arquitectura concreta de heterogeneidades en el escenario nacional.

Trascender esa configuración en representar la estructura de los riesgos sociales es un trabajo inacabado de este primer ejercicio conceptual-metodológico. Ni desde el marco conceptual-metodológico, ni obviamente desde cada uno de los casos nacionales, pudo resolverse completamente la contradicción (tensión) que representa la obtención de heterogeneidades sociales a partir de un enfoque individualista de capacidades-titularidades (A. Sen) y la generación de los riesgos sociales construidos desde un enfoque de derechos. Al equipo de investigación AUSJAL del Observatorio, ello le queda como tarea para un siguiente informe. En ese sentido, pese a reconocer las limitaciones existentes ya señaladas, tenemos la certeza de que la determinación de las heterogeneidades sociales es una premisa fundamental para comprender los factores que subyacen a las inequidades sociales y que, por ende, es necesario obtener su arquitectura para poder atender de manera eficaz la estructura de riesgos sociales inherente de cada país.

Así, la estructura de riesgos sociales no puede derivarse sólo bajo una dinámica evolutiva (que suponga que gradualmente se eliminará el riesgo) o constrictiva (que parta de la existencia permanente del riesgo), sino que debe sustentarse en las condiciones existentes en momentos históricos específicos que permitan determinar la efectividad de las políticas públicas aplicadas para atender y resolver o aminorar el impacto de variables concretas en las condiciones de heterogeneidad social.

En los últimos años, las políticas focalizadas de transferencias condicionadas se han presentado como emblema de la política social en casi toda América Latina, dejando de lado o promoviendo la anulación de políticas sociales de corte universal que atiendan de manera más adecuada esa estructura de heterogeneidades-riesgos. Aunque se conoce la existencia de estudios que muestran mejora en ciertas condiciones de vida como la estatura o asistencia escolar, es innegable que esa estrategia no tiene los mejores resultados para cuando se habla no sólo de bienestar desde un enfoque individualista, sino del bienestar y los derechos sociales de una nación. Asimismo, la evidencia histórica muestra que la aplicación de una política social de focalización, en conjunto con una política económica de liberalización económica, si bien puede reducir de manera temporal la pobreza monetaria, no necesariamente



tendrá un impacto permanente sobre las condiciones de vida de estos hogares.

Adicionalmente, deben considerarse casos especiales de aplicación de políticas sociales heterodoxas como los de Brasil, Ecuador y Venezuela. En Ecuador, con la ejecución de la política social se esperan importantes progresos en materia de equidad social, aunque después de tres años los resultados están aún por reflejarse. Por su parte, en Venezuela, la política social ha adoptado a las misiones como su medio de ejecución, poniendo en marcha operativos masivos para la prestación de estas funciones directamente vinculadas a la Presidencia del país. Brasil, por su parte, ha incrementado significativamente su gasto social con las repercusiones presupuestales y fiscales correspondientes.

El punto, por tanto, no es simplemente descalificar de entrada tales políticas, sino registrar el hecho irrefutable de la incapacidad de las mismas, bajo las condiciones actuales de su instrumentación, para atender efectivamente y de forma integral los factores que originan los riesgos sociales.

En este contexto, AUSJAL aspira a que el presente informe de resultados complemente los reportes que publican los organismos multilaterales o nacionales en la medida en que refleja las diferentes realidades que cohabitan en una misma nación o espacio geográfico y, por otro lado, a que se puedan construir recomendaciones de política pública más específicas y ajustadas a las realidades nacionales, dado que tienen como base el reconocimiento y análisis de las heterogeneidades sociales existentes al interior de los países latinoamericanos considerados en el estudio.

EL CONTEXTO ECONÓMICO

Aunque los autores de este estudio forman parte de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, el estudio no centró sus objetivos en identificar las condiciones de pobreza, sino en entender los factores que subyacen a las inequidades sociales. Desde luego, permite identificar condiciones de vulnerabilidad y de carencias, sin que la investigación se circunscriba a su análisis.

Cada caso nacional inicia con una descripción de las principales variables macroeconómicas, las cuales ilustran un contexto concreto de la realidad nacional de los últimos años. Desde luego, no siempre se logró el engarce adecuado entre la primera parte (económica) y el resto de los contenidos del caso nacional (la determinación de la arquitectura de las heterogeneidades sociales, de los riesgos sociales y el análisis de las políticas públicas aplicadas). No obstante, es inevitable registrar como antecedente a la realidad social actual de nuestra región el hecho de que, después de una crisis que afectó a varios países latinoamericanos en los 80, se puso en marcha en buena parte de ellos un modelo económico que, si bien tenía como discurso el libre mercado, se asentaba en una realidad dominada en sectores estratégicos por estructuras de competencia imperfecta como monopolios y oligopolios.

El rompimiento del modelo estructuralista-cepalino de sustitución de importaciones, aplicado hasta entonces con sus particularidades en cada país, implicó la búsqueda del desarrollo vía la inversión extranjera directa (e indirecta) en sectores de alta inversión en tecnología. Las reformas económicas que siguió América Latina durante esos años tuvieron un patrón muy similar: se asentaron en países con profundas crisis económicas y de deuda externa que dieron lugar a restricciones importantes en el tamaño del aparato gubernamental y de su gasto, a través de la eliminación de subsidios a sectores productivos antes favorecidos, así como a la desregulación de precios de productos primarios y a la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias.

El contexto mundial para las reformas económicas fue más que propicio a partir de la caída del bloque socialista y del aparente triunfo del capitalismo comandado por los Estados Unidos. El resultado de esas reformas, en buena parte de los países, fue una mayor precarización laboral y la pérdida del poder adquisitivo.

Finalmente, la llegada al poder en el Cono Sur de gobiernos de corte estructuralista-cepalino como el de Brasil o del llamado Socialismo del Siglo XXI en Venezuela con Chávez dio lugar a nuevos cambios estructurales en las condiciones macroeconómicas de los países de la región. El desarrollo económico venezolano a partir de la aparente ampliación del aparato estatal y la petrolización de su economía, así como del aumento en la capacidad de producción nacional, no es el modelo seguido por Brasil, donde el paradigma económico denominado neoliberal, aplicado por Fernando H. Cardoso años antes, no ha sido modificado en sus fundamentos, dando lugar a un crecimiento económico sostenido, pero con condiciones de desigualdad aún latentes. El caso de México, que no se ha apartado del paradigma neoliberal, ha dado lugar a lo que algunos especialistas denominan como un período de estancamiento estabilizador con exclusión social.

En ese sentido, reconociendo las particularidades específicas de cada país, este primer informe del Observatorio, que ha estudiado la conformación de riesgos sociales específicos asociados con las heterogeneidades sociales en la segunda mitad del primer decenio del siglo XXI en diferentes escenarios nacionales, es un primer paso en la búsqueda también de nuevas políticas sociales que, vinculadas con las políticas económicas de los países de la región, logren reducir las brechas sociales generadas por la disparidad en oportunidades para el desarrollo humano.

Al respecto, aunque cada uno de los informes de caso nacional del Observatorio Latinoamericano de Pobreza ofrecerá una serie de propuestas específicas, se requiere de nuevos consensos sociales, que permitan la elaboración, diseño y ejecución de políticas públicas que establezcan condiciones para el desarrollo económico y social de los países de la región y que habiliten a cada uno de los países de la región a adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población de los países latinoamericanos.

Miguel S. Reyes Hernández

Coordinador

Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL

Agosto de 2011



AUSJAL



Konrad
Adenauer
Stiftung

La presente investigación es resultado de la iniciativa de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL (Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina): “Observatorio sobre Pobreza de América Latina”. El proyecto en su fase inicial tuvo dos componentes (de los que posteriormente se elaboraron los casos nacionales): Monitor Social Latinoamericano y Política Social.

En el primer componente, bajo la dirección de Tito Lacruz, fueron elaborados 9 análisis de reconocimiento de las heterogeneidades en condiciones de vida que coexisten dentro de los 9 países latinoamericanos estudiados, agrupando estos bloques en grupos más homogéneos (bloques intranacionales) e identificando las diferencias entre bloques a partir de los factores que dan lugar a ellas: infraestructura, vivienda, educación, salud y empleo, entre otras.

En el segundo componente, de política social, coordinado por David Martínez, se elaboraron 9 análisis de políticas sociales nacionales, utilizando como insumos los resultados obtenidos por el primer componente, donde las heterogeneidades en condiciones de vida dieron lugar a los riesgos sociales de cada país y, con base en ello, fue analizada la eficacia de la política social como respuesta ante tales riesgos.

A partir de abril de 2010, con los resultados de cada componente, fueron elaborados bajo la coordinación de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, a cargo de Miguel S. Reyes, los 9 casos nacionales que dan cuenta de la estructura de políticas sociales y la respuesta de políticas públicas en cada uno de ellos: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Por las características de los casos nacionales y la distribución de los investigadores a lo largo de las Universidades Jesuitas de América Latina, el trabajo de coordinación contó con los invaluables apoyos de los responsables de cada caso nacional: Martín Maldonado (Argentina), Aloísio Ruschensky

(Brasil), Esteban Nina (Colombia), Francisca Gallagos (Chile), Mariana Naranjo (Ecuador), Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica (México), Mónica Muñoz-Najar (Perú), Jenny Torres (República Dominicana), Sergio Lijtenstein (Uruguay) y Tito Lacruz (Venezuela), los cuales mantuvieron un activo trabajo en el desarrollo de la investigación y en los resultados alcanzados. Las instituciones que asignaron investigadores para la realización de este informe fueron: Universidad Católica de Córdoba (Argentina), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil), Universidad Alberto Hurtado (Chile), Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Ecuador), ITESO (México), Universidad Iberoamericana DF (México), Universidad Iberoamericana León (México), Universidad Iberoamericana Puebla (México), Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó (República Dominicana), Universidad del Pacífico (Perú), Universidad Católica del Uruguay (Uruguay) y Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela). También se contó con el respaldo y estímulo de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela) a través de la Dra. Rina Mazuera Arias, quien coadyuvó activamente en la gestión del proyecto.

El marco conceptual-metodológico fue editado por Federico Rodríguez y Sergio Lijtenstein del Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica de Uruguay (IPES), sobre la base de documentos elaborados por Fernando Errandonea (IPES), Tito Lacruz (UCAB) y David Martínez (UIA-León). Adicionalmente, se incorpora una nota metodológica que da cuenta de la construcción de heterogeneidades sociales, elaborada por el equipo nacional de Venezuela: Tito Lacruz y María Gabriela Ponce.

La propuesta de estructura para el Informe Final integrado de los casos nacionales fue elaborada y revisada en común por Mariana Naranjo (PUCE), Tito Lacruz (UCAB) y Martín Maldonado (UCC).





El caso argentino no aparece en esta publicación; no obstante, en su elaboración participaron los investigadores de la Universidad Católica de Córdoba: Martín Maldonado y Teodelina Zuviría.

La coordinación del caso nacional de Brasil estuvo a cargo de Aloísio Ruscheinsky, quien contó con el apoyo de Mariana O. Madruga, Mateus H. J. Nascimento y Jéssica Zipperer Muller, de la UNISINOS.

El caso nacional de Colombia fue realizado por los investigadores de la Pontificia Universidad Javeriana, Esteban Nina Baltazar, Director del grupo de investigación “Gobierno, Políticas Públicas y Pobreza”, Sara Lucia Pérez Perdomo, Alfredo Sarmiento Gómez y Sandra Liliana Álvarez Toro.

La elaboración del caso nacional de Chile fue realizada por María Jesús Montero P., Jonathan Serracino M., y Francisca Gallegos J. bajo la coordinación de Juan Cristóbal Prieto S., todos ellos investigadores del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Mariana Naranjo, del Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, con base en dos informes preliminares del proyecto: Informe del Componente 1, preparado por Verónica Poveda y Jorge Jaramillo, y del Informe del Componente 2, preparado por ella misma, realizó la integración del caso nacional de Ecuador, para el cual Eduardo Valencia retroalimentó y aportó con sus comentarios y sugerencias.

El informe de México, tiene en la base el trabajo sobre heterogeneidades elaborado por Miguel S. Reyes Hernández, Israel Martínez y Aniel Altamirano de la UIA Puebla. El segundo componente fue producido en su dimensión económica por Mauricio de Maria y Campos de la UIA DF. David Martínez Mendizábal elaboró la reconstrucción de la política social, la estructura de riesgos nacional y las conclusiones del caso México; estos manuscritos fueron complementados por Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica, Francisco Javier Sentíes Laborde Oscar, de la

UIA León y Alfonso Martínez Martínez, de la UIA Ciudad de México. En este trabajo también es necesario señalar la participación de Georgina Caire Martínez y Sandra Robles Saldivar de la UIA de México.

La contribución de Perú fue desarrollada por Mónica Muñoz-Najar de la Universidad del Pacífico, con la colaboración y aportes de diversos estudios previos relacionados con la situación de las políticas sociales y los factores de riesgo de Ricardo Montero, Cynthia Sanborn, Janice Seinfeld y Enrique Vázquez.

La investigación correspondiente a República Dominicana fue realizada por Jenny Torres, Juan Luis Corporán y Gilda Solano, investigadores del Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó.

El caso nacional de Uruguay fue realizado por Pablo Alegre, Juan Bogliaccini, Sergio Lijtenstein, Federico Rodríguez y Cecilia Rossel, con la asistencia de Claudia Raffaniello, investigadores del IPES de la Universidad Católica del Uruguay.

La investigación para el caso venezolano fue realizada por María Gabriela Ponce, Genny Zúñiga, Ronald Balza y Tito Lacruz, investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, los cuales contaron con el apoyo del Centro de Investigaciones Sociales (CISOR) y del Profesor Alberto Grusón, quienes contribuyeron en el análisis de las heterogeneidades en las condiciones de vida.

La realización de las reflexiones finales estuvo a cargo de David Martínez de la UIA León y de Francisca Gallegos de la Universidad Alberto Hurtado.

Finalmente, el Resumen Ejecutivo de la presente publicación fue elaborado por Mariana Naranjo Bonilla de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con aportes y retroalimentación de varios miembros de la Red y la edición del mismo, por parte de Joaquín Osorio de ITESO. 🐾





AGRADECIMIENTOS

La elaboración del *Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza 2010* fue posible gracias al apoyo y colaboración de muchas instituciones y personas.

El equipo investigador del documento, miembros de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, agradece el invaluable apoyo que recibió de las siguientes instituciones: Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), Universidad Católica de Córdoba, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Iberoamericana León, Universidad del Pacífico, Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica del Táchira, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla (UNIDES).


Desde AUSJAL, el P. José Morales Orozco, S. J., y Susana Ditrolío depositaron toda su confianza, respaldo y apoyo en el equipo investigador de la Red de Homólogos de Pobreza. En AUSJAL, el equipo investigador contó siempre con el apoyo de Jesús Azcargorta, Alexander Guerrero e Isabel Campo.

Agradecemos de manera especial a los rectores de las Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina participantes en el proyecto, por el apoyo invaluable en términos de tiempo y recursos disponibles para el equipo investigador: Arturo Sosa, S. J.; David Fernández Dávalos, S. J.; Eduardo Casarotti, S. J.; Felipe Portocarrero Suárez; Fernando Montes, S. J.; Gerardo Valenzuela Rodríguez, S. J.; Héctor Acuña Nogueira, S.

J.; Joaquín Sánchez, S. J.; José Morales Orozco, S. J.; José Virtuoso, S. J.; Juan Luis Orozco, S. J.; Luis Rafael Velasco, S. J.; Manuel Corrales Pascual, S. J.; Marcelo Fernandes de Aquino, S. J.; y Pablo Mella, S. J.

A todos los académicos, investigadores, consultores y especialistas en materia de pobreza e inequidad social, agradecemos los comentarios y sugerencias que con visión crítica, agudeza e interés aportaron para la realización de esta investigación. De manera particular, a los planteados durante los seminarios de preparación y conferencias presenciales y virtuales, siendo el más importante de ellos, el Seminario Latinoamericano de Pobreza y Política Social, realizado en junio de 2011 en la Ibero Puebla: Alfredo Sarmiento Gómez, Ana Sojo, Aniel Altamirano, Edgar Ramírez, Edgar Salinas, Fernando Cortés, Fernando Filgueira, Graciela Teruel, Humberto Morales, Isidro Soloaga, Joao Pedro Azevedo, Joaquín Osorio, Jorge David Cortes, José Ojeda, Juan Carlos Feres, Juan Carlos Moreno, Julio Boltvinik, Luis Beccaria, Miriam Arabian Couttolenc, Nora Lustig, Rina Mazuera, Rodolfo de la Torre y Simone Cecchini.

Nuestro agradecimiento también a todas las personas e instituciones que, de alguna manera, colaboraron en la construcción de esta investigación.

Los resultados de este *Informe* son responsabilidad única y exclusiva del equipo de investigación de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL participantes en el proyecto *Observatorio de Pobreza en América Latina*, auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer-Stiftung y por Instituciones de Educación Superior de la Compañía de Jesús en América Latina, algunas de las cuales, como es el caso de la Universidad del Pacífico, asumieron los costos derivados de la elaboración de su caso nacional. 



RESUMEN EJECUTIVO

ESTRUCTURA DE RIESGOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN 9 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Los estudios de caso desarrollados dentro del marco de la investigación conjunta de la Red de Homólogos de Pobreza de la Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús, en América Latina (AUSJAL) describen las diferentes formas de vida de la población latinoamericana, haciendo uso de metodologías factoriales sobre datos de índole social y económica de las encuestas de hogares de los países de la región; en la mayoría de los estudios se construyeron series de conglomerados de hogares —o de clúster— en torno a las variables que en cada país eran las más pertinentes para establecer dicha estratificación.

Por tanto, más que un estudio de pobreza, el trabajo en su conjunto constituye un análisis de las formas de segmentación o estratificación social de la población. Se trata entonces de establecer conglomerados poblacionales cualitativamente representativos de las disparidades en las condiciones de vida de cada país, que en definitiva representa un modo distinto de analizar la desigualdad presente a partir del análisis y segmentación de las heterogeneidades que coexisten en una misma realidad nacional. Ello se realiza a través de la creación de la estratificación social y su representación en ámbitos geosociales, que muestran el nivel de desarrollo urbano-regional que finalmente constituye la estructura diferencial de las oportunidades a las que las personas tienen acceso.

Si bien no es un estudio de pobreza, en el cual se establece una línea a partir de la cual se clasifican a los hogares en pobres y no pobres, dicha estratificación permite identificar tipos de hogares que se ordenan de forma jerárquica de acuerdo con el grado de precariedad relativa o no de las variables asociadas con las condiciones de vida en los ámbitos de: vivienda y servicios conexos, acceso al patrimonio físico, a la educación, la inserción laboral y el nivel de ingreso.

Cabe destacar que los estudios de caso —que se presentan más adelante en extenso— contienen un análisis de contexto económico y social en el que se inscriben los riesgos sociales de cada país, además de un amplio análisis de las políticas sociales aplicadas en los 9 países investigados para enfrentar dichos riesgos; es decir, los informes en extenso, rebasan los aspectos que destacamos en este resumen ejecutivo, el cual enfatiza muy brevemente sólo en los principales hallazgos relacionados con la estratificación, por ser el aporte más novedoso del trabajo, y por razones de espacio, que no permiten recoger más ampliamente los diversos aspectos tratados en la investigación conjunta.

El contexto latinoamericano

Los resultados del estudio que se presentan en adelante se inscriben en el contexto económico y social que a continuación se expone.

Al comienzo del nuevo milenio, los escenarios esperados en América Latina eran poco optimistas. Hoy día, al inicio de la segunda década del siglo XXI, la perspectiva es bastante más positiva, a pesar de la crisis internacional del 2008-2009. Además, gracias a una década de mejoría económica y social en la región como un todo, y a la recuperación del dinamismo en 2010, también el apoyo a la democracia ha crecido.

Los programas de combate a la pobreza, a la desnutrición, a las carencias de salud y educación, en el marco de los Objetivos del Milenio y de los propios programas nacionales de gobierno de los países de la región, han tenido al menos ligeros impactos positivos. Sin embargo, Latinoamérica sigue enfrentando, hoy como ayer, una serie de viejos y nuevos retos que pueden agravarse en la década que se inicia.

El crecimiento económico es frágil, y el ahorro interno y la inversión son insuficientes para generar los empleos que demanda una creciente población y la participación eficaz en la sociedad mundial del conocimiento. Romper el círculo vicioso de la pobreza exige un crecimiento sostenido a tasas de 6 o 7% anual durante toda la próxima década. El crecimiento reciente de la región se ha debido a una mayor demanda de materias primas agropecuarias, energéticas y minerales por parte de China, India y otras naciones emergentes y las consecuentes alzas en sus precios internacionales; no a una mayor expansión o competitividad de las manufacturas y servicios de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Tras de una mejora en los primeros 8 años de la década, en 2009 la incidencia de la pobreza alcanzó todavía a 33% de la población, incluido un 13.3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Ello significó 183 millones de pobres y 74 millones de indigentes. Si bien la crisis no afectó a la región tan severamente como en ocasiones pasadas gracias a las políticas contra-cíclicas emprendidas por la mayoría de los gobiernos de la región, el número de pobres y de indigentes aumentó en 3 millones de personas.

América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del planeta. Si bien en los últimos años se ha presentado una ligera tendencia hacia una menor concentración, en términos generales, los ingresos captados por los cuatro deciles más pobres son, en promedio, menos de 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total de los países. No obstante, igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos.



1. EL CASO NACIONAL DE BRASIL

El estudio constató las condiciones propias de áreas urbanas segregadas, caracterizadas por tener elevada concentración de personas en la misma condición socioeconómica, los rasgos que conforman la segregación de esta población comprenden: 1) el valor del mercado inmobiliario, que delimita el acceso o lo segmenta jerárquicamente; 2) el costo elevado de la vivienda en proporción a la renta, que impacta la disponibilidad de acceso al consumo; 3) los riesgos para la salud, que todavía se suman e impactan la capacidad de trabajo y rendimiento en el desarrollo de las capacidades intelectuales; 4) la usual distancia en el acceso al mercado de trabajo, como reflejo de un transporte colectivo deficitario; y 5) el performance del déficit escolar, que es expresión de la descalificación de los trabajadores para ingresar al mercado de trabajo, el cual incluye ya elevados requisitos en cuanto al manejo de nuevas tecnologías.

En Brasil, el déficit de vivienda —en las últimas dos décadas— se calcula en aproximadamente 11 millones de viviendas. En cuanto al beneficio del agua potable, la dinámica social permite acceso a 98% de la población brasileña. El saneamiento básico y la recolección de los residuos domésticos solamente atienden cerca de 20% de los residuos domésticos líquidos, destinados a la red recolectora específica y tratados de forma adecuada.

La investigación evidencia las difíciles condiciones de pobreza en que viven cerca de 40 millones de personas, y refleja la complejidad de la realidad brasileña y el distanciamiento de la esfera gubernamental en el objetivo de superar la pobreza a través de sus proyectos históricos y sus respectivas políticas sociales.

El estudio también resalta la emergencia de la temática de la pobreza como una cuestión social y las desigualdades como una problemática relevante. En este sentido, el estudio señala que es sumamente importante investigar y analizar las fuentes de generación de las brechas sociales y las formas de atención a grupos heterogéneos.

2. EL CASO NACIONAL DE COLOMBIA

El informe del estudio de caso de Colombia titulado *Desigualdad de oportunidades, vulnerabilidad y política social* presenta una caracterización de la estructura de riesgos y las vulnerabilidades de la población colombiana que deben tenerse en cuenta para analizar y evaluar los resultados de políticas sociales de los gobiernos colombianos en la última década.

Entre los principales hallazgos de la aplicación de la metodología de análisis factorial, para medir las heterogeneidades al interior de la sociedad colombiana, se encuentra la identificación de siete estratos o bloques intranacionales.

Como conclusión general del análisis factorial e identificación de heterogeneidades intranacionales aplicado para Colombia, los autores afirman que aunque la cobertura de los servicios sociales de educación, salud y servicios básicos domiciliarios (saneamiento básico, alcantarillado y acueducto, y energía eléctrica) ha avanzado en los últimos 20 años —a partir de la nueva Constitución Política de 1991, en la que el Estado Social de Derecho se volvió el garante de los derechos sociales,

económicos y culturales—, siguen existiendo muchos municipios y ciudades pequeñas que no alcanzan a disfrutar o beneficiarse de los servicios sociales gubernamentales ni de las condiciones mínimas de vida digna y, por otro lado, hay una desigualdad elevada entre los grupos sociales o bloques intranacionales ricos y pobres.

El bloque o segmento de la sociedad con el mayor nivel de condiciones de vida está integrado por los sectores ricos de las principales ciudades de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, las cuales concentran 22% de los hogares. En cambio los tres bloques más pobres que agrupan el mayor número de municipios y ciudades pequeñas casi concentran 23% del total de hogares. Las diferencias entre el bloque de mayor nivel de vida y el bloque de pobreza extrema son claras: mientras las condiciones de vida promedio de los municipios en extrema pobreza proyectadas en un índice es de 22.3 sobre 100 en promedio, el de los municipios más ricos, llega a 91.3. En medio de estos bloques significativamente desiguales se encuentran tres bloques intermedios, en los cuales hay un puntaje en el índice medio superior a 59 y menor a 86 sobre 100.

Los bloques con mayor nivel de vida, a los cuales se les denomina bloques 7 y 6, están distribuidos en la ciudad de Bogotá, también en las 23 ciudades con una población superior a 100 mil habitantes. Esto equivale a la población que vive en las mejores áreas de las zonas urbanas de las grandes urbes y de las ciudades intermedias, con las mejores condiciones de vida, definidas por la calidad de su vivienda —en su mayoría son apartamentos—, un entorno de vivienda con una dotación o equipamiento de infraestructura de servicios públicos y privados de la más alta calidad; adicionalmente los miembros de estos hogares cuentan con un nivel educativo de postgrado y con empleos e ingresos altos.

Otros bloques predominantes en las zonas urbanas son los bloques 5 y 4, aunque están igualmente distribuidos en toda Colombia. En el extremo opuesto, los bloques 1 y 2, con los menores niveles de vida o en mayor condición de pobreza extrema, están ubicados predominantemente en las zonas rurales dispersas de las regiones del Pacífico y Atlántico colombiano, donde habitan poblaciones afro descendientes e indígenas.

En relación con las características de la población hay también diferencias importantes: en los 200 municipios de las zonas rurales más pobres y dispersas, la mayoría de los jefes de hogar son analfabetos o no concluyeron la educación primaria. Esto contrasta con los grupos más ricos de las cuatro ciudades más importantes de Colombia (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla). Igualmente hay diferencias a nivel de vivienda; en cuanto al acceso a servicios públicos la desigualdad es fuerte: los habitantes de los municipios de los bloques 1 y 2, de pobreza extrema, no conocen o no tienen acceso al acueducto, no alcanzan a tener ni siquiera una letrina para la eliminación de excretas y cocinan con leña; su vivienda es de materiales precarios y el indicador de hacinamiento muestra que en este grupo de municipios es común encontrar más de 5 personas por habitación. En cambio, en el bloque de mayor nivel de vida, la situación es opuesta: se ha logrado una cobertura de 100% de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica o



gas para cocinar, y las viviendas están, en promedio, construidas en materiales adecuados y de lujo.

Sintetizando, bajo este contexto de desigualdad de condiciones de vida entre bloques intranacionales, en Colombia las políticas sociales encaminadas a promover el desarrollo social y los derechos sociales presentan resultados insuficientes y exiguos, configurando grupos poblacionales cada vez más pobres, excluidos, contravenidos en lo que se refiere a la validación de sus derechos, limitados en sus posibilidades socioeconómicas y en el acceso a servicios sociales, desposeídos y desprotegidos, perpetuando así sus condiciones de vulnerabilidad.

Esta situación es particularmente aguda para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno. Para los grupos desplazados, la política social, los programas y los proyectos desarrollados para atender a la población en pobreza extrema y desempleo, muestran sus limitaciones y la incapacidad del Estado para atenderlos en forma adecuada, oportuna y suficiente, y el incremento de los riesgos asociados con las crisis climáticas e inundaciones agudiza el problema.

3. EL CASO NACIONAL DE CHILE

Chile ha demostrado avances importantes en diferentes aspectos del desarrollo; sin embargo, este diagnóstico se pone en cuestionamiento cuando en el estudio aquí desarrollado —con base en datos de corte longitudinal a través de las encuestas Casen 1996, 2001 y 2006— se afirma que alrededor de 40% de la población ha estado en algún momento bajo de la línea de pobreza. También debido a que la desigualdad se ha mantenido estable entre 1990 y 2009, dando como resultado un coeficiente de Gini de 0.5, o un índice 10/10 que indica que el 10% más rico de la población gana 46 veces más que el 10% más pobre de la población (Mideplan, 2010).

En consideración con estos elementos, el estudio de caso chileno presenta una aproximación a un sistema de estratificación social a partir de las características observadas entre los diferentes tipos de hogares presentes en Chile. Se identificaron cinco tipos de hogares, el tipo de hogares con una menor proporción corresponde a aquellos con una buena situación en general (13%). Luego le siguen hogares con capital educativo (17%) y hogares con el trabajo como el activo generalizado (18%). Ahora, es posible observar que la mitad restante de la población se divide entre hogares con capital laboral del jefe de hogar y aquellos con mala situación en general, correspondiéndoles 26% del total de los hogares a cada uno.

1. Hogares con capital educativo. Destacan por presentar un alto nivel educacional tanto del jefe del hogar como de sus padres, mientras que en relación con el empleo, la tenencia de bienes, la materialidad y la conectividad de la vivienda se mantienen en una posición intermedia.

2. Hogares con mala situación general. Resalta en ellos el bajo nivel educacional del jefe del hogar y de sus padres, y también registra bajos valores en empleo del jefe y de los integrantes del hogar, así como en bienes y en materialidad de la vivienda. En el único aspecto en que este tipo de hogares se

encuentra mejor posicionado es en la conectividad a los servicios básicos.

3. Hogares con capital laboral del jefe del hogar. Se caracterizan por presentar un alto puntaje en empleo del jefe de hogar; sin embargo, tanto en el trabajo del mismo como en el del resto del hogar presenta valores disminuidos y también menor que los otros grupos en cuanto a bienes y materialidad de la vivienda. Podría destacarse que estos hogares presentan un puntaje levemente mayor en la conectividad a los servicios básicos.

4. Hogar con trabajo como activo generalizado. Este tipo de hogares destaca por el alto puntaje en el empleo de los miembros del hogar; sin embargo, en cuanto a tenencia de bienes, empleo y educación del jefe del hogar y de sus padres se ubica en una posición intermedia. Mientras que en cuanto a materialidad y conectividad de la vivienda, presentan valores bajos.

5. Hogar con buena situación general. Este conglomerado se destaca por presentarse con valores altos en cuanto al empleo del jefe de hogar, tenencia de bienes y materialidad de la vivienda, a su vez presenta considerables puntajes en educación del jefe del hogar y de sus padres. Sin embargo, obtiene puntuaciones intermedias en cuanto a características laborales del resto de los integrantes del hogar y bajo nivel en conectividad a los servicios básicos. De todos modos, este grupo es el que a modo general presenta la mejor situación.

Una de las principales conclusiones de este caso refiere que la característica principal de la población chilena, más que su pobreza, es su condición de vulnerabilidad en el sentido propuesto por el enfoque AVEO. Esto es, por un lado, en términos de una baja dotación de activos que les impiden acceder a la estructura de oportunidades y, por otro lado, de un conjunto de nuevas barreras del mercado que alejan a los hogares de dicha estructura.

4. EL CASO NACIONAL DE ECUADOR

Para el caso ecuatoriano, los resultados de la aplicación de la técnica estadística multivariante de análisis de conglomerados jerárquicos y correspondencias múltiples identificaron seis tipos de hogares:

1. Hogares tipo 1, en condiciones de alta precariedad. A este tipo pertenecían 253 mil 728 hogares ecuatorianos (7.4% del total de hogares encuestados: 3 millones 447 mil 092 personas). Se caracterizaban por vivir con carencias extremas: cerca de 80% de los jefes del hogar no tenían ningún nivel de instrucción, variable altamente diferencial con respecto al resto de los estratos.

Adicionalmente, 90% de los jefes del hogar tenían una ocupación por cuenta propia o eran jornaleros y participaban principalmente en la agricultura. El promedio de ingresos mensual de este tipo de hogares era 118 dólares, y en su mayoría se encontraban subempleados. El origen de 54.7% de estos hogares era mestizo y en 36.3% era indígena. Esta variable no constituía un discriminante de la tipología de hogares.



Estos resultados reflejan el nivel de exclusión extremo en que vivían estos hogares, pues han sido marginados de los principales servicios que promueven niveles mínimos de bienestar. Por ello, podríamos clasificar a este tipo como de pobreza multidimensional severa.

2. Hogares tipo 2, en condiciones de precariedad media. A este tipo pertenecían 15.2% de los núcleos familiares del Ecuador en 2008 (523 mil 325 hogares). Este grupo presentaba dimensiones graves de privación aunque en menor magnitud que los hogares del tipo 1. La mayor parte de los jefes de hogar de este tipo tenía apenas educación primaria (75%) y 14.6% de ellos no tenía ningún nivel de instrucción.

Dentro de este estrato, los jefes de hogar se ocupaban principalmente en actividades agrícolas por cuenta propia —más de 67% de los trabajadores— y como jornaleros o peones asalariados. El salario promedio era de 155 dólares mensuales, equivalente a 1.3 veces el salario promedio de los hogares tipo 1.

Por lo tanto, si bien los hogares tipo 2 se encontraban en mejor situación que los hogares del tipo 1, todavía mantenían importantes privaciones, por tanto este estrato incluía a hogares en situación de vulnerabilidad.

3. Hogares tipo 3, en condiciones de precariedad. Este tipo estaba integrado por 767 mil 785 hogares (22%) en 2008, y presentaba un mayor nivel de desarrollo personal que los del tipo 2. Un 80% de los jefes del hogar tenía instrucción primaria y 20% secundaria.

Estos jefes del hogar trabajaban en actividades por cuenta propia (38%), como jornaleros u obreros privados (28% y 25%, respectivamente) y participaban en actividades agrícolas (32.5%), construcción (13.7%) y comercio (14%). En este caso, los jefes del hogar representaban mano de obra calificada y percibían ingresos promedios de 202 mensuales.

4. Hogares tipo 4, en condiciones aceptables. En 2008, en este tipo se ubicaban 32% de las unidades familiares del país (1 millón 102 mil 970 hogares). La mitad de los jefes del hogar (49%) tenía instrucción secundaria y la otra mitad únicamente educación primaria (47%). Esta variable marca la diferencia frente al comportamiento de los hogares tipo 2 y 3, en los cuales cerca de 80% de los jefes del hogar sólo tenían educación primaria; y con el tipo 1, en el cual 80% de los jefes de hogar no tenían ninguna instrucción.

Estos jefes de hogar se ocupaban como empleados del sector privado y en actividades por cuenta propia relacionadas principalmente con el comercio, la manufactura, el transporte y otros; esta variable también diferenciaba el comportamiento de los hogares tipo 1 y 2, en los cuales la mayor parte de sus jefes de hogar trabajaba en actividades agrícolas por cuenta propia o como peones.

5. Hogares tipo 5, en condiciones de comodidad mínimas. Para 2008, 17% de los hogares del país se ubicaban en esta división (569 mil 608 familias). Más de la mitad de los jefes del hogar registraba educación superior (56%) y un porcentaje elevado (30.4%) reportó educación secundaria; en los tipos

anteriores, los hogares con educación superior no representaban ni 4%. Estos hogares se ocupaban en su mayoría como empleados del sector privado (37.2%), en actividades por cuenta propia (26%) o eran patrones (22%).

En este estrato, los jefes de hogar participaban principalmente en los sectores de comercio, manufactura y otros, pero no en el sector de agricultura característico de los hogares tipo 1, 2 y 3. Adicionalmente, el ingreso promedio de estos jefes de hogar era de 840 mensuales. El nivel de instrucción marca un comportamiento diferencial de este estrato frente al resto de hogares, así como también la categoría de ocupación y la rama de actividad en que se ocupa el jefe del hogar.

6. Hogares tipo 6, en condiciones óptimas de habitabilidad. Este tipo de hogares representaba 6.7% de las unidades familiares del país en 2008 (229 mil 676). Este segmento de la población presentaba los mejores comportamientos en las variables analizadas, entre sus características destacan que sus jefes de hogar tenían mayoritariamente educación superior (70%), y en su mayoría se dedicaban a actividades de gobierno o administración pública (96%) y del sector privado (3%). Vivían en casas o departamentos con dotación completa de servicios, el piso de la vivienda en este estrato es de duela u otros materiales de calidad superior, en general disponen de todos los servicios y comodidades, y el ingreso promedio de los jefes del hogar era de 871 dólares mensuales.

El comportamiento de las variables líderes o que marcan un comportamiento diferente es similar a los descritos para los hogares tipo 5; sin embargo, se registraron diferencias sustanciales en la categoría de ocupación y la rama de actividad de este grupo frente a los del tipo 5 y los demás hogares, pues los de este estrato trabajaban fundamentalmente en actividades gubernamentales (96%).

Al examinar la tendencia de la estratificación de 2006 a 2008, encontramos que las características de cada tipología empeoraron en cuatro estratos y en los dos estratos restantes se mantuvieron. Del estudio se desprende que se mantenían importantes desafíos para cerca de la mitad de los hogares de Ecuador (45%).

Por otro lado, al determinar los ámbitos geo-sociales se identificaron 6 regiones: rural dispersa, rural, urbana media, urbana menor, urbana mayor y urbana, cuyos niveles de carencias o bienestar estaban altamente relacionados con el tipo y nivel de actividad económica y con el encadenamiento de dichas actividades dentro de cada región. Al respecto, el bloque regional 4 (El Oro) constituyó una referencia en la que el encadenamiento de las actividades productivas ha permitido promover mayor bienestar para la población.

La investigación realizada para el caso ecuatoriano muestra que su población enfrentaba dos riesgos fundamentales —entre otros— íntimamente relacionados: i) el bajo nivel educativo, y ii) la baja calidad del empleo (reflejado en la categoría ocupacional según rama de actividad). En este sentido, en 2009, tenemos que 93.3% de la población había completado la primaria; 51.3%



la secundaria, y sólo 17.5% la educación superior; además, entre 1995 y los primeros años de este siglo se había observado cierto estancamiento en las tasas de matriculación primaria y secundaria.

No obstante, al comparar 2006 con 2009, los indicadores de cobertura desagregados por autodeterminación étnica indicaban que —a nivel general— la inequidad se ha reducido, pues los diferentes grupos étnicos —y de manera especial los indígenas y afro-ecuatorianos— han incrementado su tasa de matrícula de educación básica.

Por su parte, los datos de subempleo refuerzan el hallazgo en el sentido de resaltar este factor como un riesgo social importante; los datos indicaban que una proporción mayoritaria de la PEA está subempleada (58.1% en 2008), en el sector rural el porcentaje es significativamente mayor pues alcanza 77%, lo cual es indicativo de que, en general, no se ha logrado mejorar la calidad del empleo.

5. EL CASO NACIONAL DE MÉXICO

Siguiendo la metodología del proyecto AUSJAL, para el caso mexicano se construyó una serie de estratos de hogares, agrupados en torno a cuatro tipos de riesgos que permiten un mejor entendimiento de la situación social de los grupos excluidos en México, desde un enfoque universalista y ciudadano del Estado social. Los riesgos identificados son:

1. Riesgos de clase y etnia. Caracterizados por la escasez de trabajo y las condiciones de precariedad laboral, la pertenencia a grupos indígenas, la segregación espacial por zonas geográficas, la precariedad en servicios de educación y salud, incluyendo la salud mental, la migración y la brecha tecnológica.

2. Los riesgos de trayectoria vital y condición física. Incluyen la vulnerabilidad infantil, la vulnerabilidad juvenil, la vulnerabilidad de adultos mayores y la vulnerabilidad por discapacidad.

3. Los riesgos transversales. Caracterizados por las desigualdades de género, en ingresos, decisiones políticas, salud sexual y reproductiva, y violencia.

4. Los riesgos globales. A ellos puede estar expuesta toda la población del país, caracterizados por la inseguridad, la violencia social, los riesgos socio-ambientales, un marco jurídico desarticulado e inadecuado y la corrupción e impunidad pública y privada.

Los cuatro grupos de riesgos de clase se cruzan generando problemáticas específicas, para diferentes hogares y estratos, multiplicando las limitaciones para superar la pobreza, de acuerdo con las condiciones de vida de los hogares y los individuos.

De las 35 variables consideradas para la estratificación de las condiciones de vida, 8 de ellas explican más de una tercera parte de este impacto y 13 explican más de 50% de las heterogeneidades. Las heterogeneidades en las condiciones de vida de los hogares de México se explican fundamentalmente por la pertenencia a los pueblos indígenas, la tasa de dependencia y la segregación espacial, la cual limita el acceso a centros escolares y de salud.

El estudio de caso mexicano da cuenta del aumento de las tasas de matriculación y la disminución de la

mortalidad infantil que coexisten con graves problemas como la desigualdad y la pobreza. Al menos durante la última década, se ha mantenido casi intacta la estructura de riesgos del país, que continúa anclando a la mayor parte de la población a una forma de vida precaria y sin posibilidades de cambio, ya que los mecanismos de concentración de la riqueza no se han modificado.

Los riesgos de clase relacionados con la trayectoria vital y condición física no hacen más que reproducir y potenciar las dificultades para que los hogares y los ciudadanos carezcan de posibilidades reales de ampliar sus opciones de vida. En ese sentido, el esquema de política social fundado en las transferencias monetarias condicionadas ha mostrado no sólo ser ineficaz, sino que ha reproducido y potenciado los riesgos sociales existentes o latentes en el país.

6. EL CASO NACIONAL DE PERÚ

La publicación del estudio de caso de Perú, si bien no responde a la metodología del Observatorio Latinoamericano de Pobreza, tiene un interés natural en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad de ese país. Los principales hallazgos del caso peruano se resumen en los siguientes aspectos:

1. En todos los indicadores, el área rural se encuentra en peores condiciones que el área urbana y la brecha es amplia: el porcentaje de hogares cuyo jefe sólo ha completado la primaria es más del doble en zonas rurales que en las urbanas, el subempleo por ingresos es tres veces mayor en las primeras y el porcentaje que habita viviendas de piso de tierra es casi cinco veces mayor en el área rural que en el área urbana.

2. La zona que está en mejores condiciones es la ciudad capital, Lima Metropolitana; le siguen las regiones de la costa (especialmente la costa sur) y con mayor rezago se encuentran las regiones de la sierra y la selva. Las brechas resultan amplias cuando se comparan con Lima las distintas regiones, especialmente la sierra.

Luego de analizar la situación de los indicadores sociales tradicionales y las desiguales condiciones de vida entre distintos grupos de la sociedad peruana, se bosqueja una estructura de los principales factores de riesgo sociales para el Perú:

1. Desnutrición en la infancia, la cual se presenta como el riesgo que probablemente genera mayores costos sociales y económicos por su gravedad.

2. Baja calidad en la educación básica, la cual indica que el incremento de la cobertura educativa no se ha reflejado en la reducción de la pobreza, sino que más bien ha producido un deterioro en la movilidad social.

3. Bajo acceso a los servicios de salud (materna y en general), pues la atención recibida en el momento del parto tiene un efecto importante sobre la reducción de la tasa de mortalidad materna.

4. Falta de empleo adecuado, pues un individuo subempleado no sólo gana menos de lo que le permitiría cubrir una canasta básica de consumo, sino



que en la mayoría de los casos se trata de empleados informales.

5. *Falta de viviendas adecuadas*, acompañadas además de la falta de acceso a servicios públicos como alumbrado, desagüe y agua potable, así como también las viviendas no construidas con material socialmente aceptable.

7. EL CASO NACIONAL DE URUGUAY

Una primera mirada a los principales resultados del caso uruguayo sugiere que, en términos de condiciones de vida, al interior de los clústeres se verificaron situaciones de diversidad significativas. No obstante, la segmentación obtenida mediante los conglomerados presentó igualmente datos de interés que permiten analizar la incidencia de los riesgos sociales.

Las diferencias en términos de edades de los(as) jefes(as) de hogar se asocian de modo inverso con los niveles educativos alcanzados. Esto se refiere particularmente al clúster 2, que registró a jefes(as) de mayor edad (más de 74 años en promedio). Este fenómeno es consistente con la expansión que en los últimos 30 años ha tenido el acceso a niveles secundarios y terciarios de educación, por lo que las generaciones más jóvenes presentaron, en promedio, un mayor nivel educativo.

Lo mencionado anteriormente no impidió que el clúster 2 mostrara menor proporción de hogares en situación de pobreza, lo que cabe asociar a su vez con el elevado grupo de jefes(as) jubilados(as) o pensionistas. Esto, junto con el fenómeno que mostró el dato sobre perceptores del total de integrantes del hogar, explica la baja incidencia de la pobreza sobre este grupo (6.7%).

En un sentido inverso, el hecho de que la tasa de perceptores sobre el total de integrantes del hogar del clúster 3 fuera la más baja, contribuyó a que fuera el que presentara la mayor incidencia de pobreza (29.7%), lo que significó que los hogares con jefes(as) más jóvenes fueran los que mostraran un mayor tamaño promedio de integrantes (3.4 frente a un promedio general de 2.9). Esto contribuyó además a una mayor presencia de menores, como por ejemplo en el clúster 3, que mostró un promedio de 1.25, que dobla al general y multiplica por más de 10 veces el nivel promedio alcanzado por el clúster 2 (0.11).

Los diferentes clústeres se manifestaron no sólo en sus protecciones de ingreso y trabajo y en cómo se accedía a bienes y servicios, sino que también se diferenciaron en los comportamientos reproductivos y en materia de emancipación y autonomía que presentaron los jóvenes. En otras palabras, como ya se ha planteado desde el Instituto de Investigación sobre Integración Pobreza y Exclusión Social (IPES), aportaron en forma diferencial a la reproducción biológica y a la renovación generacional del país. En este sentido resulta claro que es el Uruguay vulnerado el que carga con la reproducción biológica. Como se observa en el documento amplio, las mujeres en edad fértil postergan muy poco el inicio de la reproducción y tienden a procrear un número de hijos superior a los otros estratos sociales del Uruguay.

En suma: mercado laboral, acceso a bienes y servicios, fecundidad y emancipación diferencian niveles de vulnerabilidad en forma marcada y lo hacen generando

tres efectos negativos para el bienestar agregado de un Uruguay social que se pretende integrado, sustentable y funcional al desarrollo económico.

A modo de resumen, cabe señalar que se ha producido en Uruguay un creciente desacoplamiento entre la cantidad, calidad y distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Los riesgos sociales en Uruguay muestran una fuerte vinculación con las etapas del ciclo vital. Esto ha llevado a un intento de revertir este fenómeno; intento que debe confrontar no sólo con los nuevos riesgos sociales, sino con los corporativismos sectoriales existentes, que no renuncian a mantener sus beneficios y resisten la lógica universalista que guía las reformas desde el Poder Ejecutivo.

A pesar de los esfuerzos que algunas de las políticas implementadas realizan al atacar la fuerte vulnerabilidad de la infancia y el binomio madres-hijos, la matriz de protección social sigue mostrando un fuerte desbalance generacional. Asimismo, la persistencia del acceso a servicios y prestaciones a partir de la inserción laboral formal del(la) jefe(a) de hogar, mantiene en algunas de las reformas la exclusión de beneficios de aquellos sectores más vulnerables. Por otra parte, el peso de la población de la tercera edad y la amplia cobertura de seguridad social en este sector, hace que buena parte de los esfuerzos fiscales, así como los mecanismos de incorporación sucesiva de colectivos a las nuevas prestaciones reproduzcan —cuando no incrementan— el desbalance generacional del gasto público.

En el capítulo dedicado al caso de Uruguay se analizan pormenorizadamente las características de las reformas emprendidas, así como sus alcances e insuficiencias.

8. EL CASO NACIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA

Único país del Caribe presente en la investigación conjunta de AUSJAL, la República Dominicana se caracteriza por un retraso histórico en los procesos que han sido comunes a los diversos países que componen la región latinoamericana.

En el estudio, se identificó la determinación de estratos sociales diversos, inscritos en diferentes ámbitos geosociales que potencian o coartan las capacidades de las personas y que pueden marcar la diferencia entre el tipo de vida que llevan las personas. En República Dominicana, nacer en un ámbito rural, lejano, de una provincia pequeña, sugiere de entrada que el futuro de esa persona estará asociado con no estudiar, trabajar en ventas al por menor y vivir en el riesgo extremo durante toda su existencia. Sin embargo, el nacer en la capital potencia las posibilidades de estudio, acceso a trabajos de mejor calidad y a superar los riesgos con los cuales se pudiese nacer.

Es un azar que el estudio pretende contribuir a superar, a partir de la potenciación de diseños que ayuden a superar los riesgos propios del territorio, colocando a las familias en un estado digno y robusto, libre de riesgo sin importar el ámbito en el que se nace.

Los resultados de los ámbitos geosociales desnudan la existencia de espacios geográficos prácticamente inexistentes para las políticas públicas aplicadas en la República Dominicana. Así identificamos cuatro ámbitos o regiones con estas características: 1) mediana, alejada, muy rural; 2) remota, pequeña, rural baja; 3)



pequeña, remota, rural baja; 4) rural muy alta, alejada y pequeña, todas las cuales coinciden en que agrupan provincias con poca población y alejadas de las ciudades centrales.

Las provincias que se encuentran en estos ámbitos corresponden a las tradicionalmente identificadas como las más pobres. Sin embargo, la determinación de los estratos promueve la existencia de una situación de riesgo extremo en los cuatro ámbitos, que coloca a las familias siempre en un borde, fruto de los riesgos simultáneos que poseen.

El desarraigo, la invisibilidad, la carga de estigmas que quiebran la concepción de ciudadanía son riesgos que sufren los dominicanos y que no son observados en los análisis estadísticos, pero que necesariamente deben ser parte del diagnóstico que sirva de base a la implementación de políticas diferenciadas a partir de los riesgos asociados con las características específicas de los hogares y a los que se encuentran presentes en los territorios.

La presencia de tanta divergencia entre las posesiones materiales y en general del disfrute de la vida, perfila a República Dominicana como un país productor de inequidades y con una errada orientación en la implementación de políticas públicas, que se han desarraigado de las necesidades propias del territorio y han olvidado aspectos culturales en los procesos de intervención.

La ubicación de los estratos robustos se ubica en las ciudades centrales, que concentran la inversión de los gobiernos, estableciendo una relación directa entre cantidad de votos y cantidad de inversión. Esta lógica ha primado durante los últimos 40 años, acorde con lo establecido en la lógica desarrollada en la implementación de las políticas sociales, que se detallan en extenso en el acápite correspondiente.

9. EL CASO NACIONAL DE VENEZUELA

El caso venezolano es una muestra de la dificultad que se presenta al analizar las condiciones deficitarias de vida y la desigualdad a partir de indicadores unidimensionales como la línea de pobreza. Venezuela, por su característica de nación petrolera, presentó importantes logros en materia de ingresos que se reflejan en el indicador de línea de pobreza para el periodo 2004-2007; ello no se corresponde con mejoras significativas en aspectos estructurales de las condiciones de vida de la población, que se reflejan en otros indicadores de pobreza como los de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que hace previsible la poca sustentabilidad de las mejoras alcanzadas en materia de ingresos, dado que éstas no están basadas en un aumento de las capacidades y oportunidades, sino que responden en buena medida a un boom petrolero, historia ya registrada y conocida en el país.

La pobreza de ingresos registrada en Venezuela muestra cómo ésta aumenta considerablemente en épocas de contracción económica, pero su reducción se produce de forma más lenta o gradual cuando se presentan los períodos de crecimiento o estabilidad económica, en relación directa con el tema de los ingresos petroleros.

Haciendo uso de los datos de la Encuesta de Hogares, por muestreo y mediante la aplicación de metodologías de análisis multifactorial, se realizó una clasificación de los hogares de acuerdo con variables asociadas con las condiciones de vida en los ámbitos de vivienda y ser-

vicios conexos, patrimonio físico, educación, inserción laboral, ingreso y características de los hogares. Esta clasificación dio como resultado 6 tipos de hogar que se ordenaron de forma jerárquica de acuerdo con el grado de precariedad relativa o no de las variables analizadas. Las tipologías resultantes, al ser comparadas entre los ámbitos geosociales, aluden a que existían diferencias significativas en las condiciones generales y de desarrollo del entorno que condicionaban tanto la probabilidad de que un hogar, y en consecuencia sus miembros, fuera pobre, así como sus capacidades y posibilidades para superar dicha situación.

Este contraste, entre los tipos de hogar en términos de sus condiciones diferenciales de vida y configuración por ámbitos geosociales, pone nuevamente en relieve las profundas desigualdades existentes en el país, además de resaltar la importancia del entorno en la conformación del mismo, determinado por las deficiencias y limitaciones existentes en el nivel de consolidación de los servicios públicos, de infraestructura, salud, educación y de las condiciones sociales en general. En términos más amplios, el entorno forma parte de la estructura de oportunidades que permiten u obstaculizan las posibilidades de desarrollo de los individuos.

10. HALLAZGOS COMPARATIVOS Y PARTICULARES

Tal y como podemos observar, aunque existen especificidades en cada país por su estructura económica y social, así como por otro tipo de condicionantes propios de su desarrollo histórico, hay factores comunes que en estos países han generado disparidad de condiciones de vida entre los hogares en situación de supervivencia y con múltiples carencias y los hogares favorecidos por la dinámica de la formación económico social del país. Características asociadas con las condiciones estructurales de la vivienda (materiales de construcción y tipo de vivienda), acceso a los servicios (agua potable, drenaje, alcantarillado), escolaridad (promedio, del jefe del hogar y de las personas con más de 15 años), cobertura de servicios de salud (asegurados permanentes en el sistema de salud, número de consultorios y de médicos), tipo de ocupación (asalariado, patrón o empleado gubernamental) y posesión de ciertos activos básicos del hogar (televisión, licuadora, lavadora, refrigerador o nevera) están presentes en gran parte de los resultados de los casos nacionales abordados por el Observatorio. A manera de ejemplo:

1. En México, Venezuela, Perú y Colombia las condiciones estructurales de la vivienda, el acceso a los servicios conexos a ella y ciertos activos del hogar que indican un cierto grado de acceso al desarrollo económico vía la urbanización, son factores importantes en la generación de divergencias en las condiciones de vida de los hogares. En el estrato de hogares más rico en Colombia, “62% viven en apartamentos y 37% en casas. Casi la totalidad, 98%, tiene como paredes bloque, ladrillo y madera pulida. Los pisos son 72% de baldosa, vinilo, tableta; 10% de alfombra o tapete y 8% de material de mármol. El 99% tiene acceso a redes de acueducto dentro de la vivienda, con servicio de agua permanente las 24 horas de los siete días, lo mismo en conexión del



sanitario a redes de alcantarillado, varios baños o sanitarios dentro de la vivienda. También, 98% de los hogares cuentan con servicio de energía eléctrica”. En el otro extremo, el del estrato de hogares en condiciones de supervivencia: “55% de estas viviendas tienen pisos de tierra o arena. Con paredes con madera burda y tablón, 39.9%. No tienen acceso a energía eléctrica, 53%; tampoco cuentan con redes de acueducto, 84%; y con la fuente de agua fuera de la vivienda están 58%, los cuales utilizan el río, la quebrada, el nacimiento o el manantial. No tienen acceso a redes de alcantarillado 99% de los hogares, en 54% de los cuales el sanitario está por fuera de la vivienda. El sitio de cocina está ubicado en un patio o al aire libre en 30%, y el material para cocinar predominantemente es leña, madera y carbón de lecha en 94.4%”¹.

2. En Ecuador, Venezuela, México y Colombia, el nivel de instrucción o educativo alcanzado por los jefes del hogar, así como su ocupación son factores generadores de inequidades sociales. Por ejemplo, en los hogares más pobres de Ecuador, 80% de los jefes del hogar no tienen ninguna instrucción; mientras que en el estrato de hogares más rico, 65% cuentan con educación superior. Para el caso de México, en los dos estratos de hogares más pobres (47% de la población), más de la mitad de su población mayor de 15 años no culminó su educación básica (educación secundaria), en tanto esa cifra para el estrato de hogares más alto, se ubica en cerca de 30% de su población (jefes de hogar mayores de 15 años). Adicionalmente, las personas que estudian alguna licenciatura o posgrado, están concentradas en 6% de los hogares más ricos del país: 37% de los jefes de hogar de este estrato tienen maestría o doctorado, en tanto, ese porcentaje sólo es de 4% en el estrato más bajo de los hogares. En Colombia, las personas que viven en el estrato de hogares más pobre tienen como jefe de hogar a una persona que tiene un nivel educativo analfabeta y de primaria incompleta, 42% y 45% respectivamente, mientras que en el estrato más alto los jefes de hogar han superado en 80% la secundaria completa, “37% están en el nivel superior y 12% con postgrados (maestrías y doctorados). El clima educacional o escolaridad promedio de estos hogares en 54% es superior a 15 años de escolaridad”². Si este indicador educativo es cruzado con la ocupación del jefe del hogar, se explica la divergencia en condiciones de vida producto del acceso a la educación: en Ecuador, el jefe de hogar del estrato más alto —que representa apenas 7% a nivel nacional—, con alto nivel educativo, se dedica a actividades gubernamentales o es dueño de su propio negocio, registra los mayores niveles de ingreso; mientras que los jefes de los hogares más pobres, dedicados a actividades de cuenta propia en el sector agrícola o como jornaleros, son quienes tienen el menor nivel de instrucción y perciben los menores ingresos.³

De manera adicional, se encontraron situaciones o factores que dan lugar a las condiciones disímiles de vida de la población particulares o específicos:

1. El Caso Nacional de Uruguay encontró que los hogares con jefes de hogar más jóvenes son quienes además de encontrarse con mayores niveles de pobreza monetaria, son quienes —de acuerdo con sus condiciones estructurales de vivienda, escolaridad y ocupación— se encuentran en peores condiciones de vida.⁴

2. El Caso Nacional de Colombia encontró evidencia de que son las mujeres jefas de hogar en sectores rurales quienes ocupan ese espacio.⁵

3. En México, ese lugar lo ocupan los hogares cuyos jefes son indígenas. En ese sentido, la mayor parte de los jefes de hogar indígenas están ubicados en el 47% de los hogares más pobres del país: con menores niveles de escolaridad, menor acceso a los servicios de salud y viviendas sin servicios, entre otros; este factor explica 5.5% de las heterogeneidades en las condiciones de vida.

Todas estas situaciones originaron riesgos sociales: “toda situación o acontecimiento que compromete la capacidad de grupos y personas para asegurar una vida autosustentada en sociedad”.⁶ Ante ello, el trabajo del Observatorio se orientó en un apartado de cada caso nacional a considerar tanto la dimensión económica de los riesgos sociales — que no eran alcanzables del todo mediante los datos de las encuestas de hogares— como a la caracterización general de las políticas sociales en función de su diseño, cobertura, objetivos, estrategias, etc., estaban centrados en identificar y actuar en un sentido más amplio que sólo el combate focalizado a la pobreza, sino más bien en un sentido integral de identificación de los factores que producen las heterogeneidades sociales. Ello, con el fin de considerar el marco más general, pero también el más integral, para analizar su funcionamiento y sus logros.

En general, los resultados derivados de este accionar en política social no han sido alentadores, pues si bien eventualmente puede observarse una leve disminución en las condiciones de pobreza de algunos estratos sociales, con el devenir de nuevas condiciones de crisis, el avance se convierte en franco retroceso. Ya hemos visto, incluso, que en el caso de México esta política ni siquiera ha permitido conservar la po-

1 Véase el Caso Nacional de Colombia.

2 Véase el Caso Nacional de Colombia.

3 Véase el Caso Nacional de Ecuador.

4 Según el Caso Nacional de Uruguay, “la evidencia señala que los riesgos sociales en Uruguay han mostrado fuertes desplazamientos en perjuicio de las personas de edades más jóvenes, los niños y las mujeres jóvenes, especialmente aquellas con hijos”.

5 Según resultados del Caso Nacional de Colombia “la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, reside en la inequidad que enfrentan en el mercado laboral (particularmente las menos calificadas), y en la inequidad en el acceso a oportunidades de acumulación de capital humano del Estado, que se intensifica cuando se suma su condición de ser mujeres cabeza de familia, desplazadas, y en su participación en actividades socioeconómicas en condiciones precarias de las zonas rurales”.

6 Véase el Caso Nacional de México.



sición internacional que el país registraba hasta hace algunos años, ahondando las desigualdades sociales, las heterogeneidades en las condiciones de vida y la exacerbación de riesgos sociales que han colocado al país en una situación de inestabilidad resultado del accionar de los grupos de narcotraficantes que se han beneficiado de la descomposición social en las zonas de mayor marginación.⁷

Por otro lado, están los casos de Ecuador y Venezuela que, además de conservar en política social las directrices establecidas por la política económica de liberalización comercial, emprendieron otras acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. En Ecuador, con “la ejecución de estas políticas se esperan importantes progresos en materia de equidad social; aunque después de tres años los resultados están aún por reflejarse”. Por su parte, en Venezuela la política social ha adoptado a las misiones como su medio de ejecución; algunas misiones “lo que hicieron fue identificar los déficit de algunas funciones públicas y, en lugar de emprender reformas burocráticas costosas económica y políticamente, pusieron en marchas operativos masivos para la prestación de estas funciones”; aunque éstas aparecen directamente vinculadas a la Presidencia del país.⁸

Brasil, por su parte, ha incrementado significativamente su gasto social con las repercusiones presupuestales y fiscales correspondientes.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Tomando como base los diferentes casos nacionales y sus peculiaridades, no podemos dejar de subrayar que en América Latina las condiciones de deterioro económico y vulnerabilidad están fuertemente asociadas con procesos de precarización del empleo, y con la necesidad de incrementar los años de escolaridad en la población, la calidad de la educación y la seguridad social que ahora se ofrecen. Con todo, este binomio no servirá de mucho mientras no se precisen políticas adecuadas para que mayor y mejor escolaridad encuentren una ventana de oportunidad en la estructura de empleo de cada uno de nuestros países.

En nuestros países, un elemento persistente ha sido la vinculación de otros servicios —como salud, vivienda y pensiones, entre otros— con las condiciones de empleo que básicamente dependían de la política económica impulsada por el Estado. De esta manera, las carencias se agudizan en la medida en que la estructura y las oportunidades de empleo se restringen y precarizan.


A la par, la dotación de servicios públicos e infraestructura y los incentivos necesarios para promover inversiones —que corren por cuenta del Estado— podrían consolidar o potenciar las oportunidades de las sociedades nacionales y particularmente de ciertas regiones al interior de cada país; sin embargo, el análisis de los diversos casos nacionales pone en evidencia las enormes desigualdades regionales que existen al interior de nuestros países. Los estudios de Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana y Venezuela, entre otros, presentan de manera muy clara estas asimetrías regionales, así como las ventajas que tienen los grandes conglomerados urbanos frente a las poblaciones más distantes o regiones con predominio de población rural o indígena y condiciones orográficas más accidentadas.

Las diferencias de etnia, género y edad son elementos apenas explorados en algunos de los estudios, pero abren una importante veta para profundizar tanto en la estructura de riesgos de los distintos países, como en el análisis de las políticas específicas que los gobiernos han establecido para la atención focalizada de estos segmentos de población con altos índices de vulnerabilidad o rezago.

Finalmente, en lo relativo a los hallazgos sobre las políticas sociales de los países investigados, los estudios de caso coinciden en señalar que las políticas aplicadas resultaron insuficientes para solucionar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad que caracteriza a la mayoría de la población latinoamericana.

Se encontró como hallazgo común que hay un problema derivado del enfoque que le otorgan nuestros gobiernos a la política social, a partir de modelos de protección asistencialistas ligados a prácticas clientelares que resultan insuficientes en la solución de las causas estructurales que determinan la vulnerabilidad y desigualdad que experimentan nuestras sociedades.

Denominador común en nuestros países han sido los innumerables planes de desarrollo fallidos, los planes estratégicos desarticulados, las incontables leyes aprobadas sin cumplirse, los cambios constantes de visión, la creación de comisiones, la duplicación de instituciones del Estado que repinten sus acciones, entre otros intentos malogrados, evidencias tangibles todas ellas de que los países investigados —en estos últimos años— han jugado el rol de laboratorio retrasado de las mal llamadas reformas estructurales: han pesado más las acciones de corto plazo, de carácter asistencial, que las políticas universales.

El detalle pormenorizado de los estudios de caso de cada país, con su respectivo análisis sobre las políticas sociales aplicadas para enfrentar los riesgos sociales, se presenta a continuación. 

7 En el caso de México, la política de focalización de combate a la pobreza, que tiene como principal programa el denominado Oportunidades, antes Progresá, ha recibido numerosas evaluaciones realizadas por organismos nacionales e internacionales, así como instancias académicas, que reconocen avances en indicadores como talla o estatura de los niños y asistencia escolar, entre otras. Este Observatorio, sin embargo, consideró para la revisión de literatura de su Caso Nacional no las evaluaciones sobre un indicador, sino a aquéllas que buscaban la evaluación de una política social como respuesta a los riesgos sociales derivados de las condiciones heterogéneas de vida de los hogares.

8 Véanse respectivamente los informes de Caso Nacional de Venezuela y Ecuador.



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



☒ MARCO CONCEPTUAL



I. EL ANÁLISIS DEL DÉFICIT SOCIAL Y DE LA POLÍTICA SOCIAL

Cuando se habla de “desarrollo social”, “riesgo”, “Estado de bienestar”, “integración social con equidad”, “cohesión social” o “ciudadanía”, entre otros conceptos ya de uso común, se está haciendo mención a cuestiones menos “empíricas” que normativas, que deben ser conceptualizadas desde marcos de análisis que comprendan y articulen este amplio conjunto de referencias. Puede decirse que los objetos de estudio se sitúan en un espacio amplio de debate de paradigmas que combinan el desarrollo, la integración con equidad y la ciudadanía.

En materia de objetos sociales a investigar, el proyecto de investigación ha colocado el énfasis en dos aspectos que son finalmente complementarios. Mirados en conjunto pretenden dar cuenta de: a) *la producción de las heterogeneidades* (que deriva en desocupación, pobreza, desigualdad, segmentación, déficit y privación social); y b) *la producción de formas estatales* para gestionar y combatir el riesgo social (que deriva, entre otras, en políticas públicas sociales y económicas).

En esta perspectiva, el énfasis del estudio debe recaer en aspectos relacionados con la estructura social, por un lado, y con la política pública, por otro. De ahí que en los documentos desarrollados en relación con cada país estudiado se coloca el énfasis en construir un monitor social (en las diversas manifestaciones del déficit social: vulnerabilidades, pobreza, indigencia, marginalidad, segmentación residencial y desigualdad), y en estudiar el conjunto de riesgos sociales a nivel nacional y comparado (parcialmente solapado con el primero), así como en los modelos de política social que existen en América Latina para dar cuenta de aquellos.

El análisis del desarrollo y del desarrollo social ha cambiado notoriamente en los últimos 20 años. Hoy se habla de pobreza medida no sólo a través de ingresos, sino de manera integrada (línea de pobreza y necesidad básicas, por ejemplo) y multidimensional, así como de conceptos como riesgo, vulnerabilidad, marginalidad, exclusión social y desafiación institucional, los cuales pueblan ya los análisis e informes.

De la información sobre pobreza basada en frecuencias simples y porcentajes, se ha pasado a los mapas de vulnerabilidad y pobreza, donde el territorio es recuperado como espacio y aun clave de análisis, permitiendo la emergencia de los estudios sobre la segmentación y la segregación residencial. (Filgueira F., 2005)

En este contexto de ampliación del debate sobre el desarrollo social es que se inscriben también los avances de la CEPAL y el ONUD, que sacan mayor provecho de algunas nociones dejadas de lado por el economicismo de los 80 y 90 (la desigualdad, por ejemplo), al tiempo que crean e incorporan algunos de los conceptos que académicos de primera línea han desarrollado. Paralelamente, estudios de instituciones independientes comienzan a integrar mayor complejidad al análisis. Así, los conceptos de “capacidades” y “funcionalidades” de Amartya K. Sen han enriquecido fuertemente algunos estudios y análisis de la pobreza. También economistas latinoamericanos como Rubén Lo Vuolo (CIEPP) han avanzado en resemantizar y profundizar nociones como la “vulnera-

bilidad” (franja intermedia entre la integración social y la marginalidad) y la han conectado con el concepto de “integración social”, de raíz durkheimiana. Además, todo esto ha sido al menos parcialmente recogido por una nueva generación de estudiosos y científicos.

En América Latina, enfoques como el de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) han integrado diversas tradiciones y disciplinas (antropología, economía, economía política y sociología) en un mismo paradigma interpretativo para la medición de la privación social, provocando un auténtico cambio en la forma de concebir el tema. Expondremos brevemente algunos de sus aportes centrales. En primer lugar, el planteo de AVEO ayudó a “estructuralizar” la demografía al conectar el estudio de la familia, el ciclo de vida de las personas y la transición demográfica con la estructura de oportunidades de las personas y hogares, es decir, con el conjunto de instituciones que brindan recursos para la subsistencia en sociedad, a saber: la familia, la comunidad, el mercado y el Estado. Es obvio que al estructuralizar la demografía, con el enfoque de AVEO también se “demografiza” la estructura social al incluir en el análisis la llamada “ventana de oportunidades demográfica”, la “primera (y segunda) transición demográfica” y el “ciclo vital”, entre otros conceptos. Asimismo, la perspectiva de AVEO extiende los estudios que colocan el acento en el ingreso (y el consumo) al amplio campo de los “activos”, que comprenden desde aquellos que tienen la forma más concreta y líquida (cuentas bancarias) a los que asumen formas más abstractas (capital humano y capital social).

En tercer lugar, incorpora la “vulnerabilidad” a la pobreza y a la exclusión social, brindando cuerpo conceptual y entorno paradigmático a un término que antes existía menos como concepto que como indicador. Por último, el paradigma también ayuda a abrir la “caja negra” de la familia al poner al descubierto las estrategias de sus miembros y del colectivo hogareño. Al articular la manera familiar (no sólo individual) de movilizar los recursos (no sólo el ingreso) con las fuentes de producción de estos recursos (mercado, Estado y familia), el planteamiento de AVEO tiende un puente entre “agencia” y “estructura social”, produciendo la noción de “capacidad” para movilizar recursos o aprovecharse de la estructura de oportunidades. Una “capacidad” que debe entenderse de manera parcialmente semejante al concepto de *capabilities*, aunque desacoplada de la carga individualista que lleva implícita en el planteo de Sen.

No sólo en los estudios sobre riesgos y privación social se ha avanzado mucho en los últimos 20 años, también en materia de políticas sociales se ha sofisticado el conjunto de herramientas heurísticas, tipologías, conceptos, dimensiones, indicadores e instrumentos. Basta pensar, entre otros, en los trabajos seminales de Fernando Filgueira (1998), de Rubén Lo Vuolo (1995) y Lo Vuolo y Barbeito (1993 y 1998), y la reciente investigación de Juliana Martínez (2007) para ilustrarlo. Antes de ellos sólo se hablaba de políticas sociales o, a lo sumo, se discriminaba dualísticamente entre seguridad social y asistencia. Gracias en gran parte a ellos se ha endosado al análisis una densidad teórica, conceptual y metodológica en la que debe repararse.



II. RIESGOS SOCIALES

Riesgos en un continente sin bienestar

Hoy, como ayer, América Latina carece de un sistema de protección social adaptado al conjunto de riesgos que aquejan a personas y familias. En la región hay, al menos, tres clases de desajustes entre el Estado social y los riesgos.

Primero, existe un conjunto de riesgos que siguen estando parcial o totalmente desatendidos. Sólo seis países de la región tienen seguro de desempleo, y ahí donde existe no cubre más allá de un porcentaje menor de los desocupados (20%).

Segundo, existe otro conjunto de riesgos de la población pobre e indigente, cubierta sólo parcialmente por políticas de transferencia condicionada de ingresos y que en su conjunto no suman más de 1% del PIB del país. Si bien estas políticas “asisten”, no generan protección ni bienestar mínimo, sino variantes de la mera reproducción al montarse sobre “líneas de pobreza” cuyo objetivo es político (atenuar artificialmente el número de pobres), cuyo contenido omite elementos civilizatorios básicos y cuyo alcance se limita a cubrir necesidades de indigencia (Boltvinik, 2007). Por lo tanto, el tema de la ciudadanía permanece intacto en contextos de políticas sociales que no reparan en la integración social con un mínimo de equidad.

Tercero, existe un conjunto de riesgos de la tercera edad atendidos a través de formas neomercantilizadas de seguridad social que no solucionaron, sino que tendieron a agravar los problemas clásicos del sistema de pensiones en América Latina: cobertura, relación activos-pasivos y desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros. Las fuentes del desajuste derivan tanto de la matriz histórica “corporativa-conservadora” como de la reforma neoliberal a la seguridad social. Por lo tanto, deriva del diseño de la política social, de la nueva y de la anterior.

Pablo Alegre apunta que en algunos casos la reforma realiza una especie de sumatoria de los déficits de ambas formas de protección. Recuerda los casos de reformas parciales de los sistemas en los cuales se transfiere al mercado la prestación de jubilaciones y pensiones administradas por el Estado al tiempo que se “encapsulan” las cajas paraestatales, manteniendo su auto-regulación parcial gracias a subsidios y transferencias de rentas generales (Alegre, 2008).

Además, Alegre agrega una cuarta forma de riesgo, dada por el deterioro y la dispersión en la acumulación de capital humano, básicamente debido a los problemas de cobertura de la educación secundaria y terciaria, así como al aumento de las brechas de calidad al interior del sector público o entre éste y un sector privado reducido.

El principal dilema registrado es que la reforma social no sólo no ha regulado los problemas tradicionales de manera activa —por ejemplo, la pobreza—, sino que ha diseñado políticas cuya orientación programática en ocasiones aumenta el divorcio entre la protección y los riesgos. La orientación programática dada a la política pública deriva no sólo de un “espíritu de época”, sino de fuertes condicionamientos materiales asociados con un nuevo modelo de acumulación y desarrollo, con una nueva gobernanza global promotora de una agenda neoclásica, y con el

cambio integral de la estructura de oportunidades: de la familia, del mercado y del Estado.

La implantación en América Latina de un modelo de acumulación neomercantil (privatización de empresas públicas, formación de un mercado de empleo sin rigideces, liberalización comercial y financiera, desregulación del mercado de bienes y conversión de la seguridad social en un instrumento de la política económica, entre otras acciones) otorgó al mercado nacional, y sobre todo al global, la posibilidad de ejercer una violencia estructural considerablemente mayor sobre las trayectorias individuales, los hogares, las categorías ocupacionales, los grupos y los países.

Este Nuevo Modelo Económico (NME), al exponer a los países a las reglas de competitividad del mercado exterior en tiempos acelerados y sin la alternativa de montar en ese lapso amortiguadores sociales eficaces, genera —interactuando con otros factores de tipo tecnológico, demográfico y familiar— un nuevo conjunto de riesgos: inestabilidad en el crecimiento del PIB, del empleo y de los salarios; mayor segmentación laboral, mayor desocupación y mayor precarización en el mercado laboral; mayor desigualdad vertical (entre ricos y pobres) y horizontal (por ejemplo, entre mujeres y hombres, o entre adultos y menores de edad); mayor vulnerabilidad de ciertos grupos como los niños, los jóvenes y las mujeres; y mayor marginalidad y exclusión social.

Dos problemas adicionales que disparan los riesgos sociales en la región son: la menor preparación relativa de los países latinoamericanos para afrontar un modelo de apertura y la normativa diferenciada con que los países deben asumir la “competitividad”. En primer lugar, la globalización pone en competencia “jugadores” que son distintos en términos de su posición en la división del trabajo, de poder internacional y de oportunidad para integrarse a las reglas de la economía global; generalmente, los países postindustriales y poderosos (los “países globalizadores”) han tenido suficiente tiempo de preparación para exponerse a los riesgos provenientes de la competencia internacional. En segundo lugar, los países no sólo son distintos en sí mismos, sino que también son distintos por el tipo de reglas que deben obedecer en esta economía global: hay jugadores poderosos para los cuales aplican reglas más benévolas, mientras que a los actores periféricos y de menor poder relativo les aplican reglas mucho más exigentes. Los “países centrales” consiguen imponer reglas exigentes en el comercio con terceros países, mientras que logran subsidios para sus productores nacionales, contradiciendo los presupuestos liberales que a su vez impulsan fuera de sus fronteras.

Frente a este universo del riesgo, muy pocos de los países latinoamericanos ostentan formatos estatales de protección social más o menos universales y acordes con umbrales de bienestar básico. Por lo tanto, estudiar los “riesgos sociales” es estudiar, en cierto sentido, realidades socialmente graves (porque se carece de un Estado de bienestar que pueda atenuarlos) y también agravadas por un contexto nuevo (la globalización) y un NME que introduce coacciones de mercado menos contestables (que antes) desde las instituciones nacionales, sean éstas bancos centrales, parlamentos o ciudadanía.



El riesgo en la ciencia social

Vivir implica atravesar por múltiples riesgos, y también intentar acorralarlos, reducirlos y, en una sociedad orgánicamente solidaria, también redistribuirlos de manera progresiva. Dadas las diversas regiones del mundo, tipos de arreglos parentales, clases sociales, modelo demográfico, rasgos epidemiológicos de la población, grupos de edad, rasgos del vecindario y tiempo histórico, cambian los riesgos que el ser humano debe afrontar. Hay algunos riesgos “constantes” que tienen lugar en todas las sociedades, independientemente del tiempo histórico: el riesgo de un menor de edad que depende de su familia, o el riesgo de un anciano cuyas facultades emocionales y físicas se retraen, entre otros (Filgueira F. 2006). Hay otros riesgos que son de alguna manera “riesgos variables” porque cambian de acuerdo con el momento histórico.

La modernidad introduce riesgos nuevos que están presentes en los textos de los clásicos. Marx, por ejemplo, registró en el pasaje del feudalismo al capitalismo el surgimiento de riesgos sin precedentes; en efecto, la separación de la fuerza de trabajo respecto de sus medios de producción dejaba al hombre bajo un estatuto de libertad jurídica al precio de la intemperie social: sin tierras, sin instrumentos de labranza, pero también sin gremios, sin cofradías, sin guildas, sin fueros municipales: en pocas palabras, sin sociabilidad protectora. En su modelo dicotómico de pasaje de la “comunidad” a la “sociedad”, Tönnies también identificó la emergencia de la inseguridad económica y la progresiva impersonalidad afectiva como riesgos del avance de la sociedad contractual y anónima. Durkheim encontró en la anomia un signo de la inseguridad que introducía el mundo moderno en las relaciones sociales.

Nociones de “riesgo”

Ahora bien, ¿qué es propiamente un riesgo social? Sin entrar en un cóctel de definiciones, “riesgo social” puede definirse como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar la vida autosustentada en sociedad (Castel, 2004). También, al mismo tiempo, constituyen riesgos los comportamientos de las personas y de sus familias, los resultados de su propia acción. En este sentido se ha dicho que riesgos son un conjunto de situaciones y comportamientos que tienen la posibilidad de frenar la acumulación de activos para una razonable integración a la sociedad y un adecuado goce compartido de la “herencia social” (Kaztman y Filgueira F., 2001). Acá aparece la noción de “integración social” y de “herencia social” de Marshall, que tiene similitud con la noción de “sociedad de semejantes” que introduce Castel a partir de un giro de Léon Bourgeois (Castel, 2004). Una “sociedad de semejantes” es una sociedad estratificada y desigual, pero en la cual todos los miembros disponen de un núcleo prescriptivo de derechos y recursos (materiales y simbólicos) comunes considerados indispensables para convivir con otros. En una “sociedad de semejantes” los individuos comparten una “herencia social” común que los pone al resguardo de los riesgos básicos y los hace próximos.

Si los riesgos no se cubren adecuadamente por parte de la familia, el mercado y/o el Estado, pueden surgir “vulnerabilidades” en la estructura social o reafirmarse las ya existentes. Según el paradigma AVEO, las vulnerabilidades no sólo se registran entre individuos y hogares

pobres, sino que pueden recaer sobre diversas categorías de población no pobre. En ese caso, la vulnerabilidad se traduce en un conjunto de atributos que predisponen a descender en términos de ingreso, estatus y poder, aun cuando se pertenezca a un hogar no pobre y con necesidades básicas satisfechas (NBS) (Filgueira C. H., 1999). En el caso de que la vulnerabilidad sea sufrida por un hogar o persona pobre, entonces se traduce en la imposibilidad de escapar a un círculo vicioso de privación y déficit social (Filgueira C. H., 1999). El planteamiento de AVEO refiere “vulnerabilidad” no sólo a la movilidad social, sino también a la integración social, y en ese caso se resume en una zona intermedia entre integración y exclusión social (Lo Vuolo, 2000).

Hasta la consolidación del Estado de bienestar durante la segunda posguerra en la mayoría de los países desarrollados, ningún aparato central de toma de decisiones se ocupó conscientemente de gestionar, redistribuir, compensar o combatir de manera más o menos metódica los riesgos y vulnerabilidades sociales de las personas, hogares y sectores considerados socialmente más débiles. La manera de definir el riesgo difirió de acuerdo con la sociedad y conforme a la correlación de las fuerzas políticas y sociales (Esping-Andersen, 1999). Hubo sociedades que definieron el riesgo de manera generosa, como en los países nórdicos en que la cobertura se extiende a todos los riesgos y comprende toda la población durante la totalidad del ciclo vital. Otros países, sin embargo, definieron “riesgo” de manera restringida en cuyos casos el Estado sólo interviene en defecto del mercado, de manera residual, y cubre los riesgos de los segmentos de población que cayeron por debajo de un mínimo. También hubo sociedades que definieron el riesgo de manera laboral, “corporativa” o “industrial”: riesgo es el que sufre el trabajador y su familia a lo largo de su ciclo vital. Éste es el viejo modelo de seguro social de Bismarck, en el cual las prestaciones sociales eran resultado de una contribución directa del trabajador a lo largo de su vida laboral. En la posguerra, los países europeos continentales extendieron a la casi totalidad de la población este modelo corporativo. Fue así que las diversas variantes de Estado de bienestar de los países desarrollados, conjuntamente con las otras fuentes de protección social, se constituyeron en las primeras modalidades de protección de la historia de la humanidad en cubrir parcial o totalmente la estructura de riesgos sociales de manera más o menos sistemática y con horizontes de bienestar para la mayoría, mediadas en ocasiones por amplios pactos o coaliciones sociopolíticas, y sobre la base de dos pilares sociales: la familia nuclear y el virtual pleno empleo formal (Esping-Andersen, 1999; Huber, 2006).

Fuentes de producción de riesgos

La producción del riesgo social (que deriva en desocupación, pobreza, desigualdad, segmentación, déficit y privación social) tiene su origen en muchas fuentes de diversa índole (el ciclo vital, los modelos demográficos, las transiciones epidemiológicas, etc.), aunque es resultado de cuatro instituciones: el mercado (de bienes y servicios, capitales y empleo), la familia, la comunidad vecinal, y el Estado (el Estado fiscal, el Estado social, el Estado regulador). En una economía global se agregan otras fuentes de riesgos: las políticas de las instituciones



financieras internacionales y de ciertos países poderosos destacan como las centrales.

Asimismo, estas fuentes institucionales de riesgo funcionan también como agencias institucionales de distribución desigual y combinada de bienestar a individuos, grupos de estatus y clases sociales. O sea, en la misma medida que la “estructura de oportunidades”, concebida como un conjunto de instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, genera bienestar de manera estratificada y desigual, esa misma estructura también distribuye riesgos de manera igualmente asimétrica, generando en los extremos auténticas sociedades fracturadas en torno a clase, poder, estatus, norma y territorio, o, por el contrario, sociedades cohesivas sobre bases materiales, normativas y simbólicas comunes (de ahí que el concepto “estructura de oportunidades” contenga habilitaciones al mismo tiempo que restricciones para el agente).

El balance entre restricciones y habilitaciones, entre riesgos y bienestar, varía de sociedad en sociedad y registra mayor o menor desigualdad, mayor o menor privación social, en función del grado de maduración que esas sociedades hayan mostrado en construir mercados (y no monopolios, monopsonios y mafias), comunidades abiertas (y no círculos cerrados acaparadores de prebendas, estatus y poder), familias robustamente constituidas, y Estados que se hagan cargo de redistribuir progresivamente ingreso, estatus, poder y riesgo, y construir integración social y ciudadanía. Y también varía en función del *locus* que la sociedad tenga en la división internacional del trabajo y por la mayor, menor o nula influencia que presente en la *global governance*. Tanto los sistemas políticos como la cuestión normativa, emanada —entre otras— de la economía política de actores y los consensos morales resultantes, tienen su importancia en la construcción de mercados competitivos, comunidades robustas y permeables, y en Estados solidarios con la sociedad en su conjunto, pero el estudio de estos obviamente excede el propósito del presente trabajo.

Por tanto, los riesgos sociales provienen entre otros de los modelos demográficos y epidemiológicos, de los mercados, de las clases sociales, de las comunidades y de las familias en que los individuos están insertos (Esping-Andersen, 1999; Filgueira C. H., 1999; Kaztman y Filgueira F., 1999), pero su evolución y comportamiento dependerá fuertemente del tratamiento que reciban en cada unidad política por parte del Estado, y este tratamiento dependerá de la correlación interna de fuerzas, la calidad del sistema político, los legados históricos, la influencia internacional y la voluntad política (Filgueira F., 1998). Abordemos a continuación brevemente algunas de las fuentes de riesgo.

En primer lugar, los mercados producen riesgos por competencia imperfecta (prácticas cartelizadas que distorsionan los precios, por ejemplo), por fallos en las operaciones mercantiles (“riesgos malos” captados por deteriorados servicios estatales y “riesgos buenos” gestionados por empresas privadas, por ejemplo) e información incompleta o desigualmente distribuida (Esping-Andersen, 1999); también por no estar suficientemente penetrados por la ley o por estar excluidos de regulación por parte del Estado de derecho.

No obstante, es obvio que así como hay sociedades que como consecuencia de diversos factores

—coaliciones de negocios con mayor poder relativo que coaliciones distributivas, o presencia de un “Estado depredador” (Evans, 1989), entre otros— tienden a dejar intacto este conjunto de riesgos provenientes de los mercados y otras propenden incluso a agravarlos hasta el límite del absurdo, hay otras sociedades en que los Estados tratan y logran sancionar, combatir, reducir o extinguir la competencia imperfecta en aras, por ejemplo, de mercados competitivos y regulados; que logran limitar o evitar la distribución perversa de riesgos a través de mecanismos de solidaridad entre individuos y categorías; que tratan de ofrecer información compensatoria a aquellos grupos menos poderosos y menos conectados con el *mainstream* a efectos de obtener una sociedad menos desigual; que tratan de eliminar a las mafias y otras estructuras ajenas al mercado típico-ideal; que tratan de brindar estructura de oportunidades a los más débiles. Los riesgos varían entre los mercados de empleo, por ejemplo, en función del tipo, naturaleza, alcances y profundidad de la intervención estatal. Los mercados de empleo generan un conjunto menor de riesgos si están regulados de acuerdo con criterios de equidad y responsabilidad fiscal y económica por instancias centrales y públicas de negociación de condiciones laborales, que si estas condiciones se negocian por empresa, de manera descentralizada y sin intervención del Estado.

En segundo lugar, las clases sociales también generan riesgos sociales diferenciales para individuos y familias: son los llamados “riesgos de clase”. Las personas con menor capital físico, humano y social son más vulnerables a la pobreza y la exclusión social que las personas con cuentas bancarias, propiedad inmobiliaria, títulos terciarios u ocupaciones de estatus alto, entre otros factores. Sin embargo, las primeras podrán tener más oportunidades de vivir una vida digna en sociedades con una ingeniería de redistribución del ingreso, de la propiedad, del estatus y del poder favorable a compensar y fortalecer a los más débiles que en sociedades “tolerantes” a la desigualdad o a la extrema diferenciación social o racial.

En tercer lugar, los barrios y comunidades también generan riesgos sociales desigualmente distribuidos. Los barrios con eficiencia normativa, confianza recíproca entre los vecinos y prestadores de modelos de rol legítimos generan menos riesgos que los barrios sin eficiencia normativa, sin confianza entre los vecinos, que exhiben comportamientos desviados y que obligan a sus moradores a congelar activos para conservar pertenencias básicas (Kaztman, 2001). Asimismo, ciudades cuyas autoridades sean consecuentes en establecer durante un tiempo prolongado un conjunto de incentivos y premios al mantenimiento y configuración de barrios con perfiles socioeconómicos heterogéneos o bien disuasión y/o castigo a la segregación residencial, probablemente registren menores riesgos en “inseguridad ciudadana” que aquellas en que reina la desarticulación residencial y el *apartheid* social. En este contexto, resulta clave el Estado como agencia centralizada de gestión de riesgos. Un Estado indiferente a las decisiones de segregación residencial que a nivel microscópico toman los hogares puede alentar indirectamente el crecimiento de la violencia anómica, mientras que un Estado preocupado en la educación

pública y la integración social estará en mejores condiciones para cooperar en la reducción de los delitos.

En cuarto lugar, el mundo de las familias también resulta fundamental para diseñar políticas que disminuyan los riesgos que actualmente producen los fenómenos y comportamientos asociados a la “revolución oculta” de la familia y la segunda transición demográfica, en particular el aumento de la monoparentalidad por deserción del varón de sus obligaciones paterno-filiales, la mayor inestabilidad de las parejas y el incremento de las familias reconstituidas (Filgueira C. H., 1998; Kaztman y Filgueira F., 1999; Kaztman y Filgueira, 2001).

En quinto lugar, el Estado como gestor central de riesgos es clave. A diferencia de las demás agencias, actúa centralizadamente. Por eso es que un Estado que se interese por la cohesión social con equidad, que desmercantilice, desestratifique y desfamilice sobre la base de género, atenuará muchos de los riesgos que dejará intactos un Estado que se abstenga de realizar estas acciones. El Estado de bienestar que imperó en Suecia en los últimos 60 años (Stephens, 2005) y el “Estado depredador” de Mobutu Sese Seko en Zaire (Evans, 1989) son dos ejemplos empíricos de estados ubicados en las antípodas, el primero en el polo de la mayor seguridad y desmercantilización realmente existente, y el último en el polo de la máxima inseguridad y de la mayor mercantilización.

III. LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Los estudios sobre la pobreza y los problemas del desarrollo en América Latina han presentado debates interesantes que reflejan las perspectivas sobre el tema. Empezando hace varias décadas con un enfoque orientado al problema de la distribución de ingresos, que colocaba al desarrollo y a la pobreza como un efecto colateral de las deficiencias del mercado, hasta las perspectivas más recientes como los enfoques de derechos que consideran a las injusticias que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos. Las perspectivas han ido evolucionando en tanto que han considerado las deficiencias o limitaciones de las anteriores, como también en la medida en que han incorporado elementos de otras disciplinas, particularmente de la ética y la filosofía.

Si bien los tópicos abordados para tratar estos problemas han sido numerosos, normalmente se han centrado en el nulo o limitado acceso al bienestar social que deberían proveer las sociedades modernas con el fin de cubrir las necesidades de su población. La discusión sobre el conjunto social dentro del cual se producen las exclusiones suele realizarse dentro del campo de la estratificación social: las desigualdades estructurales dentro de una sociedad conllevan a diferentes condiciones generales de vida de la población. La idea de estratos sociales implica de manera inmediata la noción de un mapa dentro del cual pueden identificarse posiciones, pero también distancias y posibilidades de movilidad. Por tanto, la idea de estratificación es producto de un esquema de relaciones sociales (de producción, de distribución, de poder, simbólicas, etc.) que, entre otras cosas, tiene por efecto influir en la manera cómo algunas personas disponen de su vida. Las heterogeneidades dentro de una sociedad pasan a ser indicadores de ex-

clusión social en la medida en que reflejan aquellos factores que están en el origen de dichas desigualdades.

Sin embargo, el entendimiento de la estratificación y de las heterogeneidades que produce es un primer momento del vasto campo teórico acerca de la pobreza y el desarrollo. Existe un segundo momento que se orienta a considerar las respuestas públicas a estas situaciones que se consideran “injustas”: las políticas sociales. Sobre ello, la literatura ha sido abundante y ha corrido de manera paralela en relación con el tema de la exclusión social. La persistencia de los problemas de exclusión en la región son señal de la escasa respuesta que dichas políticas han podido brindar para saldar esas brechas sociales. Ciertamente, desde una mirada más amplia, el fin de las políticas sociales no es solamente la reducción de la exclusión social, sino la producción de bienestar social y el aumento de las capacidades de la población.

Siendo que los problemas de exclusión han demostrado ser de origen estructural, las políticas sociales de corto alcance no han sido respuestas duraderas. Pareciera que tanto los problemas de exclusión como los de articulación de políticas sociales efectivas compartieran una debilidad común: la poca capacidad institucional para vincular el desarrollo económico con el social. Más allá de las discusiones sobre la eficiencia del uso de los recursos en las políticas sociales, algunas discusiones de mayor pertinencia son necesarias: ¿sobre qué hace falta que las políticas sociales actúen y sobre qué están actuando realmente? Un estudio de estratificación sobre todo el conjunto social pudiera dar luces sobre esto. Sea cual sea el enfoque que se asuma, siempre se parte de que las políticas sociales se orientan de manera reactiva a solventar una situación socialmente “injusta” o, de manera preventiva, a conservar y reforzar los activos sociales (educación, salud, empleo y cultura, entre otros) de la población. En todo caso, ambas orientaciones presuntamente pretenden dar respuesta a cómo hacer uso de los recursos públicos para cerrar las brechas sociales o evitar su apertura.

La producción de información sobre los temas de exclusión y de políticas sociales en la región ha sido ciertamente abundante en cantidad y amplia en su cobertura temática. Esta información ha permitido desarrollar en buena medida los diagnósticos sobre la región y sobre ella también se han diseñado las políticas públicas llevadas adelante hasta el momento. Dichos reportes se fundan en la medición de las condiciones de vida, haciendo uso de indicadores que suelen, de una manera u otra, promediar dichas condiciones en un solo índice nacional. De esta manera, la información obtenida refiere siempre a una síntesis de “situaciones locales”. Es el caso del reporte de ONUD, donde se aplica el Índice de Desarrollo Humano que permite tener una idea de los avances y retrocesos de estos indicadores y de su comparación entre los países. En el caso de otros reportes, se hace más uso de un conjunto de indicadores que permiten evaluar de manera más detallada los avances y retrocesos en diferentes materias. Sin embargo, aunque los indicadores en estos reportes señalan la existencia de estas desigualdades dentro de nuestros países e insisten en ellas, existen pocos datos que exploren su naturaleza y sus características, en particular sobre aquellas desigualdades que son fuente de privaciones sociales y materiales en la población.



Este trabajo es el resultado de un extenso proceso de investigación realizado por la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, a través del Observatorio Latinoamericano de Pobreza, en el cual se sintetizan analítica y descriptivamente los dos componentes centrales del proyecto inicial: la faz descriptiva de las heterogeneidades y el análisis de las estructuras de riesgos, y las políticas que intentan ir a su encuentro. Uno de los propósitos implicados en esta síntesis consiste en articular adecuadamente los dos enfoques que orientan los respectivos componentes. Esta tarea permitió enriquecer y fortalecer, desde el punto de vista teórico, la potencia heurística del marco conceptual para los sucesivos análisis.

IV. EL ESTUDIO DE LAS HETEROGENEIDADES

Tratamiento de las heterogeneidades

Considerando las perspectivas desarrolladas en el seno de las ciencias sociales sobre el tema de las inequidades sociales en los últimos años, parece pertinente partir del enfoque de las capacidades desarrollado por Sen y Nussbaum, dado que asume una perspectiva amplia sobre la exclusión e inequidad, al tiempo que permite adentrarse en la faz exploratoria sobre la conformación de las heterogeneidades dentro de los países de la región. Sin lugar a dudas existen diferencias entre las posturas de estos autores; sin embargo, existe un acuerdo mínimo entre ellos para identificar los supuestos teóricos. De estos partimos para establecer este “mínimo común teórico”.

Para el Observatorio, la tarea es tanto el reconocimiento de la privación como de aquellas heterogeneidades que conducen a la privación, pero con el propósito de incidir en la esfera de la toma de decisiones para contribuir a las transformaciones sociales esperadas.

Desde la primera perspectiva [descriptiva,] la identificación de la pobreza consiste en el reconocimiento de la privación [...] y el primer ejercicio consiste en decidir quién sufre de privaciones tal como se juzgan estas cosas en la sociedad en cuestión. La segunda perspectiva [política] identifica la pobreza como foco de medidas, a saber, declara que la sociedad debería hacer algo al encontrarse con estos problemas. (Sen, 1999b:124)

Las sociedades latinoamericanas, como todas las sociedades, albergan diferentes formas de condiciones de vida, producidas por patrones sociales que actúan de manera desigual sobre el conjunto de la dinámica social. Incluso en términos del ingreso, existen diferencias que permiten explicar las variaciones dentro de la población como lo son las heterogeneidades personales, la diversidad ambiental, la variedad en el clima social, las diferencias relacionales y la distribución intrafamiliar (Sen, 1999a:70-71). A pesar de ello, estas diferencias no implican necesariamente que una persona se encuentre en estado de pobreza, ya que también existen desigualdades dentro de la sociedad en otras formas de capital (social, cultural, escolar).

Conceptos clave para la operacionalización del concepto de heterogeneidades

En estos enfoques, el bienestar puede entenderse como el producto de una serie de “funcionamientos” en la vida de una persona, que convergen en lo que podemos identificar como la realización de ésta. Así, la calidad

de vida de una persona es, digamos, la ponderación de estos “funcionamientos” que pueden incluir desde lo más básico (alimentación, salud y vida) hasta lo más abstracto y complejo (dignidad y felicidad, entre muchos otros).

Por encima de los “funcionamientos” está la capacidad de la persona de combinarlos, es decir de “hacerlos rendir”, lo cual refleja el grado de libertad de una persona (Sen, 1999a:75). Tal como lo expresa Nussbaum, el objetivo en términos políticos es la capacidad y no el funcionamiento:

Es perfectamente cierto que el funcionamiento, y no las simples capacidades, es lo que hace que una vida sea plenamente humana, en el sentido de que si no hubiera un funcionamiento de algún tipo en una vida, pudiéramos difícilmente aplaudirlo, no importa las oportunidades que ésta contenga. Sin embargo, a efecto de propósitos políticos lo apropiado es que apuntemos a las capacidades, y sólo a ellas. Los ciudadanos deben estar libres para determinar su propio curso, después de todo. (Nussbaum, 2000:87)

La capacidad de una persona se refiere entonces a “las combinaciones alternativas de funcionamiento que son factibles de lograr” (Sen, 1999a:75). La libertad se traduce por tanto en el nivel de opciones de combinación de estos “funcionamientos” para traducirlos en bienestar, lo cual es representado por las oportunidades que tiene un individuo para desarrollar sus capacidades.

Esta libertad, que refleja las oportunidades de bienestar de una persona, debe ser valorada como mínimo por razones instrumentales, por ejemplo, al juzgar qué cartas ha repartido la sociedad a una persona. Pero, además, tal y como hemos dicho ya, la libertad debe considerarse como intrínsecamente importante para una buena estructura social. Desde este punto de vista, una buena sociedad es también una sociedad de libertad (Sen, 1999b:55).

En este sentido, la libertad es un condicionante del entorno social hacia la persona y sus “funcionamientos”, a la vez que un valor social por sí misma. Es por ello que el enfoque de las capacidades integra lo individual (capacidades y valores) con lo social (oportunidades y derechos). La pobreza es entendida entonces como la restricción de las libertades de las personas para “hacer rendir” sus funcionamientos con miras a dotarse de una vida digna, es así una privación de sus capacidades. Esto nos lleva a algunas consideraciones:

- La discusión debe centrarse en las restricciones de las oportunidades y los derechos individuales, y no en los medios de satisfacción de las necesidades básicas desde una perspectiva de consumo.
- La pobreza es una condición socialmente producida y no una condición individualmente atribuida.
- Existe un aspecto valorativo en torno a lo que cada sociedad considera una vida digna, lo cual no implica la incomparabilidad entre países, pues también es de suponer que existe un mínimo compartido de condiciones de vida digna.
- Siendo que la heterogeneidad social se funda en la variedad de “funcionamientos” y de concepciones individuales de una vida digna, las restricciones o privaciones socialmente impuestas, por más



homogéneas que sean, producen situaciones diversas de pobreza.

Nos interesa partir de la existencia de estas restricciones sociales para detallar y analizar luego cómo éstas producen situaciones heterogéneas de pobreza. En otras palabras, tal como ha sido objeto de discusión en diversas reuniones sostenidas por los equipos nacionales integrantes del Observatorio, nos interesa cómo la formación de unos bloques sociales identificados mediante estadísticas nacionales nos permitiría abordar el tema de la reproducción de la pobreza.

El concepto de conglomerados

Como se mencionaba, en las sociedades existen patrones o arreglos sociales que conducen a la existencia de formas heterogéneas de convivencia social. Claro está que la distribución de estos patrones sobre el conjunto de la sociedad no es azarosa. La acción de estos patrones resulta en la conformación de unos conglomerados dentro de cada país homogéneos en su interior, pero heterogéneos entre ellos, es decir, son grupos de personas y familias que se asemejan en su estilo y condiciones de vida por verse afectadas —para bien o para mal— de manera más o menos homogénea por estos patrones y, al mismo tiempo, dicha homogeneidad diferencia a este grupo de los otros que existen dentro de la sociedad. La otra cara del asunto es que, a su vez, la individualidad propia de cada caso permite que exista cierta diversidad dentro de cada grupo, considerando siempre que la similitud de los casos hace que estos estén dentro de un conglomerado y no en otro.

Podemos decir entonces que cada uno de estos conglomerados contiene una forma diferente de “hacer rendir” sus capacidades puesto que 1) cada uno de ellos está en una posición diferente dentro del cuadro relacional de la sociedad en general, lo que conlleva a una distribución desigual de los recursos sociales, y 2) las personas que componen cada conglomerado presentan capacidades diferentes. Obviamente, la relación entre ambas formas está en el hecho de que una parte de las desigualdades en las capacidades es producto de las desigualdades en las relaciones de poder.

La pobreza en este escenario se replantea de nuevo como una restricción, en tanto que dentro de estas desigualdades existen conglomerados que no tienen la opción de encontrar otros arreglos sociales que le permitan desarrollar mejor sus capacidades. Sen, refiriéndose al tema de la relación entre la globalización económica y la pobreza mundial, lo plantea de la siguiente manera:

La consideración en la que se concentraron muchos de los debates sobre la globalización, a saber, si los pobres también se benefician del orden económico establecido, es un enfoque completamente inadecuado para evaluar lo que hay que evaluar. Lo que se debe preguntar, en cambio, es si es factible que obtengan un arreglo mejor —y más justo— con menos disparidades de las oportunidades económicas, sociales y políticas y, de ser así, a través de qué nuevos acuerdos internacionales e internos esto podría llevarse a cabo. Allí radica el verdadero compromiso. (Sen, 2007:183)

La realidad social se compone entonces de una constelación más o menos diversa de estos conglomerados. Cabe

señalar que la variedad de estos conglomerados ordenados en torno a criterios de (in)equidad y pobreza no está en relación con el tamaño de los países, sino en relación con la profusión de patrones sociales disímiles que producen dichas situaciones de privación. En consecuencia, lo que se conoce como el estado, realidad o situación social de un país sería el promedio de estos conglomerados. Como todo promedio, primero, es un artificio matemático para dar idea de dónde se encuentra el centro “ideal” (o fáctico) de una población y, segundo, el promedio en sí es un dato incompleto si no se considera la dispersión, cuestión relevante por lo comentado antes. En el caso que aquí nos proponemos abordar, la pobreza, es ineludible considerar que efectivamente por el tamaño de las desviaciones — las cuales suelen llamarse brechas cuando se refieren a la dispersión de las condiciones de vida— la idea de un promedio termina siendo una distorsión de la realidad.

Hasta aquí nos hemos referido a los conglomerados como un resultado que combina los arreglos sociales y las capacidades de las personas. Sin embargo, en una situación de múltiples patrones que causan heterogeneidades, de los cuales sólo algunos producen privaciones, nos queda entonces por saber cuáles de esos patrones son los que convergen en situaciones de pobreza. No tiene sentido hablar de conglomerados si no especificamos en torno a qué se aglutinan estos. En otras palabras, la idea de la constelación también nos lleva a identificar cuáles son los ejes sobre los cuales se construyen estos conglomerados que generan exclusión: en términos metodológicos, cuáles son las variables que intervienen en el modelo y cómo lo hacen.

Pobreza y riqueza son nociones sintéticas y correlativas. Son correlativas porque, al indicar extremos, señalan asimismo el eje que los relaciona y que pudiera llamarse bienestar o calidad de vida; y a lo largo del eje del bienestar se concibe que existan grados o niveles. Son nociones sintéticas porque cualquier descripción de su contenido remite a una multiplicidad de dimensiones o componentes, como serían niveles de salud, de educación, de ingreso, de habitabilidad de la vivienda y del entorno, de acceso a los bienes tangibles e intangibles que se derivan de la convivencia social en sus aspectos políticos, económicos y culturales (Gruson, 1993:1).


Desde el punto de vista del ejercicio metodológico que aquí nos proponemos, la discusión en torno a la pobreza no se trata solamente de su cuantificación, sino de la identificación de estas variables o ejes que determinan de manera diferencial las condiciones de privación de una parte de la población. Por lo general, las cuantificaciones en torno a los niveles de pobreza suelen ser de carácter lineal en tanto consideran un solo eje sobre el cual se distribuye la población. No obstante, las situaciones de pobreza y exclusión responden también a patrones estructurales y coyunturales diferenciadores. Es decir, la pobreza no es producto de un patrón único de privaciones; se puede llegar a la pobreza mediante diferentes configuraciones de condiciones. Por tanto, existen una variedad de situaciones a considerar dentro de la constelación de conglomerados que puedan identificarse como situaciones de pobreza o de privación.

La idea de una constelación o mapa encierra una noción de posiciones relativas de los conglomerados con respecto a una posición ideal o real. Así como también el nivel de homogeneidad dentro de cada uno de



los conglomerados; esto es, los diferentes puntos de la constelación pueden relacionarse con un punto ideal dentro de la nube de puntos (por ejemplo, un promedio o un valor abstracto) o con un punto existente (por ejemplo, un valor real o un caso).

Algunos de estos patrones son productores de relaciones excluyentes dentro de las sociedades en la medida en que, además de diferenciar la calidad de vida, se traducen también en privaciones de las capacidades humanas para

sostener un nivel aceptable de vida. Aquí los conglomerados son producto entonces de una distribución desigual de las oportunidades y capacidades para el desarrollo. En esta situación, la heterogeneidad se convierte en un problema social en tanto que encierra un riesgo, lesión o violación de derechos para la población. Esta problemática será diseccionada con base en las premisas antes expuestas en los casos nacionales que a continuación desarrollaremos. 



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Mariana Naranjo
- Verónica Poveda
- Jorge Jaramillo



☒ ECUADOR CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas¹



INTRODUCCIÓN

En las tres décadas del último periodo republicano (1979-2009) no se ha logrado cumplir cabalmente con los objetivos de inclusión y equidad social, expresados a través de indicadores de reducción de la desigualdad, aseguramiento del acceso universal a una educación de calidad, a la salud, al empleo, a recursos financieros y otros medios, a fin de modificar la estructura de riesgos sociales vigente en Ecuador.

Al momento, el país experimenta una importante crisis económica y social, derivada entre otros factores² por la crisis financiera internacional que estalló en septiembre de 2008. Ecuador se ha visto afectado por la crisis internacional, por cuanto ésta derivó en la caída de los precios de nuestros productos de exportación, particularmente del petróleo, y la caída de las remesas —fuente fundamental de ingresos desde el 2000—. Las proyecciones de crecimiento para 2010 estiman un crecimiento modesto del PIB, y la expectativa sobre el comportamiento de los principales indicadores sociales estima un estancamiento y hasta posibles tendencias de reversión.

Por ello, consideramos de vital importancia examinar los principales problemas sociales que la población enfrenta —especialmente las heterogeneidades subyacentes en la población ecuatoriana—, y las respuestas de política pública aplicadas para enfrentar dichos riesgos; aspectos sobre los cuales se ocupa el presente estudio, en el marco de los trabajos del Observatorio Latinoamericano de Pobreza de AUSJAL.

Este proyecto es una iniciativa de investigación conjunta de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL; su objetivo es investigar las políticas públicas en la región, particularmente estudiar lo que el Estado no hace y lo que debería hacer, para que la sociedad alcance niveles razonables de integración con equidad y ciudadanía social. En esta investigación regional participa la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) con el análisis nacional correspondiente al caso ecuatoriano, cuyos resultados aquí se presentan.

En dicha perspectiva, el presente estudio busca aportar a la comprensión de las desigualdades sociales en el país y retroalimentar las políticas en marcha, para promover mayor eficiencia y eficacia en dichas intervenciones y lograr una menor vulnerabilidad ante periodos de crisis. Dentro de tal marco, el objetivo del presente informe es proporcionar a la comunidad académica y a los tomadores de decisiones fundamentos sobre las heterogeneidades, así como los tipos y niveles de pobreza que coexisten al interior del Ecuador. Los hallazgos de la investigación se presentan en seis capítulos cuya composición describiremos a continuación.

En el Capítulo 1 se contextualizan e inscriben los hallazgos del ejercicio de identificación de las heterogeneidades subyacentes en la estructura social, vinculados a la dimensión económica —factor que en buena parte explica dichos resultados—. Se presenta brevemente el comportamiento de las principales variables macroeconómicas (producción, empleo y salarios) a la luz de su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país.

El Capítulo 2 provee una breve descripción de las condiciones de vida de la población en Ecuador, a partir de dos tipos de análisis: i) el examen de los indicado-

res sociales tradicionales (pobreza y desigualdad) como factores que han intervenido en la producción de las inequidades; y ii) un análisis innovador del tratamiento de la pobreza, esto es, la identificación de las heterogeneidades subyacentes en las condiciones de vida de la población ecuatoriana³, toda vez que los indicadores promedio nacionales no visualizan las grandes diferencias al interior de la población.

La visualización de las heterogeneidades en las condiciones de vida de la población constituye uno de los aportes fundamentales del proyecto, ya que su valor respecto a las investigaciones existentes sobre pobreza y desigualdad en el país consiste en el tipo de análisis —multivariado, de clúster— y en el enfoque aplicado —de las capacidades, de Amartya K. Sen (Nobel de Economía, 1998)—.

El Capítulo 3 entrega un análisis concluyente sobre la arquitectura de riesgos sociales que subsiste en Ecuador, cuyos factores determinan que una población sea más vulnerable que otra; desde luego, estamos hablando de riesgos asociados con las condiciones de vida de la población y cuya distribución no es azarosa, sino que responde a un esquema de relaciones o situaciones que producen inequidades.

El Capítulo 4 describe las características principales de la política social ecuatoriana, aplicada en la última década como respuesta a los riesgos sociales que enfrenta la población del país; particularmente, se describe el actual sistema de protección en materia de Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Empleo. También se detallan las estrategias de intervención que se están aplicando actualmente en Ecuador: modalidad de entrega, cobertura de las prestaciones, esquemas de financiamiento y los programas emblema. Además se provee un análisis de la inversión social en el último quinquenio, desagregado por sectores de intervención y para el total de gasto social. Este capítulo define el sistema de protección social de la última década, con énfasis en la coyuntura reciente.

El Capítulo 5 entrega reflexiones en torno a la estructura de riesgos sociales en Ecuador, a las políticas aplicadas (sobre el enfoque, modalidad de entrega, instrumentos y efectividad), sobre sus posibles tendencias, sostenibilidad de las políticas vigentes y recomendaciones aplicables. Si bien los modelos de política económica y la estructura social han sido factores determinantes de las inequidades subyacentes en la población ecuatoriana, existe un creciente reconocimiento de que las políticas públicas y los sistemas de protección son coadyuvantes del desarrollo y contribuyen a responder a las demandas sociales presentes; de ahí la importancia de estas reflexiones.

Finalmente, en el Capítulo 6, a partir de la evidencia empírica recogida en el estudio y los resultados del análisis de las políticas aplicadas, se bosquejan los nudos críticos de una agenda de políticas públicas para la superación de la pobreza; y se concluye resaltando el enorme desafío que tiene por delante el actual gobierno, cuya política debe procurar impulsar políticas de distribución de ingresos y generación de empleo como base para la superación de la pobreza.

Esperamos que los resultados de esta investigación contribuyan a incidir en la definición y ejecución de políticas anti-pobreza futuras, toda vez que muchos de los problemas de calidad y eficacia de las actuales políticas



no se explican exclusivamente por las limitaciones en la disponibilidad de recursos, sino que tienen sus raíces en las formas de definir y llevar a la práctica las políticas públicas.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

Los problemas de desigualdad y de poca eficacia de las políticas sociales no se explican exclusivamente por las limitaciones en la disponibilidad de recursos, sino que tienen sus raíces en las formas de definir y llevar a la práctica las políticas públicas; particularmente, la política económica. De ahí que este capítulo presenta un análisis de la dimensión económica de los riesgos sociales, como contexto para la comprensión de las heterogeneidades y la orientación de la política social, el cual ilustra el carácter transversal de la política económica y la trascendencia de esta dimensión sobre el bienestar de la población. Sin duda, las políticas de apoyo a la producción y la política fiscal, particularmente la de gasto público y subsidios, son mecanismos redistributivos de la riqueza social generada.

1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales

Al examinar las políticas sociales del país en las tres últimas décadas (particularmente en el último período democrático: 1979-2009), se encuentran giros en los enfoques, instrumentos, modalidades de intervención y resultados alcanzados, todos ellos vinculados a los cambios en la política económica y estrechamente interrelacionados entre sí.

La última década no es una excepción en dicha tendencia, por ello es importante examinar brevemente el carácter “pro pobre” de las políticas económicas aplicadas, en cinco dimensiones fundamentales: la producción, los precios, el empleo, los salarios y la política fiscal⁴, toda vez que dicho marco de política coadyuva a neutralizar o magnificar los riesgos sociales.

1.1.1. Políticas activas de apoyo a la producción

La presente década se caracteriza por una ausencia en la aplicación de políticas explícitas para propiciar estímulo

los y crecimiento en la producción; sin embargo, está marcada por dos rasgos distintivos:

i) Una etapa de inercia gubernamental de 2000 a 2006, en la cual los gobiernos en turno⁵ no aplicaron medidas, pues asumieron que la dolarización por sí sola traería consigo el crecimiento y la redistribución; de ahí que como apoyo a la producción básicamente se mantuvieron las facilidades tributarias, laborales, crediticias y de subsidios generales vigentes desde el siglo pasado.

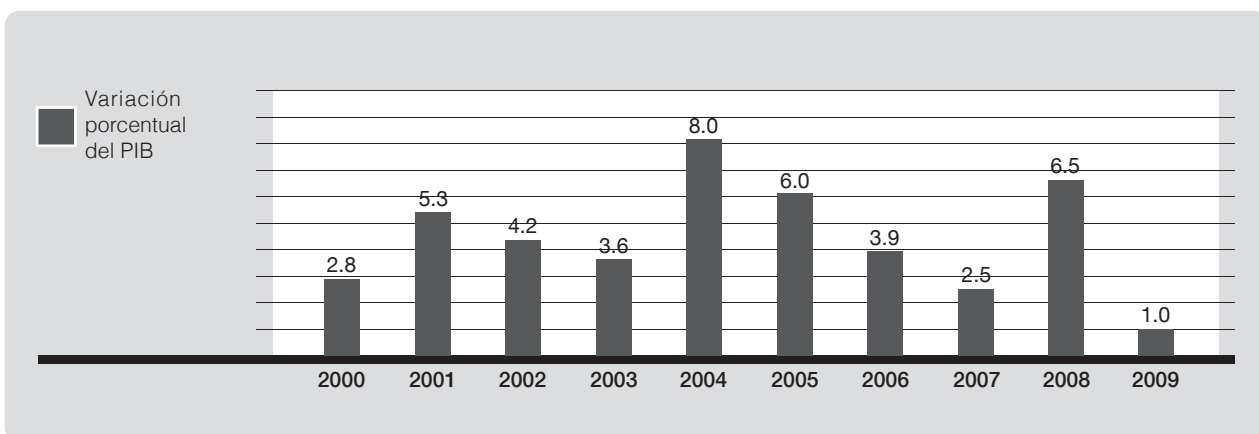
ii) Una segunda etapa a partir de 2007, con la instalación del nuevo gobierno⁶, el cual anunció un modelo explícito de apoyo a la producción, que pretende devolver al Estado el eje motriz de la economía, y ha centrado sus esfuerzos en la economía solidaria (pequeña y microempresa); no obstante, aún no se materializan los resultados esperados por la población.

Resultado de los esquemas de política antes descritos, el PIB ecuatoriano durante el periodo 2000-2006 creció a una tasa promedio anual de 4.8% (denotándose 2004 como el año de mayor crecimiento). La base del crecimiento en tales años fue la producción petrolera y los elevados ingresos de remesas del exterior: el PIB petrolero tuvo un crecimiento de 4.9% entre 2000 y 2006, y, de igual forma, las remesas representaron alrededor de 14% del PIB en 2006. El PIB no petrolero tuvo el mismo crecimiento promedio en el periodo (véase *Ecuador, Anexo 1*).

Contrariamente a las intenciones oficiales, en el subperíodo 2007-2009 se evidencia una desaceleración del crecimiento: el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.3%, es decir, inferior al periodo precedente de 2000-2006.

Bajo el enfoque de política oficial actual centrado en el Estado se ha cuestionado el rol de la empresa privada en la sociedad y su capacidad para propiciar el desarrollo; en dicha perspectiva, el gobierno —aunque mantiene vigentes algunas prácticas tradicionales de apoyo al sector empresarial, como los subsidios generales y las facilidades de crédito— eliminó algunas facilidades tributarias al sector privado y eliminó la tercerización laboral. Sin embargo, en la práctica no ha

Gráfico 1: Variación anual del PIB de Ecuador, 2000-2009



BCE. *Información Estadística Mensual*, Boletín No.1889. Quito, 2009.



logrado el dinamismo esperado en la producción, tal como lo ilustra el **Gráfico 1**.

Nótese que el crecimiento registrado entre 2007 y 2008 obedeció al importante incremento en el precio del petróleo; durante los primeros nueve meses de 2008, el precio del petróleo se mantuvo a niveles espectaculares, registró los precios más altos de su historia (entre 83 y 133.8 dólares por barril). Si bien la crisis a nivel internacional se reflejó desde julio de 2008, en Ecuador sólo se reflejó en el último trimestre del año, ya que el país recibió ingresos por arriba de los programados hasta septiembre de 2008 (recibía 90 dólares por barril)⁷. En ese sentido, la desaceleración del crecimiento en 2007 y 2009 obedeció principalmente a tres factores:

- a) La caída en la producción petrolera. Mientras en 2006 se producían en promedio 536 mil barriles diarios, paulatinamente se ha reducido la producción, hasta llegar a 505 mil barriles diarios en 2008, y en 2009 la producción diaria fue de 496 mil barriles diarios (véase *Ecuador, Anexo 2*).
- b) La caída de los precios internacionales de los productos primarios de exportación.
- c) El desestimulo generado por el gobierno al sector productivo privado. La aplicación de una serie de medidas tributarias y laborales magnificó la incertidumbre y paralizó a buena parte del sector.

El descenso en el ritmo de crecimiento económico en 2009 se dio a pesar de que el precio del barril de

crudo sistemáticamente recuperó su nivel, alcanzando un precio promedio por barril superior al programado.

En el **Cuadro 1** se muestra que las tasas de crecimiento del PIB más dinámicas por ramas de actividad durante el periodo investigado fueron aquellas vinculadas a la producción no petrolera. Éstas crecieron a una tasa promedio anual de 4.8% entre 2000 y 2009, siendo 2005 y 2008 los años de mayor crecimiento (alrededor de 7%); su dinamismo se explica fundamentalmente por la actividad de cuatro sectores: Construcción y obras públicas, el cual registró durante la década un sostenido crecimiento (8.5% promedio anual); Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (6.6%), Servicios de intermediación financiera (6.5%); y Otros servicios (4.9%).

Cabe aclarar que la significativa inversión realizada por el Estado en obras públicas entre 2007 y 2009 no destaca en las tasas de crecimiento registradas; así, Construcción y obras públicas registró 4.3% de crecimiento anual, pese a la gran magnitud de tales inversiones.⁸

En cambio, resaltan las siguientes ramas por su carácter recesivo: en primer lugar, Servicio Doméstico ha presentado un crecimiento promedio durante la década de 0.9%, en la primera etapa (2000-2006) creció 2%, pero en los últimos años (2007-2009) registró una tasa negativa de -1.8%; también aparece como recesiva Extracción de Petróleo Crudo y gas natural, en la primera etapa creció a un ritmo de 5.7%, pero en los últimos años registró un descenso de -3.3% (véase *Ecuador, Anexo 3*).

Nótese que entre 2007 y 2009, exceptuando cuatro ramas de actividad (Suministro de electricidad, Transporte

Cuadro 1: Tasas de crecimiento del PIB por ramas de actividad, 2000-2009 | Porcentajes

AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio			
											2000-06	2007-09	2000-09	
Ramas de actividad														
Producto Interno Bruto	2.8	5.3	4.2	3.6	8.0	6.0	3.9	2.5	6.5	1.0	4.8	3.3	4.4	
PIB Petrolero	0.9	1.1	-4.4	6.7	35.0	-0.2	-5.0	-10.0	-5.2	-4.9	4.9	-6.7	1.4	
PIB No Petrolero	3.1	5.9	5.4	3.2	4.5	7.0	5.3	4.2	7.9	1.6	4.9	4.6	4.8	
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-0.1	3.6	5.4	5.6	1.9	7.8	5.1	4.1	5.4	2.8	4.2	4.1	4.2	
B. Explotación de minas y canteras	1.2	1.2	-4.2	6.6	34.0	-0.1	-4.7	-9.7	-4.8	-4.5	4.8	-6.3	1.5	
C. Industrias manufactureras excluye refinación de petróleo	-6.8	4.9	2.5	4.6	3.2	9.2	7.1	4.9	8.1	1.7	3.5	4.9	3.9	
D. Suministro de electricidad y agua	2.6	0.6	8.2	1.2	-8.7	1.3	0.5	15.5	12.7	5.5	0.8	11.2	3.9	
E. Construcción y obras públicas	18.3	19.7	20.0	-0.7	4.0	7.3	3.8	0.1	13.8	-1.0	10.4	4.3	8.5	
F. Comercio al por mayor y menor	3.8	4.8	1.8	3.5	3.9	5.2	4.7	3.3	6.5	1.4	4.0	3.8	3.9	
G. Transporte y almacenamiento	7.0	0.5	0.1	1.8	2.1	2.3	5.2	3.1	5.4	2.8	2.7	3.8	3.0	
H. Servicios de Intermediación Financiera	2.2	-6.7	2.9	0.4	6.5	18.3	20.6	8.0	11.2	1.8	6.3	7.0	6.5	
I. Otros servicios	3.7	4.1	4.2	4.2	5.9	9.4	5.8	6.0	7.1	-1.0	5.3	4.0	4.9	
J. Servicios Gubernamentales	9.3	1.1	2.3	2.9	3.1	1.9	2.8	5.9	14.6	2.5	3.3	7.7	4.6	
K. Servicio doméstico	2.4	2.8	2.1	4.5	3.7	-4.5	3.2	0.1	-5.5	0.0	2.0	-1.8	0.9	
L. Servicios de Intermediación financiera medidos indirectamente	1.3	-16.4	36.6	-3.9	-2.8	8.8	24.2	11.6	12.5	-5.4	6.8	6.2	6.6	
M. Otros elementos del PIB	3.2	9.7	17.0	0.9	9.6	7.6	7.0	5.9	7.8	2.7	7.9	5.5	7.1	



y almacenamiento, Servicios gubernamentales y Servicios de intermediación financiera), todas las ramas de la economía tuvieron un comportamiento recesivo, lo cual refleja que las políticas aplicadas no están alcanzando los objetivos fijados; tan sólo en aquellas ramas en las que el gobierno realizó importantes inversiones (sector eléctrico y servicios gubernamentales) se aprecia un relativo dinamismo (véase *Cuadro 1*).

1.1.2. Política de precios

El nivel de precios de una economía es una de las variables de mayor impacto en las condiciones de vida de la población. Desde septiembre de 2000 la economía ecuatoriana está dolarizada; como resultado del cambio de régimen, la tasa de inflación medida según la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre diciembre de 2000 y diciembre de 2009 fue de 9.1%; vale destacar que fue a partir de la segunda mitad de 2007 que se empezaron a registrar mayores presiones inflacionarias, las cuales se intensificaron en 2008 y 2009 (véase *Ecuador, Anexo 4*).

Este comportamiento obedeció, sobre todo, a factores como: el incremento del gasto público, pues hay exceso de circulante presionando los precios sobre una oferta de productos escasos; el alza de los precios internacionales de los alimentos; y la depreciación del dólar respecto de las monedas de los principales socios comerciales de Ecuador; esta presión es la que causa la escalada de precios en los productos de primera necesidad. Los precios del rubro alimentos y bebidas no alcohólicas, que representan 25.1% del IPC, crecieron 23.2% entre junio de 2007 y junio de 2009. (véase *Gráfico 2*).

El actual gobierno introdujo una política de control de precios de los principales bienes de la canasta básica mediante control en los mercados, y modificó las tarifas de servicios de electricidad y telefonía en beneficio de un segmento de la población (introdujo la tarifa de la dignidad y disminuyó la tarifa de telefonía móvil); sin embargo, en la medida en que estas tarifas son focalizadas, no logran tener un impacto global.⁹ Es decir, el poder adquisitivo del salario — que si bien tuvo una recuperación en buena parte de la presente década— en el periodo reciente nuevamente está perdiendo capacidad de compra, en virtud del alza acumulada de precios, lo cual ha afectado la capacidad de compra de las familias de los estratos medio y bajo,

pues los ingresos familiares no alcanzan a cubrir los costos de la canasta básica.

1.1.3. Políticas de empleo, subempleo y desempleo

La política de empleo del periodo bajo análisis se caracteriza por la ausencia de orientaciones explícitas de impulso al empleo: dado el sistema económico vigente, se asumía que la dolarización resolvería las distorsiones en el mercado de trabajo. A partir de 2007 hay un punto de cambio en la intención de la política de empleo, el nuevo gobierno anunció objetivos explícitos en esta materia, pero sólo fue hasta mayo de 2008 cuando se adoptaron medidas concretas, con el Mandato Constituyente N° 8 que eliminó la tercerización, la contratación por horas y la intermediación laboral¹⁰, con lo cual se introdujeron mayores regulaciones a un mercado laboral ya extensamente regulado.

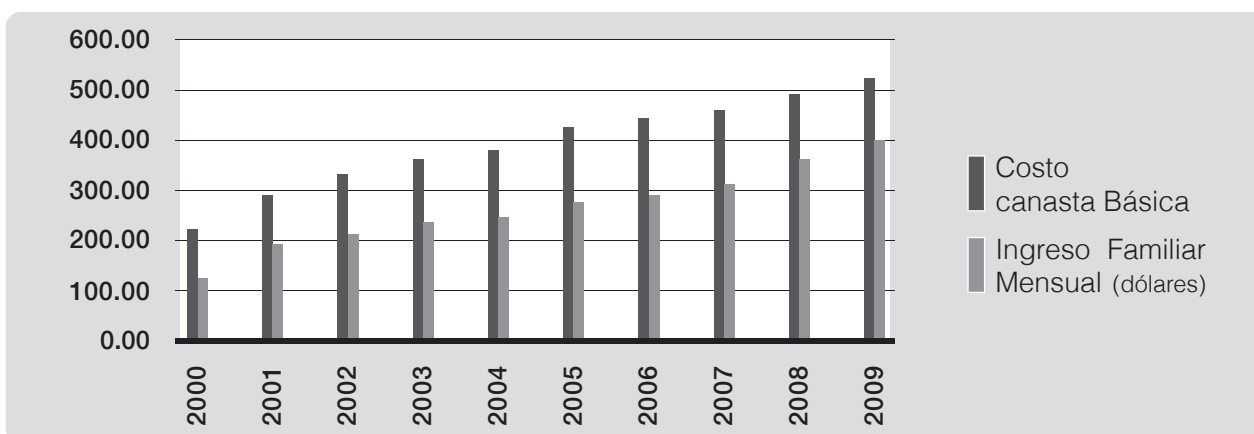
Según las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo, entre 2000 y 2006, la tasa promedio anual de ocupación plena a nivel nacional fue de 69%, con una tendencia creciente (pasó de 61.6% en 2000 a 75.7% en 2006), tal como se aprecia en el *Gráfico 3*.

Para el periodo 2007-2008, no es posible comparar los datos con las series previas, toda vez que en septiembre de 2007 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cambió la metodología de las encuestas de empleo en términos de: segmentación, cobertura, clasificación de categorías¹¹, actualización de las definiciones¹², y el periodo de referencia; de ahí que los datos disponibles son comparables sólo para el periodo 2007-2008, por lo que de manera rigurosa no se puede concluir si la situación laboral actual mejoró o empeoró con respecto al 2000.

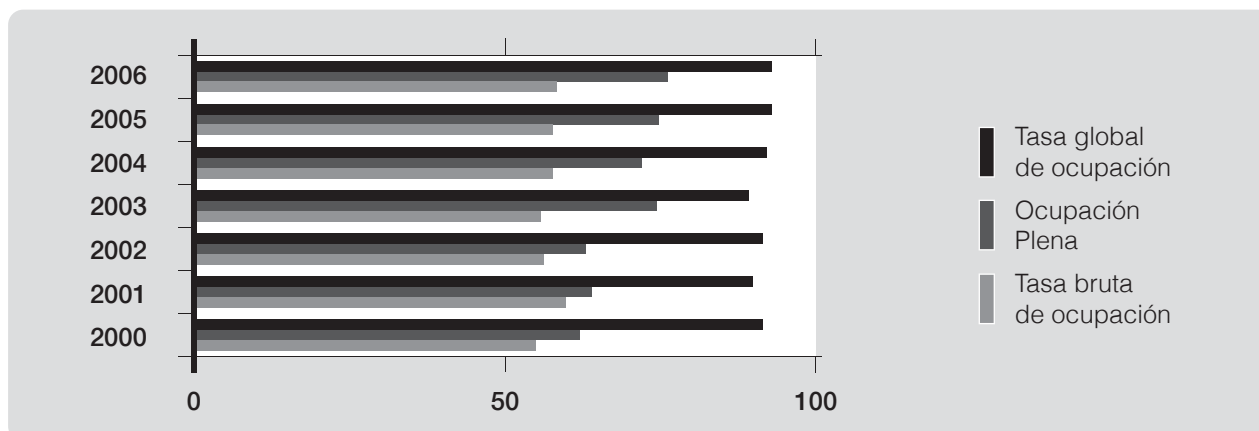
No obstante, entre 2007 y 2008 a nivel nacional se registró un estancamiento de la ocupación plena (alrededor de 42%); resaltando que para el área urbana, a junio de 2009, la ocupación plena es de 38%, nivel que en comparación con 2007 (registró 42.6% en el área urbana) es inferior (véase *Ecuador, Anexo 5*).

En cambio en las zonas rurales se registró una ligera subida en la tasa de ocupación plena, ésta pasó de 18.1% en 2007 a 19.9% en 2008. Lo cual sugiere que la mayoría de los nuevos empleos se abrieron en el sector de electricidad, servicios gubernamentales, en la construcción y obra pública y en el sector agropecuario, que fueron los sectores más dinámicos en este sub-periodo.

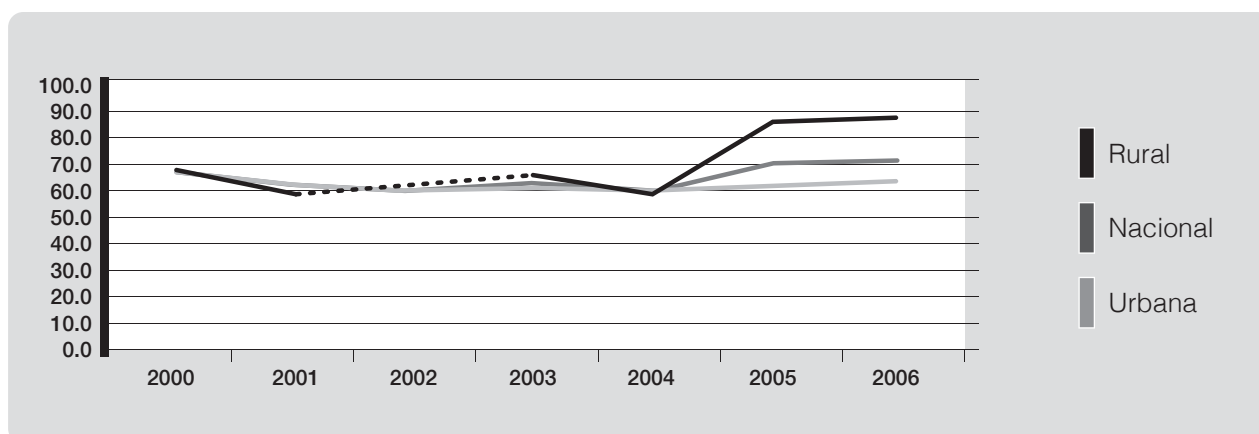
Gráfico 2: Promedio anual del costo de la canasta básica y de los ingresos familiares mensuales, 2000-2009



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín N° 1889, julio de 2009 y Boletín N° 1805, julio de 2002.

Gráfico 3: Tasa Bruta de Ocupación, Ocupación Plena y Tasa Global de Ocupación, 2000-2006


INEC. Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, 2000-2006. Quito, agosto de 2008.

Gráfico 4: Tasa bruta de subempleo nacional según áreas, 2000-2006


INEC. Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, 2003-2008. Quito, agosto de 2008.

El subempleo

Por su parte, los datos de subempleo indican una evolución creciente a nivel nacional, pasó de 60.3% en 2000 a 64% en 2006; este incremento fue mayor en las zonas rurales en las cuales se presentó un aumento de 17.3 puntos porcentuales; al contrario, en las zonas urbanas hubo un decremento de 3.8% en este indicador. Es decir, entre 2000 y 2006 los gobiernos de turno no pusieron en marcha políticas de generación de empleo formal, el autoempleo fue la vía de salida para la población, a pesar de su baja productividad. El **Gráfico 4** ilustra este comportamiento.

En el periodo 2007-2008, el subempleo a nivel nacional pasó de 59.8% en 2007 a 58.1% en 2008; a nivel urbano pasó de 50.2% a 48.8%, y a nivel rural de 78% a 77%; es decir hay un ligero descenso (véase **Ecuador, Anexo 6**). No obstante, el subempleo urbano a junio de 2009 fue del orden de 51.6%, lo cual es indicativo de que no se ha logrado mejorar la calidad del empleo en Ecuador.

El desempleo

La tasa de desempleo abierto a nivel nacional giró alrededor de 7.5% promedio anual durante el periodo 2000-2006, como lo indica el **Gráfico 5**; la mayor tasa se presentó en 2003 (9.3%), registrándose una tendencia

decreciente en este sub-periodo: en 2006 se registró una tasa de desempleo abierto de 6.4%. Las diferencias entre el indicador urbano y el rural muestran que el problema es mayor a nivel urbano (9.3%), pues el sector rural registra una tasa promedio anual de desempleo abierto de 4.2% (véase **Ecuador, Anexo 7**).

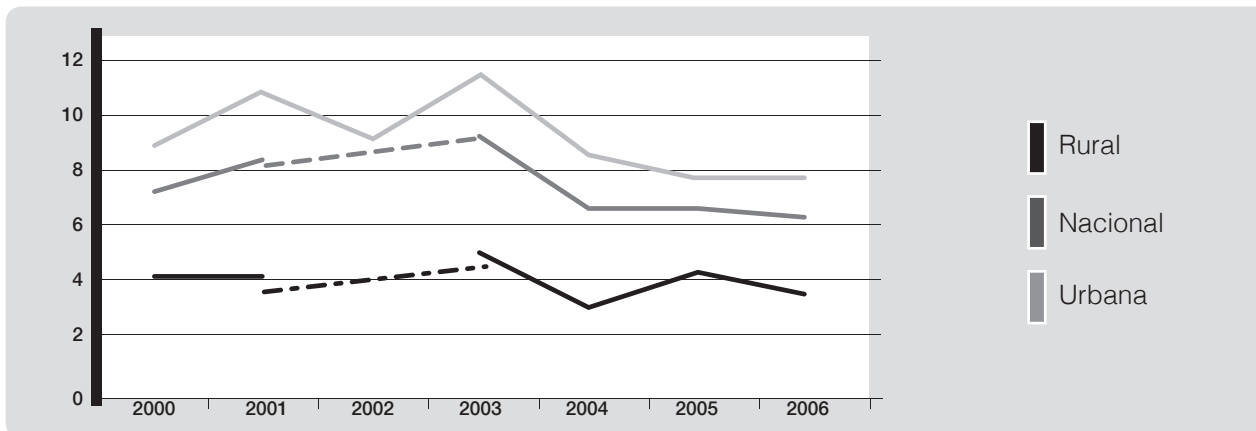
Con la nueva metodología, a partir de 2007 la tasa de desempleo pasó de 5% en 2007 a 5.9% en 2008; y, de acuerdo con los resultados de la encuesta urbana de 2009, el desempleo urbano pasó de 7.4% en junio de 2007 a 8.3% en junio de 2009, lo cual es indicativo de que el paquete de políticas impulsadas por el actual gobierno no está generando los resultados buscados. Es decir, las estadísticas indican un crecimiento en la tasa de desempleo urbano en el periodo 2007-2009.¹³ En cambio, en las zonas rurales la tasa de desempleo disminuyó de 4.3% en 2007 a 3% en 2008.

1.1.4. Política salarial

Desde que la dolarización entró en escena, el salario real se ha incrementado considerablemente, en 2000 experimentó un gran salto: pasó de 5.6 dólares mensuales al iniciar el año, a 44.2 al finalizar, tendencia que se ha sostenido hasta 2009 (véase **Ecuador, Anexo 8**).

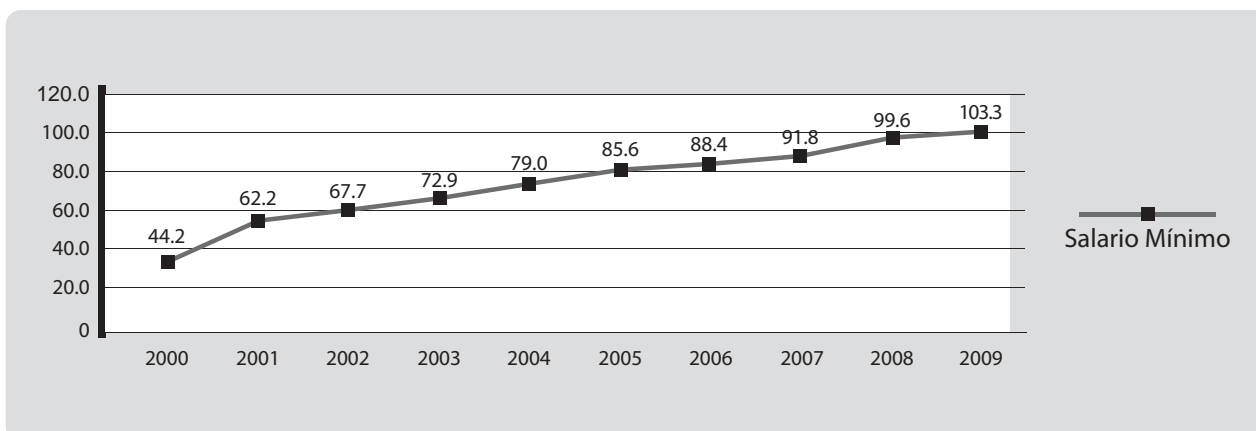


Gráfico 5: Tasa de Desempleo, 2000-2006



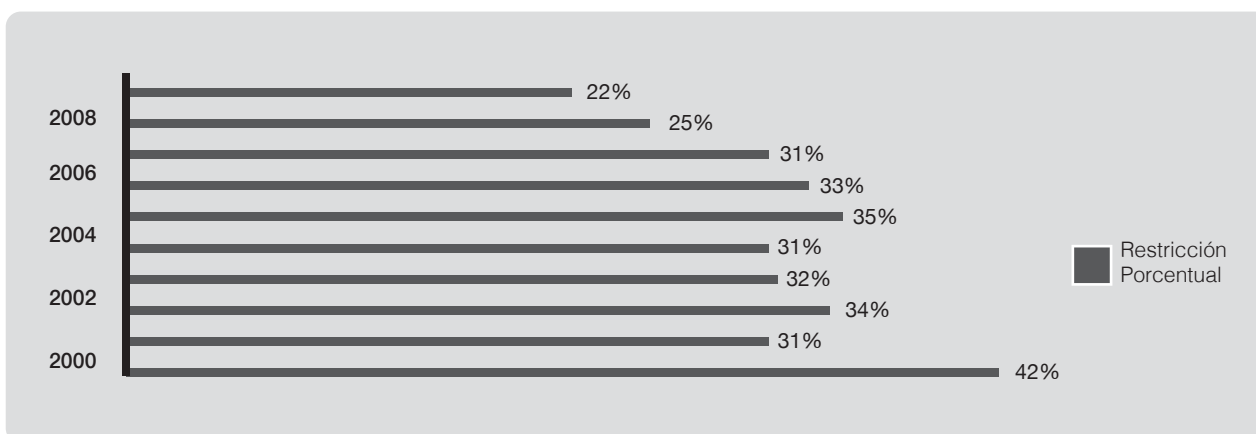
INEC. Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo, 2000-2006. Quito, agosto de 2008.

Gráfico 6: Salario Mínimo Real Promedio mensual, 2000-2009 | En usd, año base 2000



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín No.1889. Quito, julio de 2009.

Gráfico 7: Evolución de la restricción en el consumo | Costo-Ingreso familiar mensual, en porcentajes



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín N° 1889, julio de 2009 y Boletín N° 1805, julio de 2002



Como se observa en el **Gráfico 6**, el salario mínimo real promedio mensual se ha incrementado sistemáticamente en el periodo de estudio; la tasa de crecimiento real promedio anual entre 2000 y 2006 fue de 19%,¹⁴ mientras que entre 2007 y 2009 fue del orden de 5.4%.

A partir de 2008, los ajustes salariales han estado marcados por las intenciones gubernamentales explícitas de mejorar los salarios de los trabajadores por encima de la inflación y en la perspectiva de lograr un salario “digno”, con lo cual efectivamente se incrementó el salario. Como se aprecia en el **Gráfico 7**, la restricción del consumo (medida por el costo de la canasta básica *versus* el ingreso familiar mensual) se ha reducido.

La brecha de consumo en dólares —comparado con el costo de la canasta básica— ha disminuido anualmente: la restricción pasó de 42% en 2000 a 22% en 2009, lo cual es indicativo de que para el segmento de asalariados la situación ha mejorado.

La caída de la inflación, como efecto de la dolarización, sumada al incremento continuo del salario mínimo, generó una recuperación de los salarios reales. No obstante, la reducción de la inflación también trajo consigo la apreciación del tipo de cambio real, provocando la sustitución del modelo de desarrollo de promoción de exportaciones por uno de promoción de importaciones, conduciendo a una balanza de pagos crecientemente deficitaria, debido al desproporcionado incremento del precio de los insumos.

Si bien la inflación se redujo en los años posteriores a la dolarización (apenas en 2003 la inflación logró converger hacia un dígito), en los años precedentes (1999 y 2000, cuando la inflación se había incrementado en más de 100%) se generaron elevadas distorsiones entre los precios relativos y los costos reales, pues la dolarización se adoptó con una sobre-devaluación: el valor asignado a la divisa representó cerca del doble del precio sombra de la misma, dado el temor de las autoridades del Banco Central ante posibles nuevas quiebras bancarias, salida de capitales e hiperinflación.

1.1.5. Política Fiscal

En una economía dolarizada, la política fiscal es el principal instrumento de política económica, y puede desempeñar un importante papel redistributivo, de ahí la

relevancia de examinar su desempeño durante el presente siglo, en la perspectiva de atenuar los riesgos sociales.

En Ecuador, los ingresos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) durante la presente década representaron en promedio anualmente 18.4% del PIB (véase **Ecuador, Anexo 9**); de este total, 72% son ingresos no petroleros y el restante 28% son ingresos petroleros; es decir, paulatinamente han ido perdiendo preponderancia los ingresos petroleros, estos bajaron de 40% en 2000 a 32% en 2008 (véase **Ecuador, Anexo 10**). El **Gráfico 8** ilustra la evolución de los ingresos totales del SPNF durante el periodo de análisis.

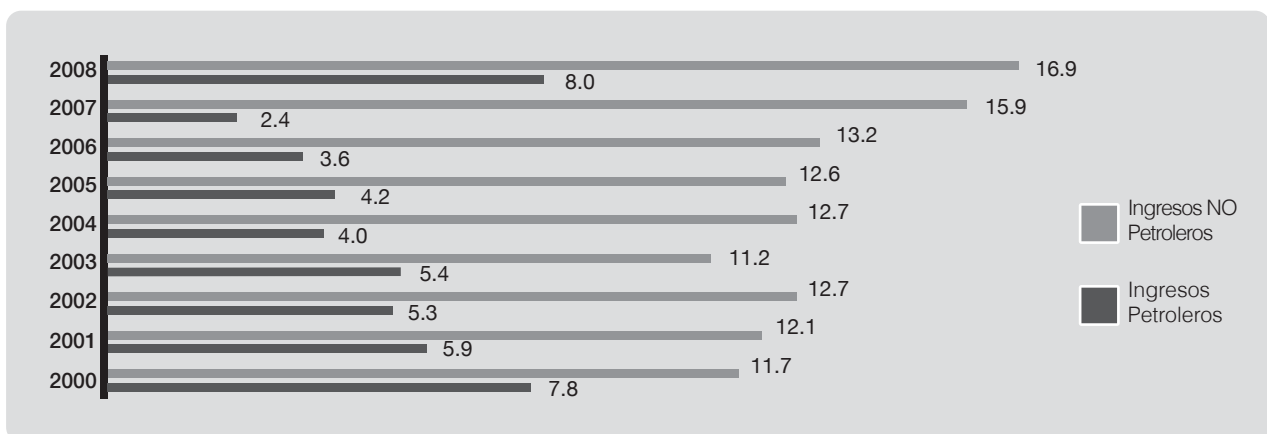
Composición de los ingresos tributarios

Del **Gráfico 8** se desprende la preponderancia que durante el periodo han registrado los ingresos no petroleros (tributarios). Los ingresos provenientes de la recaudación tributaria constituyen un factor determinante en la política fiscal ecuatoriana y han evolucionado positivamente de manera importante. El **Gráfico 9** ilustra la evolución y composición de los ingresos tributarios.

Cabe destacar que las reformas fundamentales para mejorar la recaudación tributaria vienen aplicándose desde 2005, con los decretos presidenciales 4710, 4711, 4712, 4713, 4715 y 4716 del 26 de diciembre de 2005 y la Ley de Equidad Tributaria publicada en el Registro Oficial 223 del 30 de noviembre de 2007. Reforzó esta tendencia la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno y la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria de Ecuador del 27 de agosto de 2009, que profundizó aún más la reforma.¹⁵

Durante el periodo 2000-2008, el impuesto que más ha contribuido a los ingresos fiscales es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual representa 41.9% promedio anual del total recaudado; le sigue en importancia el rubro de Otros impuestos (salida de divisas, intereses por mora tributaria, el impuesto a los vehículos motorizados, las multas tributarias fiscales y otros) del cual proviene 24.8% del total recaudado; en tercer lugar, se ubica el Impuesto a la Renta (IR) con 17.5% del total; 11.3% proviene de los impuestos arancelarios; y, finalmente, la diferencia (4.6%) corresponde a los consumos especiales (véase **Ecuador, Anexo 10**).

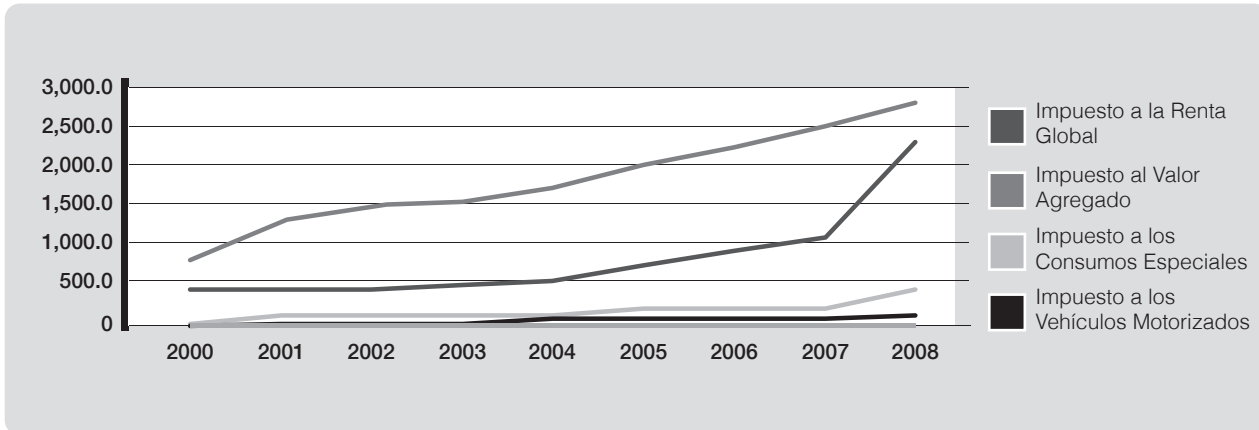
Gráfico 8: Composición de ingresos totales del Sector Público no Financiero, 2000-2008 | Porcentajes del PIB



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín No.1889. Quito, julio de 2009.

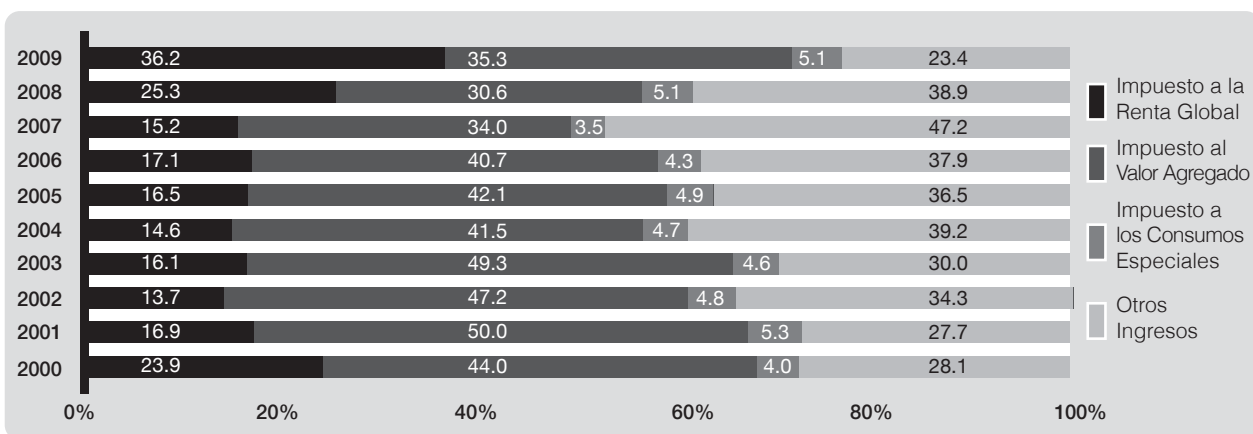


Gráfico 9: Composición de los ingresos tributarios, 2000-2008 | Millones de USD



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín No.1890. Quito, agosto de 2009.

Gráfico 10: Composición de ingresos totales del Sector Público no Financiero, 2000-2008 | Porcentajes del PIB



BCE. Información Estadística Mensual, Boletín No.1890. Quito, agosto de 2009.

El 2008 constituye el año de mayor recaudación tributaria, se logró recaudar 9 mil 232 millones de dólares (véase *Ecuador, Anexo II*); de este total, según el Servicio de Rentas Internas (SRI), el impuesto que más contribuyó fue el IVA con 30.6%.

Este resultado obedeció a la influencia de la Ley de Equidad Tributaria aprobada en noviembre de 2007, misma que introdujo una serie de reformas que contribuyeron a mejorar la recaudación (creación de nuevos rubros, la amnistía para deudas fiscales y la inauguración de un nuevo régimen de declaraciones). De ahí que la tasa de crecimiento de las recaudaciones entre 2007 y 2008 fue del orden de 13.2% en términos reales (véase *Ecuador, Anexo 12*).

De otra parte, el análisis del IR por sectores económicos para 2008 muestra que la industria manufacturera y la producción y comercialización de medicamentos son los sectores que más aportaron a la recaudación por este concepto, como se registra en el *Gráfico 11*: la industria manufacturera aportó 88.2%; luego se ubica la producción y comercialización de medicamentos, que aportó 7.7% del total recaudado por IR (véase *Ecuador, Anexo 13*).

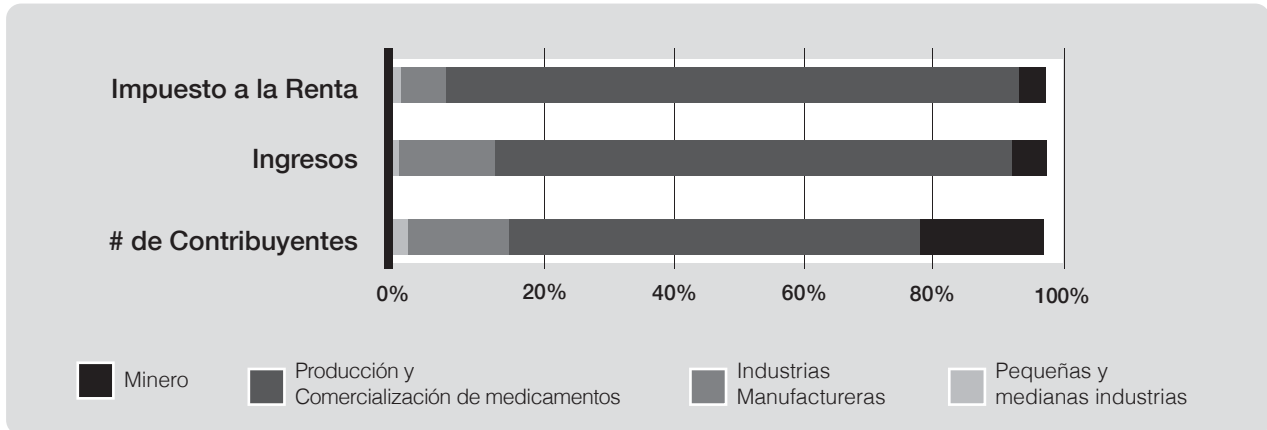
Adicionalmente, para ilustrar la distribución de la carga tributaria, se realiza el análisis por grupos

económicos¹⁶ y contribuyentes especiales¹⁷ para 2008, los cuales tienen una significativa importancia para los ingresos tributarios, ya que estos constituyen la mayor fuente de ingresos. Los grandes contribuyentes en orden de importancia según sectores económicos son los siguientes: multisectorial (28%), agroindustrial (19%), petrolero (18%), financiero (17%), construcción (10%), energía (6%), y telecomunicaciones (2%).

Del *Gráfico 12* se desprende que los mayores contribuyentes del IR son aquellos agentes económicos vinculados a las actividades de turismo, viajes, asesoramiento e inmobiliarias, entre otros (agrupados dentro del sector multisectorial); luego están las empresas vinculadas a la agroindustria (azucarera, molineras y lácteos, entre otras industrias de productos alimenticios); y, en tercer lugar, las empresas vinculadas al sector petrolero.

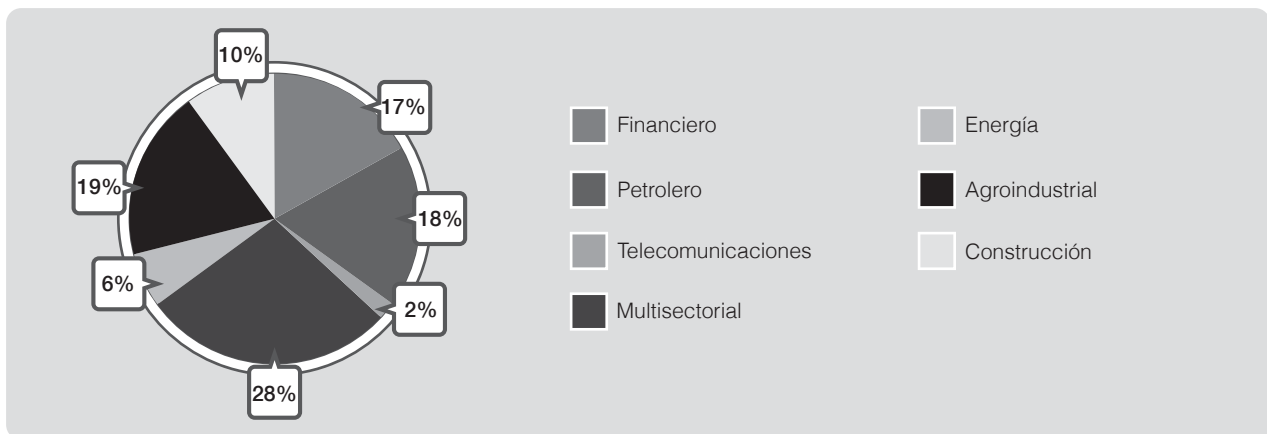
Finalmente, al analizar la carga impositiva según la participación de los 10 grupos económicos con mayor IR causado dentro del total de sectores durante 2008, encontramos que el grupo económico que mayor IR generó en 2008 fue el que está integrado por las empresas Corporación Favorita, Comercial Kiwi, Comohogar y TVentas, cuyas empresas contribuyeron con 12% del IR global; las actividades de estas empresas están relacionadas con

Gráfico 11: Impuesto a la Renta por Sectores Económicos, 2008



SRI. Información Estadística Mensual, Boletín No.1889. Quito, julio de 2009.

Gráfico 12: Grandes contribuyentes por sectores, 2008



SRI. Departamento de Planificación y Estadísticas. Datos obtenidos de www.sri.gov.ec

cadenas comerciales de alimentos y bienes que se encuentran en casi todo el territorio ecuatoriano.

En segundo lugar de importancia está el Grupo Holcim Disensa, el cual contribuye con 9% del IR global; las actividades de estas empresas están relacionadas con la distribución de materiales para la construcción a nivel nacional. Con el mismo nivel de aporte (9% de la recaudación global en este concepto) se encuentra el grupo formado por las empresas EGAS, Banco de Pichincha, Diners Club, Aig y Proauto, las cuales se dedican a la actividad financiera, venta de autos financiados, y American International Group, que se dedica a seguros (véase **Gráfico 13**).

En tercer lugar de importancia está el Grupo Dinadec y Cervecería Nacional, el cual contribuye con 6% del IR global; las actividades de estas empresas están relacionadas con el mercado cervecero. Con el mismo nivel de aporte (6%) se encuentran las empresas del grupo General Motors y Omnibus BB, dedicadas a la venta de vehículos y ensamblaje de los mismos.

En suma, los resultados de las políticas económicas analizadas en cinco dimensiones básicas: comportamiento de la producción, los precios, el empleo, los salarios y la política fiscal de la última década, reflejan un modesto desempeño económico, y por tanto poco han contribuido

a atenuar y/o superar los actuales riesgos sociales. No obstante, a pesar del importante flujo de recursos públicos del presente siglo, en el que se experimentó un relativo boom petrolero, el esquema de política económica aplicado no ha propiciado una integración social efectiva, ni transformaciones estructurales en la perspectiva de disminuir la pobreza y la desigualdad social.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES¹⁸

En este capítulo se describen las diferentes formas de vida de la población ecuatoriana, haciendo uso de metodologías factoriales sobre datos de índole social y económica de las encuestas de hogares se construyeron series de clases —o de clúster— de hogares en torno a las variables que, en cada caso, eran consideradas las más pertinentes para establecer dicha estratificación.¹⁹

Por tanto, más que un estudio de pobreza, se trata de un análisis de las formas de segmentación o estratificación social de la población en general. La construcción y descripción de estos clúster nos da lo que dentro del Proyecto AUSJAL hemos llamado bloques intranacionales; esto es, los diferentes segmentos o estratos en los cuales se agrupa la totalidad de hogares ecuatorianos y



que reflejan diferentes condiciones de vida. Por tanto, si bien no es un estudio de pobreza en el cual se establece una línea a partir de la cual se clasifican a los hogares en pobres y no pobres, dicha estratificación permite identificar situaciones que podemos catalogar de inaceptables, poco aceptables, o aceptables en cuanto a las formas de vida de las familias.

Los resultados de este ejercicio empírico se presentan en este capítulo; pero antes, para dar contexto, se inicia el capítulo con una revisión del comportamiento de los indicadores tradicionales de pobreza.

2.1. Contexto macro social, los indicadores tradicionales de pobreza

La pobreza

Según las estadísticas oficiales disponibles, en la última década la pobreza ha disminuido, aunque esta disminución no es acorde con el ritmo de crecimiento de la economía y con la aparente situación de la pobreza en términos relativos.

Si bien la economía se empezó a recuperar luego de la dolarización —debido a los factores coyunturales

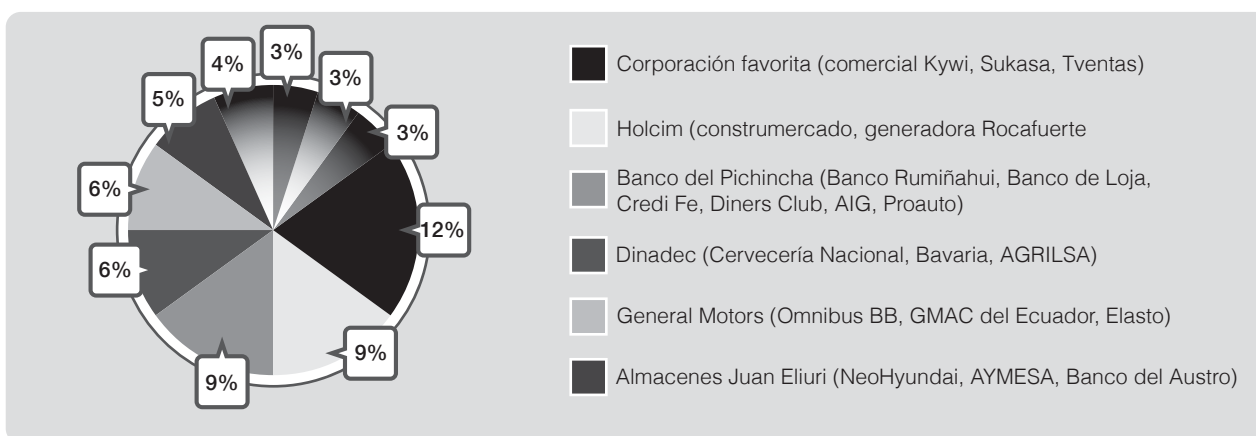
de los buenos precios del petróleo, el aumento de las remesas del exterior (en 2000 y 2006, representaron 7.9% y 14.0% del PIB, respectivamente),²⁰ y la sobrevaluación del tipo de cambio (al fijar a 25,000 Sucres/US dólar)—, su efecto sobre la pobreza no tiene una relación positiva significativa.

Según los datos del **Cuadro 2**, a manera de ilustración²¹, en la década 1995-2005 la pobreza disminuyó 7.6 puntos porcentuales (de 55.9% a 48.3%). Mientras que en términos absolutos la pobreza pasó de 6.01 millones de pobres en 1995, a 6.22 millones de pobres diez años más tarde.

De la misma forma, en el periodo 2005-2008 la pobreza disminuyó 5.6 puntos porcentuales (de 48.3% a 42.7%). El número de pobres bajó de 6.22 millones a 5.74 millones.

Sin embargo, la mayor pobreza está concentrada en el sector rural. Antes de 2000, la pobreza rural era aproximadamente dos veces la pobreza urbana. Luego de los efectos de la crisis de 1999, que empobreció a la mayoría de la población, la pobreza rural es alrededor de 1.3 veces la pobreza urbana (véase **Cuadro 2**).

Gráfico 13 : Participación de los 10 grupos económicos con mayor IR causado, 2008



SRI. Departamento de Planificación y Estadísticas. Datos obtenidos de www.sri.gov.ec

Cuadro 2: Pobreza e indigencia por consumo

Año	Pobreza %			Indigencia %			Número de personas (miles de habitantes)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Pobres	Indigentes	Población
1995	42.4	75.8	55.9	10.6	33.9	20.0	6.008	2.149	10.747
1999			63.5			31.3	7.409	3.652	11.667
2000	60.3	84.1	68.8				8.194		11.909
2005	45.2	54.5	48.3	17.1	29.2	21.2	6.22	2.73	12.877
2008	39.0	50.2	42.7	14.2	25.6	18.0	5.741	2.42	13.445

Larrea (2004): 1995, 1999, 2000; CEPAL (2010): 2005, 2008



La desigualdad

La desigualdad, en cambio, ha aumentado, como se observa en el **Gráfico 14**; durante el presente siglo, el Coeficiente de Gini promedio de ingresos fue de 0.50 en los 90 y 0.56 en la presente década. Ecuador es el sexto país más desigual, junto con Paraguay, luego de Brasil, Bolivia, Nicaragua, Honduras y México, en ese orden (CEPAL, 2010).

Por consiguiente, si el crecimiento disminuye la pobreza, pero genera desigualdad —como en el caso ecuatoriano—, entonces la desigualdad expresada como función del crecimiento del PIB es positiva.

Según Cuesta (2010), la medición de la desigualdad por medio del Coeficiente de Gini o por Q5/Q1, es equivalente: sus valores presentan una correlación significativa (0.95) y la tendencia de las curvas es bastante cercana (**Gráfico 14a**). Por otro lado, si el crecimiento disminuye la pobreza, pero genera desigualdad, entonces la desigualdad (Q5/Q1) expresada como función del crecimiento del PIB es positiva. Esta relación se muestra en el **Gráfico 14b**.

En consecuencia, para atenuar las tensiones distributivas es necesario introducir en las políticas públicas elementos que permitan mejorar la distribución del ingreso, en cuyo proceso el Estado juega un rol fun-

damental, asegurando las condiciones de apropiación y distribución de los activos, elemento clave para una distribución equitativa de la riqueza social.

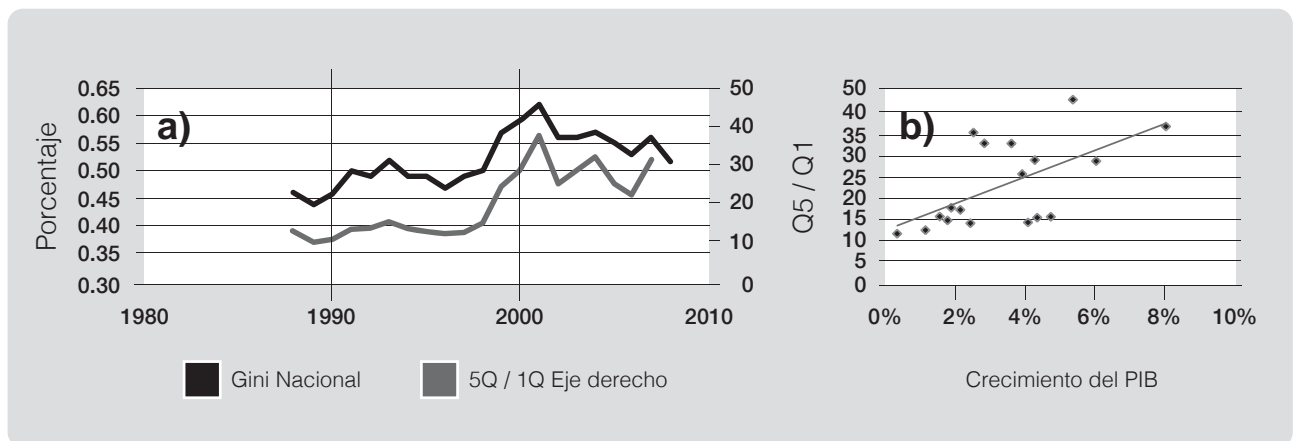
A continuación contrastamos los resultados de la medición de pobreza según los diferentes métodos tradicionales de medición de la pobreza. La primera conclusión que se deriva del **Gráfico 15** es que independientemente del método adoptado, la tendencia es la misma, aunque el nivel varía de manera significativa, lo cual imprime una alta relatividad a los indicadores de pobreza disponibles.

La pobreza según el método de línea de pobreza de ingresos²²

No desconocemos las limitaciones de este método no sólo en cuanto al ámbito de aplicación, sino también en términos de la transitoriedad de sus componentes, afectados por el ciclo de vida y una subvaloración del ingreso reportado por los hogares²³. Según este método, durante el periodo 1995-2008, se identifican dos etapas en el comportamiento de la pobreza.

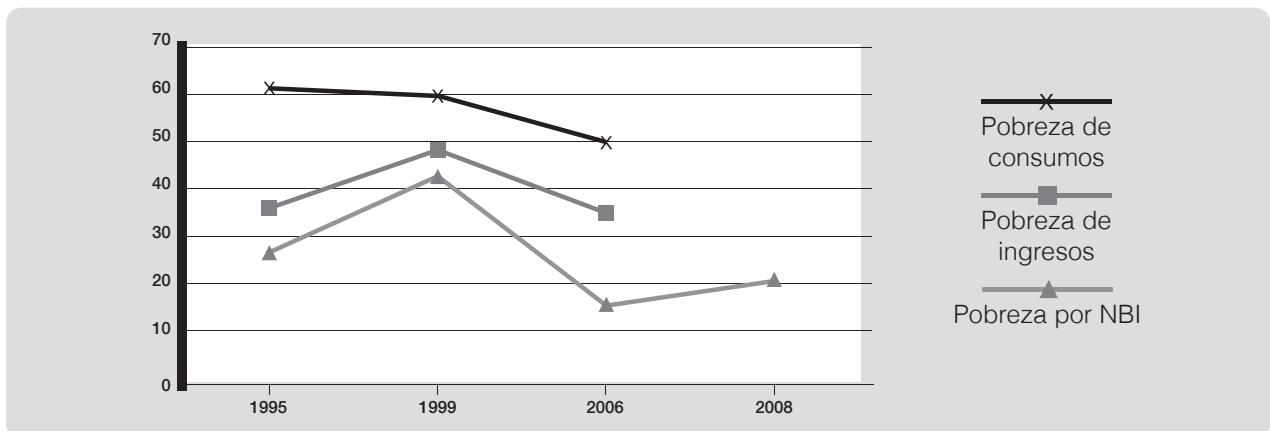
La primera etapa se ubica entre 1995 y 1999, cuando el nivel de pobreza se incrementó de forma significativa al llegar a representar 46.3% de la población nacional. Fenómeno que respondió básicamente a la explosión de

Gráfico 14: Coincidencias en la medición de la desigualdad Gini



Cuesta (2010)

Gráfico 15: Pobreza en Ecuador según los métodos de ingreso, consumo y NBI, 1995-2008



SIISE



la crisis financiera, pues la estabilidad macroeconómica de los años previos estuvo acompañada de un creciente flujo de capital externo, que en gran parte era especulativo y que se asoció al *boom* del crédito en el sector privado²⁴. Cabe mencionar que en este quinquenio, el modelo de política económica adoptado en Ecuador era fundamentalmente de promoción de exportaciones.

La segunda etapa, bajo un régimen dolarizado (2000-2006), registra una tendencia a disminuir los niveles de pobreza, en 2006 el porcentaje de población ecuatoriana que vivía en condiciones de pobreza (según ingresos) se redujo a 17.7%. Este comportamiento se relaciona con el proceso de reactivación económica generado por los buenos precios del petróleo, el aumento de las remesas del exterior y la sobredevaluación del tipo de cambio, factores que trajeron consigo estabilidad y recuperación del nivel de empleo.

Finalmente, a partir de 2007-2008 se vuelve a incrementar el nivel de pobreza medida por ingresos, pese a las intenciones declaradas del gobierno de la Revolución Ciudadana, poniendo en duda la sostenibilidad de la tendencia a reducir la pobreza, pues como se ha mencionado, los factores que han permitido este comportamiento tienen relación con el crecimiento económico, el cual está marcado por un alto componente coyuntural, cuyo agotamiento es previsible, y sobre los cuales continúa sustentándose la dinámica económica, el control de la inflación y el manejo de la política fiscal, esta última eje central del actual modelo de desarrollo económico en marcha, a través de la aceleración del gasto público.

La pobreza de acuerdo con el método de línea de pobreza por consumo

El método de línea de pobreza por consumo (INEC) considera un requerimiento mínimo calórico por adulto/día y los gastos en bienes duraderos, educación, agua, electricidad, renta y otros, de acuerdo con la información de las encuestas de Condiciones de Vida. En este sentido, existe consenso de los investigadores respecto al mayor nivel de precisión que ofrece esta metodología, dada la mayor aproximación al ingreso permanente y por lo tanto la menor volatilidad, pero tiene la limitación de no ofrecer información periódica actualizada, la última información disponible es de 2006.

Según este método, el comportamiento de la pobreza en el periodo 1999-2006 registra la misma tendencia que la presentada según la metodología de ingresos, pero sus niveles son más altos y los cambios más tenues. Es decir, si bien entre 1995 y 1999 la población que vive en condiciones de pobreza se incrementó de 39.3% a 52.2%, y luego descendió hasta 2006, apenas se logró recuperar el nivel alcanzado en la década anterior (1995): 38.3%. Esto sin considerar no sólo que en números absolutos los pobres se incrementaron (de 4 millones 478 mil 899 personas a 5 millones 135 mil 367), sino también que los pobres se hicieron aún más pobres, pues la brecha de consumo²⁵ se incrementó de 11% a 16%, presentándose un pico de 20% durante 1999, es decir un quinto de las necesidades básicas de alimentación no pudieron ser satisfechas en aquel entonces.

Adicionalmente, la desigualdad entre los hogares pobres también se incrementó, dado el incremento en la severidad de la pobreza. Por su parte, el Coeficiente

de Gini de consumo o la desigualdad a nivel nacional también se incrementó de forma sostenida durante el periodo 1995-2006, al pasar de 0.43 en 1995 a 0.45 en 1999, y a 0.46 en 2006, lo cual concuerda con el deterioro en la distribución del ingreso de la población más pobre durante este periodo, analizado anteriormente a través del Gini de ingresos.

La pobreza de acuerdo con el método de necesidades básicas insatisfechas

Según el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),²⁶ que define escalas de pobreza conforme a niveles referenciales de carencia en acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios y oportunidades de empleo, pese a observar una tendencia persistente en la reducción de la pobreza en el periodo 1995-2008, registra niveles superiores a los métodos anteriores — ingresos y consumo—, pues afecta a más de la mitad de la población.

En el periodo 1995-1999 se registra una leve desaceleración: la pobreza se reduce en apenas 1.7 puntos porcentuales al pasar de 65.9% a 64.2%; mientras que entre 2000 y 2006 se reduce casi 9 puntos porcentuales (llega a 54%). Este comportamiento responde a que este método presenta mayor sensibilidad a las variables relacionadas con la infraestructura básica en la vivienda, cuya mejoría es notoria en el periodo analizado, como lo veremos más adelante.

La pobreza de acuerdo con el método de Kazzman

La pobreza medida por la metodología de Kazzman combina dos métodos, la pobreza por consumo y el NBI, clasificando a los hogares en 4 tipos: i) *pobres crónicos*, aquellos en que los miembros del hogar tienen un consumo inferior a la línea de pobreza y presentan NBI; ii) *pobres recientes*, aquellos cuyo consumo es inferior a la línea de pobreza, pero sus necesidades están satisfechas; iii) *pobres inerciales*, con un consumo superior a la línea de pobreza, pero con NBI; y, iv) *los no pobres*. El mayor aporte de este método está en la capacidad de diferenciar la pobreza coyuntural o pobreza reciente de la pobreza crónica.

Durante la primera etapa, 1995-1999, tanto la pobreza crónica como la reciente se incrementaron (de 33.7% y 5.6% a 40.3% y 11.9%, respectivamente), es decir, se presenta un mayor número de hogares con consumo menor a la línea de pobreza tengan o no NBI, contrariamente a la pobreza inercial y no pobres, comportamiento congruente con el proceso de desestabilización vivido durante 1998-1999, el explosivo aumento de la inflación y el consecuente deterioro del empleo.

En la etapa posterior, 2000-2006, se encuentra que la tendencia se revierte, reduciéndose la pobreza crónica a 31.3% y la reciente a 7.0% (similar al nivel registrado en 1998, pero mayor a 1995), e incrementándose la pobreza inercial a 14.6% (similar a 1998) y los no pobres a 47.2%. Este comportamiento guarda concordancia con los resultados presentados anteriormente, bajo las otras metodologías (véase **Cuadro 3**).

En suma, cualquiera que sea el método aplicado, la pobreza está reduciéndose, pero la sostenibilidad de la tendencia no es clara, particularmente a partir de 2007; esta caracterización sugiere que el esquema de política

Cuadro 3: Pobreza de acuerdo con los métodos de ingresos, consumo, NBI y Katzman, 1995-2006

POBREZA	1995			1999			2006		
	NACIONAL	URBANA	RURAL	NACIONAL	URBANA	RURAL	NACIONAL	URBANA	RURAL
Línea de Pobreza según ingresos									
Indigencia									
Pobreza		29.3		46.3			17.7		
Línea de Pobreza según consumo									
Indigencia	13.6	4.1	27.4	20.1	8.0	37.7	12.8	4.8	26.9
Pobreza	39.3	23.0	63.0	52.2	36.4	75.1	38.3	24.9	61.5
Línea de Pobreza según Método de Necesidades básicas insatisfechas									
Indigencia	39.6	24.1	64.0	38.3	24.1	60.5	27.6		
Pobreza	53.6	29.2	88.8	50.6	26.3	85.8	45.8	24.8	82.2
Línea de Pobreza según Método de Katzman									
Pobreza Crónica	33.7			40.3			31.3		
Pobreza Inercial	19.9			10.3			14.6		
Pobreza Reciente	5.6			11.9			7.0		
No Pobres	40.8			37.5			47.2		

SIISE y MCDS

vigente no parece estar generando los resultados esperados, pues en adición se profundiza un modelo primario exportador que no genera ganancias de productividad y por lo tanto presenta una mayor probabilidad de empobrecimiento para la población (Ponce, 2009). Esta fragilidad se profundiza aún más, cuando el actual gobierno no reconoce apropiadamente la importancia de conjugar los diferentes sectores económicos que participan para un desarrollo sustentable, como al sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil —creadoras del capital social—. Todo esto en un contexto de inestabilidad macroeconómica, en el cual la credibilidad e institucionalidad son poco reconocidas.

2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Ecuador

Para la identificación de las heterogeneidades sociales se utilizó la metodología adoptada por el Observatorio Latinoamericano de Pobreza de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL, cuyo detalle pormenorizado se presenta en *Ecuador, Anexo 28*. La investigación parte de la aplicación de técnicas estadísticas multivariadas aplicadas en tres etapas: 1) se aplicó el análisis de correspondencias múltiples a las diferentes variables contenidas en las dimensiones seleccionadas; 2) se efectuó el análisis de conglomerados a partir del cual se construyó de forma automática la tipología de hogares; y 3) se aplicó una tabla de contingencia entre las tipologías obtenidas y las agrupaciones geográficas, para definir los bloques intranacionales.

Esta investigación utiliza las Encuestas de Hogares (ENEMDUR) de 2006, 2007 y 2008, de manera que los resultados nos permitan observar el comportamiento a lo

largo del tiempo. El detalle de las dimensiones utilizadas en el análisis empírico se incluye en *Ecuador, Anexo 28*.

2.2.1. Tipología de hogares por características socioeconómicas

Para identificar la tipología de los hogares ecuatorianos conforme a sus características socioeconómicas se consideró la interrelación de 53 variables de dos tipos: las referidas a riquezas materiales —tipo de vivienda, materiales del piso de la vivienda, disponibilidad de agua potable, tipo de desalojo de aguas negras, tipo de servicio de recolección de basura, disponibilidad de línea telefónica y refrigeradora— y las relacionadas con el desarrollo personal de los jefes de hogar —nivel de instrucción, categoría de ocupación, rama de actividad, nivel de ingreso y etnia, entre otras— (véanse detalles en *Ecuador, Anexo 28*).

Los resultados de la aplicación de la técnica estadística de análisis multivariado de conglomerados jerárquicos y correspondencias múltiples²⁷ identificaron seis tipos de conglomerados de hogares en Ecuador:

- Hogar tipo 1 (HT1). Hogares cuyos jefes no tienen educación primaria, están dedicados al trabajo agrícola y su vivienda es carente de condiciones mínimas de saneamiento básico (hogares en condiciones de alta precariedad=Estrato socioeconómico [E] 1 [E1]).
- Hogar tipo 2 (HT2). Hogares cuyos jefes tienen educación primaria, trabajan en la agricultura por cuenta propia o como jornalero y residen en viviendas en condiciones precarias de habitabilidad (hogares en condiciones de precariedad media=E2).



- Hogar tipo 3 (HT3). Hogares cuyos jefes tienen educación primaria, trabajan en la agricultura o como empleado u obrero en el sector privado y habitan en viviendas con bajo nivel de saneamiento (hogares en condiciones de precariedad=E3).
- Hogar tipo 4 (HT4). Hogares cuyos jefes de hogar tienen educación secundaria, están dedicados al comercio, manufactura y transporte, y residen en viviendas dotadas de servicios básicos mínimos (hogares en condiciones aceptables=E4).
- Hogar tipo 5 (HT5). Hogares cuyos jefes de hogar trabajan como empleados del sector privado, en actividades de cuenta propia y patronos, en los sectores de comercio y manufactura; tienen educación superior; sus viviendas aunque aún —algunas de ellas— tienen pisos de cemento, disponen de todos los servicios básicos (hogares en condiciones de comodidad mínimas=E5).
- Hogar tipo 6 (HT6). Hogares con jefes de hogar con alto capital profesional, dedicados principalmente a actividades gubernamentales o que son patronos, y sus viviendas disponen de condiciones óptimas de habitabilidad (hogares en condiciones óptimas de habitabilidad=E6).

La importancia relativa de cada uno de los estratos, calculados para 2006, 2007 y 2008, se presenta en el **Cuadro 4**.

A continuación se detallan las características de las tipologías socioeconómicas de los hogares en el Ecuador para 2008.

a) Hogares tipo 1, en condiciones de alta precariedad (E1)
Según la ENEMDUR 2008, a este tipo pertenecen 253 mil 728 hogares que representan 7.4% del total de hogares (3 millones 447 mil 092). Se caracterizan por vivir con carencias extremas: cerca de 80% de los jefes de hogar no tienen ningún nivel de instrucción, variable que tiene un comportamiento altamente diferencial con respecto al resto de los estratos o tipos de hogares (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Adicionalmente, 90% de los jefes de hogar tienen una ocupación por cuenta propia o son jornaleros y participan principalmente en la agricultura. El promedio de ingresos mensual de los HT1 es 118 dólares, y en su mayoría se encuentran subempleados; 54.7% de este tipo de hogares tienen origen mestizo y 36.3% es indígena. Esta variable no constituye un discriminante de la tipología de hogares.

Si bien, 58% viven en casas tipo villa y 40.7% en chozas y mediaguas, en su mayoría no disponen de condiciones mínimas de saneamiento: cerca de 50% carece de medio alguno de eliminación de aguas servidas. El piso de la vivienda es fundamentalmente de tierra o caña (41.8%) y tabla (31.2%), constituyéndose esta variable en un discriminador con respecto a los otros estratos, como lo veremos más adelante; al igual que los sistemas de eliminación de basura y provisión de agua potable, que para este estrato son inexistentes (10%).

De este tipo de hogares, 80% queman o botan la basura a los ríos, 74% toman agua de pozo o de carro repartidor y de río (49.4% y 25.3%, respectivamente; véase *Ecuador, Anexo 16*).

En términos de comodidad del hogar, el teléfono, la ducha y la refrigeradora son prácticamente inexistentes, constituyéndose en variables discriminantes del resto de hogares de la tipología.

Estos resultados reflejan el nivel de exclusión social extremo en que viven estos hogares, pues han sido marginados de los principales servicios que promueven niveles mínimos de bienestar. Por ello, podríamos clasificar a este tipo como de pobreza multidimensional severa.

b) Hogares tipo 2, en condiciones de precariedad media (E2)

A este tipo pertenece 15.2% de la totalidad de los núcleos familiares de Ecuador en 2008; es decir, 523 mil 325 hogares. Este grupo presenta dimensiones graves de privación, aunque en menor magnitud que los HT1. La mayor parte de los jefes de hogar tiene apenas educación primaria (75%) y todavía 14.6% de ellos no tiene ningún nivel de instrucción (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Cuadro 4. Tipología de hogares por estratos socioeconómicos

ESTRATO	2006		2007		2008	
	N° Hogares	% HOGARES/ESTRATO	N° Hogares	% HOGARES/ESTRATO	N° Hogares	% HOGARES/ESTRATO
Tipo 1	193,299	6.0%	148,385	4.4%	253,727	7.4%
Tipo 2	446,655	13.9%	390,816	11.5%	523,325	15.2%
Tipo 3	678,690	21.2%	619,821	18.2%	767,785	22.3%
Tipo 4	1,049,467	32.8%	1,201,799	35.3%	1,102,970	32.0%
Tipo 5	622,697	19.4%	805,988	23.7%	569,608	16.5%
Tipo 6	211,135	6.6%	238,558	7.0%	229,676	6.7%
TOTAL	32,090,143	100.00%	3,405,347	100.0%	3,447,092	100.0%

ENEMDUR 2006, 2007 y 2008, INEC.

Dentro de este estrato, los jefes de hogar se ocupan principalmente en actividades agrícolas por cuenta propia —más de 67% de los trabajadores se ocupa en dicha actividad— y como jornaleros o peones asalariados. El salario promedio es de 155 dólares mensuales, equivalente a 1.3 veces el salario de los HT1 (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Este estrato se caracteriza porque habita principalmente en villas (70.2%) y cerca de 30% vive en mediaguas y chozas (16.5% y 12.2%, respectivamente); ni siquiera 10% de las viviendas tienen servicio de alcantarillado y cerca de 60% tienen pozos sépticos y ciegos. Esta variable discrimina a este estrato en relación con los hogares tipo 4, 5 y 6, en los cuales cerca de 90% de los hogares disponen de alcantarillado.

El piso de la vivienda es de cemento y madera no tratada en 53.7%; y todavía en 24% es de tierra. Estos hogares consumen mayormente agua de pozo o carro repartidor, aunque ya 28.4% obtienen el agua por conexión domiciliar y la basura en su gran parte la queman (64%). En términos de comodidades del hogar todavía no disponen de ducha ni de refrigerador en su mayoría (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Por lo tanto, si bien los HT2 se encuentran en mejor situación que los HT1, todavía mantienen importantes privaciones; por tanto, este estrato incluye a hogares en situación de vulnerabilidad.

c) Hogares tipo 3, en condiciones de precariedad (E3)

El tercer tipo de hogares está integrado por 767 mil 785 hogares, es decir, 22% de los hogares de Ecuador en 2008; presenta un mayor nivel de desarrollo personal que los HT2: 80% de los jefes de hogar tienen instrucción primaria y 20% secundaria.

Estos jefes de hogar trabajan en actividades por cuenta propia (38%), y como jornaleros u obreros privados (28% y 25%, respectivamente) y participan en actividades agrícolas (32.5%), construcción (13.7%) y comercio (14%). En este tipo de hogares, los jefes representan mano de obra calificada y perciben ingresos promedio de 202 dólares mensuales (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Respecto a las características de la vivienda, 85.3% de estos hogares habita en villas y 19% en mediaguas y covachas; en términos de calidad de la misma, ésta tiene importantes privaciones: apenas 30.7% dispone de alcantarillado, pues cerca de la mitad dispone de pozos sépticos²⁸ (47.7%); el piso es fundamentalmente de cemento y madera no tratada (90%). Estas dos variables tienen un comportamiento que diferencia este estrato de los HT1 y HT2 —en los cuales ni siquiera 10% de los hogares tiene alcantarillado, 70% de sus viviendas tiene pisos de tierra o tablón no tratado—.

Más de la mitad de los HT3 tienen agua potable (57.9%), y otra gran parte de estos utilizan agua de pozo (36%); en su mayoría tienen servicio municipal de recolección de basura. En términos de comodidades, la variable ducha es un discriminante en relación con el comportamiento de los hogares HT1 y HT2, de la cual carecen, mientras que en los HT3 cerca de 15% dispone de ducha (véase *Ecuador, Anexo 16*).

d) Hogares tipo 4, en condiciones aceptables (E4)

En este tipo de hogar se ubica 32% de unidades familiares del país en 2008, lo cual representa 1 millón 102

mil 970 hogares; en ellos la mitad de los jefes del hogar (49%) tiene instrucción secundaria y la otra mitad únicamente educación primaria (47%). Nótese que esta variable marca una diferencia frente al comportamiento de los HT2 y HT3, en los cuales cerca de 80% de los jefes de hogar sólo tienen educación primaria, y con los HT1, en los cuales 80% de los jefes de hogar no tienen ninguna instrucción (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Estos jefes de hogar se ocupan como empleados del sector privado y en actividades de cuenta propia relacionadas principalmente con el comercio, la manufactura, el transporte y otros; esta variable diferencia el comportamiento de los hogares tipo 1 y 2, en los cuales la mayor parte de los jefes de hogar trabajan en actividades agrícolas por cuenta propia o como peones.

Más de las tres cuartas partes de estos hogares habitan en casas y el resto en departamentos (23.1%), dimensión que es discriminante frente a los hogares tipo 1, 2 y 3 que viven principalmente en casas-villa, mediaguas o chozas; la vivienda de los hogares que corresponden a esta tipología tiene infraestructura habitacional de calidad media, pues el piso de la mitad de sus viviendas es de cemento (49%), y de parquet el restante 41%. En esta dimensión del análisis, las variables piso y alcantarillado se identifican como claves en la explicación de la varianza, pues el piso es determinante frente a las diferencias con los hogares tipo 1, 2 y 3, en los cuales más de la mitad de los hogares cuentan con pisos precarios.

Respecto a la dotación de servicios básicos en el hogar, este estrato ya es sustancialmente diferente en relación con los tres tipos de hogar antes analizados, pues en su gran mayoría (80%-90%) disponen de alcantarillado, son atendidos por los sistemas municipales de recolección de basura, disponen de agua por conexión domiciliar y disponen de comodidades mínimas en el hogar como refrigerador y ducha —frente a un promedio inferior a 50% de los HT 1, 2 y 3—. En este tipo de hogar se identifica también la disponibilidad de línea telefónica como variable que discrimina los dos grupos extremos, ya que en los HT 1, 2 y 3 no cuentan con ella 90% de los hogares, mientras que 75% de los HT 5 y 6 si disponen de ella (véase *Ecuador, Anexo 16*).

e) Hogares tipo 5, en condiciones de comodidad mínimas (E5)

Para 2008, en el quinto tipo de hogares se ubica 17% de los hogares del país, es decir 569 mil 608 familias, en las cuales más de la mitad de los jefes de hogar tienen educación superior (56%) y un porcentaje todavía elevado (30.4%) tienen hasta educación secundaria; nótese que en los grupos anteriores los hogares con educación superior no representan ni 4% del total del estrato. Estos hogares se ocupan en su mayoría como empleados del sector privado (37.2%), en actividades de cuenta propia (26%) o son patronos (22%).

En este estrato, los jefes de hogar no se ocupan en actividades de gobierno, ni como jornaleros o peones, como lo observado en los HT 1 y 2. Participan principalmente en los sectores de comercio, manufactura y otros, pero no en el sector de agricultura característico de los HT 1, 2 y 3 (véase *Ecuador, Anexo 16*).

Con respecto a las características estructurales de la vivienda, hay diferencias sustanciales entre los hogares de este estrato (HT5) y los de los estratos 1, 2 y 3; los



primeros viven principalmente en casas y departamentos en condiciones de relativa comodidad, con pisos de buena calidad, y condiciones sustancialmente mejores a las viviendas de los hogares de los estratos anteriores; 95% de los HT5 disponen de los servicios básicos en las viviendas: alcantarillado, agua potable y recolección de basura, y disponen de las comodidades mínimas en el hogar, como refrigerador y ducha. En esta dimensión del análisis, las variables Disponibilidad de alcantarillado, Ducha y Agua potable tienen un comportamiento que discrimina a este estrato de los HT 1, 2 y 3.

Adicionalmente, el ingreso promedio de estos jefes de hogar es de 840 dólares mensuales. Por lo tanto, el nivel de instrucción marca un comportamiento diferencial de este estrato frente al resto de hogares, así como también la categoría de ocupación y la rama de actividad en que se ocupa el jefe de hogar.

f) Hogares tipo 6, en condiciones óptimas de habitabilidad (E6)

El sexto tipo de hogares representaba 6.7% de las unidades familiares del país en 2008, es decir, 229 mil 676 hogares. Estos presentan los mejores comportamientos en las variables analizadas, se caracterizan porque sus jefes de hogar tienen mayoritariamente educación superior (70%), en su mayoría se dedican a actividades de gobierno o de administración pública (96%) y del sector privado (3%). Viven en casas o departamentos con una completa dotación de servicios, el piso de la vivienda en este estrato es de duela u otros materiales de calidad superior, en general disponen de todos los servicios y comodidades, y el ingreso promedio de los jefes de hogar es de 871 dólares.

El comportamiento de las variables líderes o que marcan un comportamiento diferente es similar a los descritos para los HT5; sin embargo, se registran diferencias sustanciales en la categoría de ocupación y la rama de actividad de este grupo frente a los HT5 y los demás hogares, pues los del HT6 trabajan fundamentalmente en actividades gubernamentales (96%).

2.2.2. Análisis de las tendencias de las características socioeconómicas de los hogares

Al examinar el comportamiento de la estratificación entre 2006 y 2008, encontramos que los indicadores o características de cada tipología²⁹ han empeorado en la mayoría de los estratos (en cuatro estratos), y en los dos estratos restantes se han mantenido, tal como se aprecia en el **Cuadro 5**, del cual se desprende que se mantienen importantes desafíos para cerca de la mitad de los hogares de Ecuador (45%; véase **Cuadro 5**).

El número de HT1 y HT2 —en peores condiciones— aumentaron entre 2006 y 2008, pues su representatividad en el total de hogares pasó de 20% a 23%; lo cual sugiere que la política vigente no está generando los impactos distributivos buscados a favor de los más pobres.

Por su parte, la participación de los HT4 y HT5 —que viven en condiciones de comodidad relativa— disminuyó su importancia relativa entre 2006 y 2008, pasando de 52.4% a 48.5%, lo que significa que una parte de estos estratos se empobrecieron, pues en el estrato superior (HT6) no hubo incrementos, sino que prácticamente se mantuvo su participación en el periodo analizado, mientras el estrato de HT3 elevó su participación.

El estrato de HT3 —en condiciones de precariedad— también incrementó ligeramente su participación: pasó de 21.2% en 2006 a 22.3% en 2008, lo cual refuerza la tesis del empobrecimiento de los HT4 y HT5. Es decir, los resultados sugieren que entre 2006 y 2008 se ha producido un empobrecimiento de las clases medias, toda vez que es en estos estratos en los cuales se concentra el mayor número de hogares encuestados (HT4 y HT5; véase **Ecuador, Anexos 14, 15 y 16**).

Al examinar la tendencia de cambio en cada estrato, encontramos que durante el periodo 2006-2008 el número de HT1 aumentó, pues su representatividad en el total de hogares se incrementó de 6% a 7.4%; los datos reflejan que no se registra mejoría en los niveles educativos del jefe de hogar; estos, que en su mayoría trabajan por cuenta propia, también se reducen de 70%

Cuadro 5: Evolución de la Tipología de Hogares, 2006-2008

Estratificación económica de hogares						
estrato	2006		2007		2008	
	N° Hogares	%	N° Hogares	%	N° Hogares	%
<i>Hogares con jefes de hogar sin instrucción, ocupados por cuenta propia. Habitan en carencias extremas. (Tipo 1)</i>	193,299.0	6.0%	148,385.0	4.4%	253,727.0	7.4%
<i>Hogares con jefes de hogar con educación primaria, dedicados a actividades de cuenta propia y terceros. Habitan en condiciones mínimas de habitabilidad (Tipo 2)</i>	446,655.0	13.9%	390,816.0	11.5%	523,325.0	15.2%
<i>Hogares con jefes de hogar con educación primaria que trabajan como jornaleros. Habitan en condiciones mínimas de habitabilidad. (Tipo 3)</i>	678,690.0	21.2%	619,821.0	18.2%	767,785.0	22.3%
<i>Hogares con jefes de hogar con educación secundaria que trabajan como empleados en comercio manufactura, transporte. Su vivienda dispone de servicios básicos y es de calidad media. (Tipo 4)</i>	1,049,647.0	32.8%	1,201,779.0	35.3%	1,102,970.0	32.0%
<i>Hogares con jefes de hogar profesionales que trabajan para el sector privado, como patronos en actividades de cuenta propia. Su vivienda es adecuada. (Tipo 5)</i>	622,697.0	19.4%	805,988.0	23.7%	569,608.0	16.5%
<i>Hogares con jefes de hogar de alto capital profesional, ocupados en el gobierno y como patronos, residen en viviendas óptimas. (Tipo 6)</i>	211,135.0	6.6%	238,588.0	7.0%	229,676.0	6.7%
TOTAL	3,202,123.0	100.0%	3,405,347.0	100%	3,447,091.0	100.0%

ENEMDUR 2006, 2007 y 2008, INEC.

a 61% entre 2006 y 2008, y a la vez aumentó el número de jornaleros de 20% a 27%, lo que sugiere posible cierre de pequeños negocios independientes que los llevó a emplearse como jornaleros.

Lo anterior, pese a que se registra una mejora en el promedio de ingresos de estos jefes de hogar en virtud del alza salarial generalizada aplicada por la política gubernamental para compensar el incremento de precios de primera necesidad, y de que disminuyó el número de hogares que viven en chozas o covachas y aumentaron los hogares que habitan en mediaguas o villas, mejorando con ello la calidad de la infraestructura de la vivienda y el aprovisionamiento de servicios básicos, lo cual refleja las importantes inversiones que en este campo ha realizado el gobierno en dicho periodo.³⁰

Por su parte, el número de los HT2 aumentó su importancia relativa en el total de hogares durante el periodo 2006-2008, ésta pasó de 13.9% a 15.2% en el periodo; el comportamiento de las variables que determinaron dicho resultado indican que el porcentaje de los jefes de hogar con educación primaria aumentó de 67% a 75% (por empobrecimiento de aquellos jefes de hogar que en 2006 pertenecían a un estrato superior), comportamiento que se ve acompañado de una ligera mejora en términos de ingreso en 7% de los hogares de este estrato por los incrementos salariales generalizados. En cuanto a la vivienda, las condiciones de habitabilidad se mantienen precarias (véanse *Ecuador, Anexos 14, 15 y 16*).

Los HT3 —en condiciones de precariedad— se incrementaron; las variables que determinaron dicho cambio tuvieron el siguiente comportamiento: se elevó el porcentaje de jefes de hogar con instrucción secundaria (de 15% a 17%); se incrementó el número de jefes de hogar que trabaja como empleado u obrero privado —por cuanto aumentó la población en este estrato—. El ingreso promedio mejoró, pues en 2008 aumentó el número de hogares cuyo ingreso fluctuaba entre 156 y 313 dólares (de 41% a 48%), y además 6% más que en 2006 percibían ingresos entre 313 y 626 dólares mensuales.

Adicionalmente, algunos de los hogares mejoraron la calidad del piso de sus viviendas, cambiando la madera no tratada por el piso de cemento; más hogares disponen de alcantarillado, y más hogares cuentan con agua potable en sus viviendas (de 45% a 58%).

Por su parte, el tamaño del conglomerado de HT4 —en condiciones aceptables— se redujo en un punto porcentual, pasó de 33% en 2006 a 32% del total de hogares en 2008; las variables explicativas de ello indican lo siguiente: 7% de los jefes de hogar de este estrato registraron un incremento en el nivel de instrucción de primaria a secundaria —por el descenso de estrato de aquellos que en 2006 pertenecían al estrato 5—; consecuentemente, se registra un ingreso promedio mensual ligeramente superior a 313 dólares.

El número de personas que perciben un ingreso inferior a 313 dólares se redujo, y el que fluctúa entre 313 y 626 dólares se incrementó, debido al desplazamiento relacionado con el descenso de estrato de un segmento de HT5, pues durante este periodo el gobierno eliminó la tercerización laboral y —como ya se mencionó— implementó incrementos salariales. En términos de cobertura de servicios básicos en sus viviendas, el periodo investigado presenta mejoras.

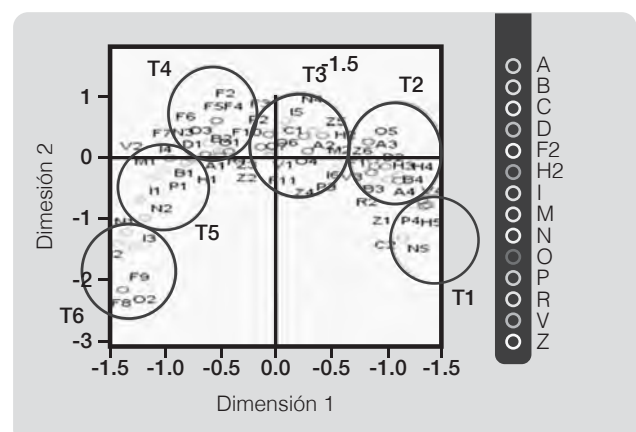
El número de HT5 —en condiciones de comodidad mínima— se redujo de 19.4% en 2006 a 16.5% en 2008. Este desplazamiento llevó a que los jefes de hogar que se mantenían en el estrato (HT5) sean los que mayores capacidades y oportunidades ostentan, de ahí que una vez producido este descenso de un segmento de estos hogares —los menos calificados— aparezca en el estrato un mayor porcentaje de jefes de hogar con educación superior; igualmente, se registra el aumento del porcentaje de patrones —al bajar de estrato los empleados del sector privado y los dedicados a actividades por cuenta propia—. De forma paralela, el porcentaje de hogares con ingresos superiores a los 626 dólares se incrementó, reduciéndose aquellos que perciben ingresos entre los 156 y 626 dólares.

Finalmente, los HT6 —en condiciones óptimas de habitabilidad— prácticamente mantienen su representatividad en el total de hogares de Ecuador (alrededor de 6.6%), sus características no observan mayores cambios; así, se registró una ligera mejoría en el nivel de educación de los jefes de hogar (2% más de los jefes de hogar alcanzaron educación superior); 5% más trabajan en actividades gubernamentales (96%), en detrimento del número de empleados del sector privado que se redujo de 7% a 3%. Paralelamente, el número de jefes de hogar que percibe ingresos superiores a 626 dólares en este conglomerado, se incrementó de 25% en 2006 a 65% en 2008; es decir, los hogares “más ricos” mejoraron significativamente su nivel de ingresos, ensanchando con ello las brechas subyacentes en la distribución del ingreso.

Al examinar la representatividad de los conglomerados en el total de hogares durante el periodo 2006-2008, se refleja un deterioro de las condiciones de vida en casi todos los estratos (excepto en el E6 y los HT6), principalmente en los estratos medios (HT4 y HT5), tal como se refleja en el *Gráfico 16*.

En 2008, la representatividad de los conglomerados en el total de hogares refleja un desplazamiento de los hogares que vivían en condiciones medias alta y media (HT4 y HT5) a hogares con carencias y en condiciones de precariedad (HT3, HT2 y HT1). Esto responde a un desplazamiento en las actividades desempeñadas por los jefes de hogar de los estratos 4 y 5, de actividades empresariales o microempresariales, sobre todo en los sectores de comercio, transporte y manufactura, hacia actividades asalariadas en diferentes áreas del sector privado, aunque con menores ingresos, debido al cie-

Gráfico 16: Conjunto de puntos por categoría





re de sus pequeños negocios. Esto sucede en mayor magnitud con los jefes de hogar con menor calificación profesional —sin educación superior—.

En definitiva, en este apartado hemos evidenciado la diferencia entre un balance tradicional de indicadores de pobreza, según los métodos comúnmente³¹ utilizados para identificar a la población que vive o no en condiciones de pobreza, determinándose de forma suplementaria los factores que inciden en dichas condiciones directa o indirectamente. Por otra parte, bajo la metodología de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL se enriquece la medición con respecto a los métodos tradicionales, en virtud de la identificación de conglomerados poblacionales (que son homogéneos al interior de cada estrato y heterogéneos entre sí), en función de la similitud de sus condiciones de vida, más no de niveles preestablecidos —a partir de las cuales tal o cual metodología acuerda identificar estratos pobres o no pobres—, pues el nivel de heterogeneidad existente al interior del país es amplio y a ello contribuyen un sinnúmero de condiciones socioeconómicas que es necesario distinguir, tal como se analizó anteriormente en el examen de las tipologías de hogares.

2.2.3. Análisis de los factores que producen las heterogeneidades

El nivel de instrucción alcanzado por los jefes de hogar ha sido identificado como variable líder que marca el comportamiento diferencial entre los seis tipos o conglomerados de hogares a nivel nacional; junto a ello, la categoría ocupacional y la rama de actividad —variables correlacionadas con el ingreso— aparecen como los factores clave para explicar las heterogeneidades encontradas en la tipología antes expuesta.

En Ecuador, en 2008, se registró una escolaridad promedio nacional de apenas 9.2 años, y los HT6 y HT5 alcanzaron el capital educativo más elevado: 65% de ellos disponen de educación superior; en contraposición, los HT1 y HT2 no tienen ninguna instrucción en 80% y 20%, respectivamente. Esto a pesar de la puesta en marcha del Plan Decenal, eje de la política educativa desde 2006, bajo cuyas premisas se invirtieron ingentes recursos.³² Pese a los esfuerzos realizados, su implementación no ha tenido la capacidad para atenuar

la deficiencia estructural, su impacto no se ve reflejado en el mediano plazo (entre 2006 y 2009).

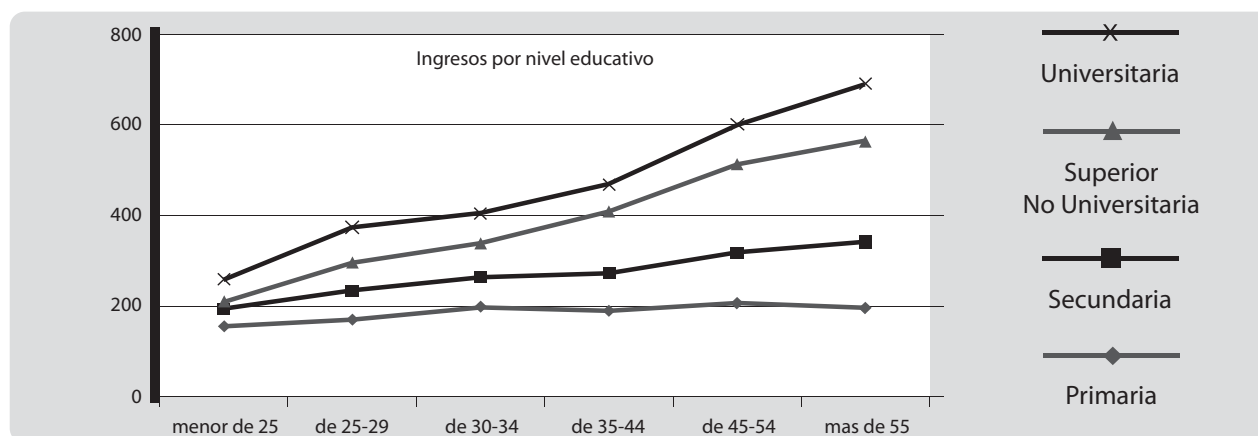
De igual manera, la segunda variable que lidera la identificación de las tipologías de hogares es la categoría ocupacional. El jefe de hogar de los HT6 —que representa apenas 7% a nivel nacional— posee un alto capital educativo, se dedica fundamentalmente a actividades gubernamentales o es dueño de su propio negocio, y registra los mayores niveles de ingreso; asimismo, los jefes de hogar de los estratos 3, 4 y 5, dedicados a actividades de la empresa privada relacionadas con la manufactura, el comercio, la construcción y por cuenta propia, y caracterizados por tener al menos educación secundaria, presentan remuneraciones medias. Finalmente, los jefes de hogar de los estratos 1 y 2, dedicados a actividades de cuenta propia en el sector agrícola o como jornaleros, tienen el menor nivel de instrucción y perciben los menores ingresos (véase **Gráfico 17**).

Los resultados del ejercicio empírico practicado a propósito de este análisis para Ecuador muestran la correlación entre nivel de instrucción y nivel de ingreso alcanzado por el jefe de hogar, lo que a su vez le sirve de herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

De esta forma, el análisis de las diferentes tipologías de hogar sugiere que a mayor nivel de instrucción, mayor es el ingreso esperado desde el inicio de la vida laboral y, más aún, el incremento del ingreso es más que proporcional a mayor nivel de estudio alcanzado por el jefe de hogar. Por lo que cualquier intervención del gobierno dirigida de forma directa a elevar el capital humano, sobre todo en la educación básica, asegurando la conclusión del bachillerato y el acceso a la educación superior, es uno de los instrumentos más potentes para elevar las oportunidades de la población y generar movilidad social, sobre todo en los estratos más bajos.

La tercera variable líder, que contribuye a la identificación de las tipologías de hogar a nivel nacional, es la rama de actividad en la que se desempeñan los jefes de hogar. Según ésta, los HT6 en su mayoría se dedican a actividades de administración y servicios públicos (87%) y el resto en diferentes ramas del sector privado (13%); los jefes de los hogares tipo 5 y 4 se ocupan en comercio, manufactura, actividades inmobiliarias, transporte y otras; los HT3 mayormente en agricultura, comercio,

Gráfico 17: Ingresos por nivel educativo



Encuesta de empleo, 2009.



construcción y otras; y los tipos 1 y 2 principalmente en agricultura (57% y 68%).

Por su parte, las características estructurales de la vivienda también marcan diferencias entre los HT 1, 2 y 3 y los HT 4, 5 y 6. En lo correspondiente a la evacuación de aguas negras, si bien a nivel nacional 58% de la población tenía en 2008 cobertura de alcantarillado, los HT 6, 5 y 4 tenían una cobertura aproximada de 90% frente a una cobertura de apenas 8%, 7% y 30% de los HT 1, 2 y 3.

Observamos las mismas diferencias respecto a la disposición de sistemas de eliminación de basura, si bien a nivel nacional los hogares registran una cobertura promedio de 73%, en los HT1 y HT2 este indicador apenas llega a 19% y 24%.

De otro lado, los indicadores que dan indicios de niveles mínimos de comodidad del hogar y en cierta forma de sanidad, como es el estar dotado o no de un refrigerador que facilite el mantenimiento de los alimentos, reflejan similar caracterización. Según el promedio nacional, 73% de los hogares cuentan con un refrigerador, mientras que apenas 9% y 35% de los HT1 y HT2 disponen de este aparato.

2.2.4. Factores explicativos de la pobreza según diversos estudios

Varios estudios comparten la identificación de algunos de los factores que explican la naturaleza de la pobreza en Ecuador. Estos hacen referencia principalmente a la cobertura y calidad de los servicios básicos, ya sea en materia de educación, salud e infraestructura; la elevada concentración del ingreso y de los recursos productivos; y la escasa integración de los mercados, entre otras. Factores que con mayor o menor intensidad se vinculan a los diferentes grados de pobreza según la geografía, etnia o estrato social. Los factores identificados como mayormente vinculados a la pobreza en Ecuador según el consenso bibliográfico son los siguientes:

a) Nivel de escolaridad de los jefes de hogar

Al igual que en los resultados de este estudio, entre los factores más relevantes encontrado por otras investigaciones está el relacionado con los bajos niveles de escolaridad, sobre todo de los jefes de hogar (SIISE, 2008; Unidad de Análisis e Información de la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2008), factor que se correlaciona con el tipo de ocupación y el nivel ingreso al que pueden acceder, creando un círculo vicioso.

Varios son los autores que sostienen que el nivel de educación es uno de los principales elementos asociados con la movilidad social y de salida de la pobreza. Según la teoría de Amartya K. Sen (1996), el desarrollo de las capacidades, aunque en un contexto más amplio, es vital para alcanzar un nivel de calidad de vida necesario para superar la pobreza y aportar al desarrollo.

Así, para Ecuador, el incremento promedio de los ingresos de la población con educación superior entre 1995 y 2008 es cercano a 1.5 veces el incremento correspondiente al ingreso de los trabajadores con educación primaria, partiendo de niveles de ingreso de la población con educación superior que representan cerca de 14 veces los percibidos por los trabajadores con educación primaria, ampliándose cada vez más las brechas entre los trabajadores calificados y no calificados.

b) El tipo de actividad a la que se dedica el jefe de hogar

El tipo de actividad a la que se dedica el jefe de hogar (Calero *et al.*, 2007) es también reconocido como uno de los factores relevantes de la incidencia de la pobreza. De hecho, en 2008, en el sector rural 61.5% de la población era pobre (nótese que la tasa nacional de pobreza es de 38.3% de la población), pues 73% de la población rural se dedica a la actividad agrícola, es mano de obra no calificada y su nivel de remuneración es bastante inferior a la media nacional y al promedio urbano. Situación similar a la observada en el sector urbano —si bien la incidencia de la pobreza (24.9%) es menor a la mitad de la registrada en el sector rural—, en el cual se evidencia una importante heterogeneidad: una gran parte de la población pobre se dedica al comercio o son empleados u obreros.

Dentro de este criterio, sin duda, incide el tipo de inserción laboral al que está sujeto el jefe del hogar, pues gran parte de esta población está subempleada.³³ Estos sectores absorben a la mayor parte de la mano de obra no calificada, ya que el sector moderno relega cada vez más a los trabajadores no calificados y es intensivo en mano de obra calificada.

c) La falta de inserción laboral de las madres

El nivel de desempleo del grupo femenino (Larrea y Molina, 2006) es cercano al doble del masculino, 8.2% frente a 4.2%, e históricamente presenta una mayor sensibilidad a cambios en el comportamiento de la economía, pese a que la población femenina es similar a la masculina y que el nivel educativo alcanzado por las mujeres en todos los niveles es muy similar al de los hombres, y a que “los retornos a la educación de las mujeres en términos de ingresos se han incrementado significativamente para las asalariadas tanto en el área urbana como rural, sobre todo para aquellas con mayor nivel de educación y el efecto contrario para las autoempleadas” (Bouillon y Tejerina, 2007).

d) La naturaleza étnica del hogar

En efecto, la población indígena y afro-ecuatoriana que vive en condiciones de pobreza es significativamente más alta que la del promedio nacional: 69.9% y 48.4% frente a 38.3% (CEPAL, 2005). Es decir, si el jefe de hogar es indígena, entonces tiene mayores probabilidades de ser pobre, pues este grupo étnico dispone de apenas 6 años de escolaridad promedio, valor muy inferior a la media nacional de 9 años; de un nivel de analfabetismo de 26.2%, cercano al doble de la media del sector rural de 15.3% y al cuádruple de la media nacional de 7.6%; y además la mayor parte de la población indígena habita en el sector rural y se ocupa fundamentalmente en la agricultura. Esto pone en evidencia también que en términos de gastos de inversión en educación el sector rural no ha sido suficientemente atendido.

e) Bajo índice de tenencia de la tierra

Otro de los “factores vinculados a la mayor pobreza rural es el bajo índice de tenencia de la tierra (como factor de producción), factor que se conjuga con una baja tecnificación y sobreexplotación de los suelos” (Naranjo, 1995). Según las estimaciones de la Secretaría Técnica del Frente Social ([STFS], 2004), el nivel de concentración de la tierra medido a través del Coeficiente de Gini



fue de 0.8 en 1999, uno de los niveles más elevados del mundo, y esta situación que se mantiene durante la presente década. A la par, se observa también que “la correlación entre la productividad agrícola y el ingreso es más débil entre los trabajadores agrícolas que entre los trabajadores independientes, evidenciando que el acceso a la tierra juega un papel fundamental en la determinación de la distribución de los beneficios que surgen de las mejoras de la productividad” (Banco Mundial, 2004).

f) Limitado acceso a servicios y al crédito

Durante las últimas décadas, Ecuador registró los menores niveles de inversión en infraestructura y como consecuencia de ello existen importantes rezagos en la cobertura de servicios básicos como la conectividad domiciliar de agua potable, procesamiento de desechos sólidos y dotación de vivienda, entre otros, que han creado diferencias significativas entre las zonas urbanas, las rurales y las urbanas marginales (Banco Mundial, 2004). Así, mientras 89% del área urbana recibe agua potable mediante conexión domiciliar, apenas 26% del sector rural se abastece de esta forma; igualmente; 71% del área urbana dispone de alcantarillado frente a 13% del sector rural; 96% del sector urbano tiene servicio de recolección de basura en contraste con el 25% del sector rural, entre otros indicadores.

A lo anterior, se suma el reducido acceso al financiamiento, que repercute directamente en el apalancamiento de los procesos productivos, sobre todo en el sector rural donde la mayor parte del crédito es proporcionado de manera informal, a tasas elevadas o por pequeñas cooperativas de ahorro y crédito y cajas de ahorro locales, que en muchos casos no se encuentran reguladas por la Superintendencia de Bancos.

2.3. Identificación y descripción de los bloques intranacionales

El componente geográfico es un factor importante a considerar, el cual sin duda va más allá de lo urbano y rural como lo veremos a continuación.

2.3.1. Ámbitos geosociales

Una vez definida la tipología de hogares en el país, dadas sus condiciones socioeconómicas, se consideró la incidencia del factor geográfico, lo que nos permitió identificar bloques intranacionales. Con este objeto, primeramente se procedió a definir los ámbitos geosociales

existentes en el país, para ello se utilizó un análisis jerárquico de provincias con base en dos criterios: el tamaño de la población de las 22 provincias de Ecuador y su grado de urbanización, sin dejar de considerar características particulares de cada provincia, como la actividad económica y el nivel de vinculación entre ellas ya sea por proximidad geográfica, comercio o facilidades de comunicación, entre otras. Como podemos apreciar en el **Cuadro 6**, los resultados determinaron 6 regiones:

La Región 1 es una zona fundamentalmente agrícola (54%) y de consumo interno; **la Región 2** aunque todavía altamente agrícola, lo es en menor medida (45%) que la anterior y presenta un comercio en desarrollo (10%), en ambas regiones las actividades de administración pública no son inadvertidas, lo cual parecería estar relacionado con las actividades administrativas de control limítrofe incorporadas en estas provincias.

La Región 3 tiene como principal actividad la agricultura (44%), el comercio (13%) y en menor medida presenta actividad manufacturera (9%); **la Región 4** incluye a provincias con menor dedicación agrícola que las regiones anteriores (34%), un mayor desarrollo del comercio (14%) y la manufacturera (10%).

La Región 5 es agrícola (26%), pero de exportación (20%). Finalmente, **la Región 6**, que es eminentemente urbana, se caracteriza por el comercio como principal actividad, con un peso similar al registrado en la Región 5 (21%), y las actividades manufactureras, agrícolas y de administración pública que en los tres casos representan cerca de 12%.

Una vez determinados los ámbitos geosociales, se procedió a determinar las tipologías de los hogares al interior de cada una de las regiones, observándose una realidad más heterogénea y cuyos resultados más destacados presentamos a continuación.

Las regiones 1 (Bolívar, Cotopaxi, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Orellana), 2 (Cañar, Chimborazo y Sucumbíos) y 4 (Azuay, Esmeraldas, Imbabura, Los Ríos, Manabí y Pastaza) presentan el mayor número de HT1, es decir 14% de los hogares viven en condiciones de carencias extremas. Nótese que la Región 1 registra también el mayor porcentaje de HT2 (34%), con lo cual cerca de 50% de los hogares de la Re-

Cuadro 6: Identificación de ámbitos geosociales

ÁMBITOS GEOSOCIALES					
Rural Disperso (R1)	Rural (R2)	Urbano Menor (R3)	Urbano Medio (R4)	Urbano (R5)	Urbano Mayor (R5)
<ul style="list-style-type: none"> • Bolívar • Cotopaxi • Morona Santiago • Napo • Zamora Chinchipe • Orellana 	<ul style="list-style-type: none"> • Cañar • Chimborazo • Sucumbios 	<ul style="list-style-type: none"> • Carchi • Loja • Tungurahua • ZN 	<ul style="list-style-type: none"> • Azuay • Esmeraldas • Imbabura • Los Ríos • Manabí • Pastaza 	<ul style="list-style-type: none"> • El Oro 	<ul style="list-style-type: none"> • Guayas • Pichincha

gión 1 vivía en condiciones de carencias severas (véase *Ecuador, Anexos del 17 al 22*).

En las la regiones 2 y 4, 58% de los hogares viven en condiciones de carencia (extremas, altas y moderadas) es decir son hogares tipo 1, 2 y 3; en las regiones 3 (Carchi, Loja, Tungurahua) y 6 (Pichincha y Guayas) están en estas condiciones 50% de los hogares; y en la Región 5 (El Oro) lo están 32% de los hogares, éste es el menor porcentaje registrado, el cual se corresponde con la provincia de mayor nivel de urbanidad. Es decir más de la mitad de la población del Ecuador vive con carencias significativas.

Nótese que en las regiones 1, 2, 3, 4 y 6 los hogares que viven con carencias altas y moderadas, es decir de tipo 2 y 3 representan aproximadamente 40% de los hogares en promedio, mientras que en la Región 5 no llegan a 30% (véase *Ecuador, Anexos del 17 al 22*).

En las regiones 2, 3 y 4 cerca de 24% de los hogares son de tipo 4, es decir, viven en condiciones medias. Recordemos que los jefes de hogar tienen un nivel de instrucción secundaria, se ocupan en el sector privado y un porcentaje de sus viviendas dispone ya de los servicios básicos, aunque todavía los pisos son de materiales precarios como cemento o ladrillo. Mientras que en las regiones 1 y 6 los HT4 representan alrededor de 30%, y en la Región 5 son alrededor de 41%.

En las regiones 1, 2 y 3 el porcentaje de HT5 es inferior al de los hogares que se presentan en las regiones 4, 5 y 6; en ellos, los jefes de hogar tienen educación secundaria, son profesionales y sus viviendas disponen de mayores comodidades. Finalmente, todas las regiones tienen un porcentaje similar de HT6 (7%), la Región 4 registra el menor porcentaje, y la Región 5 el mayor.

También es importante destacar la posición ventajosa de oportunidades para la población que ofrece la Región 5, constituida por una sola provincia: El Oro. Es una zona fundamentalmente urbana y dedicada al comercio (18%) de exportación de productos agrícolas de la zona (21%), pues aquí la particularidad de complementariedad de la actividad económica ha permitido un mayor desarrollo y bienestar regional, contrario a lo que ocurre con las regiones 1 y 2, pues si bien éstas son zonas eminentemente agrícolas (más de 50%) y mayormente de producción de consumo interno, el nivel de actividad de otros sectores —como comercio o transporte— no ha logrado complementarse con otras actividades —apenas representan alrededor de 7% y 3%, respectivamente—.

Por su parte, las regiones 3 y 4, si bien su principal actividad es agrícola (35%), tienen un mayor desarrollo del comercio y la manufactura (13% y 8%, y 11% y 9%, respectivamente). Finalmente, la Región 6 si bien ha desarrollado el comercio como principal actividad (18%), se ha complementado con el desarrollo de la agricultura (12%) y la manufactura (11%), entre otros, al ser los centros urbanos más desarrollados (véase *Ecuador, Anexo 22*).

Estos resultados nos permiten inferir que una intervención coordinada del Estado con el sector privado para promocionar actividades económicas en cadena, según la caracterización regional antes descrita, facilitaría y permitiría mejorar las condiciones de vida de la población de los estratos menos favorecidos.

2.3.2. Estratificación de bloques intranacionales

A continuación presentamos los seis bloques intranacionales identificados en el *Cuadro 7*, que combina los ámbitos de capacidades y el ámbito geográfico a nivel nacional. Dentro de esto es importante mencionar que las tipologías obtenidas para cada una de las regiones difiere de las tipologías a nivel nacional, pues debemos recordar que los conglomerados son homogéneos al interior y heterogéneos entre sí.

Para la identificación de los bloques intranacionales, los conglomerados se definen considerando todas las regiones. Partiendo de esta aclaración, a continuación se identifican los bloques intranacionales a partir de las tipologías nacionales definidas inicialmente (véanse *Cuadro 7 y Gráfico 18*).

El primer bloque se define como aquel que concentra provincias con el mayor número de hogares con carencias extremas, en él se encuentran la región Rural Dispersa (1), es decir, Bolívar, Cotopaxi, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Orellana, y una pequeña parte de la Región 2, con un porcentaje promedio cercano a 20%.

El segundo bloque en el cual se identifica a las regiones Rural (2) y Urbana Medio (4), es decir, una parte Cañar, Chimborazo y Sucumbíos, y Azuay, Esmeraldas, Los Ríos, Manabí y Pastaza, respectivamente, registran el mayor número de hogares con alto nivel de carencia (22%); no obstante, en la Región 1 son de este tipo 30% de los hogares.

El tercer bloque lo integran las regiones Urbana Menor (3) y Urbana Mayor (6): Loja, Carchi y Tungurahua con Guayas y Pichincha, están integradas en un 50% por hogares que viven en condiciones de vida de nivel medio bajo y nivel medio; sin embargo, 22% está integrado por hogares con alta carencia.

El cuarto bloque está integrado por la Región 5 o Urbana, y está representado por la provincia de El Oro y también por parte de las regiones 3 y 6, se caracteriza principalmente por hogares de tipología media (41% de las regiones 5 y 3, y 25% de la Región 6).

El quinto bloque está integrado por hogares de todas las regiones, pero cuyo nivel de condiciones socioeconómicas es elevado.

Finalmente, identificamos el bloque 6, integrado por la región urbana mayor a la que pertenecen las provincias de Guayas y Pichincha, y que está caracterizado por hogares que tienen las mejores condiciones de vida.

Cabe señalar que la Región 5 (El Oro) sobresale presentando condiciones de vida homogéneas, pues de por sí se convierte en una sola región, una zona fundamentalmente urbana y dedicada al comercio de exportación de productos agrícolas. En esta región, 60% de los hogares percibe una remuneración que está en el rango de 156 a 626 dólares, que si bien es inferior a la proporción de los hogares de la Región 6 (en la esta región se encuentran las ciudades más grandes del país y cuya actividad principal es el comercio [18%], la agricultura [12%], y manufactura [11%]) que perciben ingresos en ese rango (73%), es mayor, en cambio, al promedio de 45% de los hogares del resto de regiones del país con ingresos en ese rango (en los cuales más de 40% de los jefes de hogar se dedican a la agricultura), pues cerca de 45% de los jefes de hogar de estas regiones reciben ingresos menores a 156 dólares (véanse *Cuadros 4, 5, 6, 7, 8 y 9*).

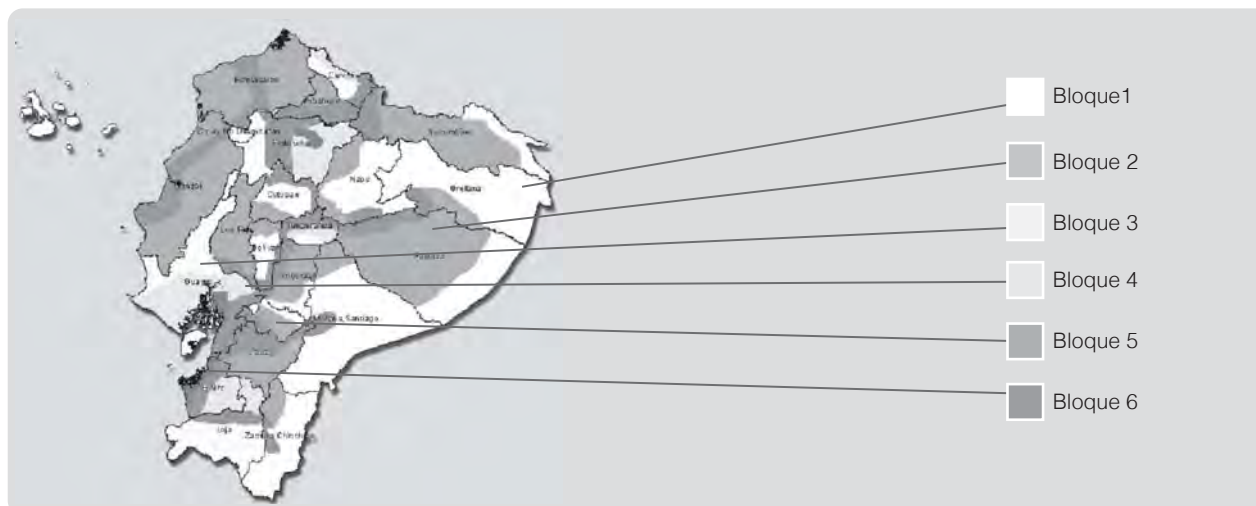


Cuadro 7: Identificación de bloques intranacionales

Tipología de hogares	Regiones						Total
	Rural Dispersa (R1)	Rural (R2)	Urbana Medio (R4)	Urbana Menor (R3)	Urbana Mayor (R6)	Urbana (R5)	
T1	41411 16.9%	39056 17.8%	90678 9.8%	32668 10.0%	44618 2.7%	1868 1.1%	250299 7.1%
T2	74446 30.4%	54422 24.9%	212305 23.0%	79295 24.2%	162599 10.0%	17081 10.3%	600148 17.1%
T3	44647 18.2%	46227 21.1%	232769 25.2%	80753 24.7%	368481 22.6%	50368 30.4%	823245 23.5%
T4	44158 18.0%	44950 20.5%	225107 24.4%	72260 22.1%	573413 35.2%	64888 39.2%	1024776 29.2%
T5	18177 7.4%	19966 9.1%	105609 11.4%	39074 11.9%	376845 23.1%	22598 13.6%	582269 16.6%
T6	21941 9.0%	14217 6.5%	56230 6.1%	22964 7.0%	104646 6.4%	8931 5.4%	228929 6.5%
Total	244780 100.0%	218838 100.0%	922698 100.0%	327014 100.0%	1630602 100.0%	165734 100.0%	3509666 100.0%

ENEMDUR, INEC, 2008.

Gráfico 18: Bloques intranacionales



De esta forma, los resultados sugieren diferencias en el ingreso que no sólo aluden a un mayor nivel de instrucción, como se mencionó anteriormente, sino también al factor geográfico. Por ejemplo, en los HT6 el ingreso de los jefes de hogar con educación universitaria difiere significativamente por región: en la Región 6, 65% de los jefes de hogar ganan más de 939 dólares; en la Región 5 es 15% de ellos; en la Región 4 los ganan 29%; en la Región 3, 42%; en la Región 2, 41%; y en la Región 1, 29% (véanse Cuadros 4, 5, 6, 7, 8 y 9). Un comportamiento similar se observa en las otras tipologías y regiones respectivas. Según Robles y Azevedo (2007):

las variables relacionadas con el capital geográfico explican una parte importante de la dispersión del consumo de los hogares, aunque en conjunto explican menos que las variables socioeconómicas individuales [...]

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL

La investigación realizada para el caso ecuatoriano muestra que la población de este país enfrenta dos

riesgos fundamentales —entre otros— íntimamente relacionados: i) el bajo nivel educativo, y ii) la baja calidad del empleo (reflejado en la categoría ocupacional, según rama de actividad).

En este sentido, en 2009, 93.3% de la población ha completado la primaria, apenas 51.3% completó la secundaria y sólo 17.5% culminó la educación superior, y se observa durante el periodo que va de 1995 a hasta principios de esta década cierto estancamiento en las tasas de matriculación para la primaria y la secundaria.

No obstante, al comparar 2006 con 2009, los indicadores de cobertura desagregados por autodeterminación étnica indican que a nivel general la inequidad se ha reducido, pues los diferentes grupos étnicos, de manera especial los indígenas y afro-ecuatorianos, han incrementado su tasa de matrícula de educación básica.

De ahí que enfrentar con rigor los riesgos asociados al acceso y la calidad de la educación en los diferentes niveles educativos, y la calificación profesional sean elementos fundamentales de una política pública orientada a sanear las condiciones de vulnerabilidad.



Cuadro 8: Brechas en el acceso a la educación básica

Población	2006	Brecha	2009	Brecha	Incremento 2006-2009
Indígena	87.7%	-3.3%	92.0%	-2.2%	4.2%
Blanco	92.9%	1.8%	94.8%	0.6%	1.9%
Mestizo	91.6%	0.6%	94.7%	0.6%	3.1%
Negro	86.4%	-4.7%	91.7%	-2.5%	5.3%
Nacional	91.1%		94.2%		3.1%

Encuestas de empleo, 2006 y 2009.

Por su parte, los datos de subempleo refuerzan el hallazgo, en el sentido de resaltar la categoría ocupacional (y la rama de actividad) como un factor de riesgo social importante. Los datos indican que una proporción mayoritaria de la Población Económicamente Activa (PEA) está subempleada (58.1% en 2008), siendo significativamente mayor esta proporción en el sector rural (77%), lo cual es indicativo de que no se ha logrado mejorar la calidad del empleo en Ecuador.

Igualmente, la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) a nivel nacional gira alrededor de 7%. Las diferencias entre urbano y rural muestran que el problema es mayor a nivel urbano (9.3%), pues el sector rural registra una tasa promedio anual de desempleo abierta de 4.2%. Por lo que emprender políticas efectivas de articulación laboral de calidad sea prerrequisito fundamental para la superación de la pobreza y la desigualdad en el país.

3.1. Principales hallazgos

Los resultados sobre los conglomerados socioeconómicos evidencian que los indicadores promedio nacionales no visualizan las disparidades subyacentes en el país, pues existen importantes heterogeneidades socioeconómicas que se reflejan en las seis tipologías identificadas. Estas son:

- HT1. Jefes de hogar sin educación, desempeñan actividades de cuenta propia o son jornaleros en el sector agrícola, y su vivienda carece de condiciones mínimas de habitabilidad.
- HT2. Jefes de hogar con educación primaria, trabajan en la agricultura, por cuenta propia o como jornaleros y viven en condiciones precarias de habitabilidad.
- HT3. Jefes de hogar con educación primaria, trabajan en agricultura o como empleados u obreros privados y habitan en viviendas con un nivel bajo de habitabilidad.
- HT4. Jefes de hogar con educación secundaria, dedicados al comercio, manufactura y transporte y con viviendas dotadas de servicios básicos.
- HT5. Jefes de hogar que trabajan como empleados del sector privado, en actividades de cuenta propia o son patrones en los sectores de comercio y manufactura, tienen predominantemente educación superior, y sus viviendas disponen de todos los servicios básicos y comodidades mínimas, aunque aún algunas de ellas tienen pisos de cemento.

- HT6. Jefes de hogar con alto capital profesional, dedicados principalmente a actividades gubernamentales o son patrones, y sus viviendas disponen de condiciones óptimas de habitabilidad.

Las tipologías identificadas reflejan que en 2006 cerca de 41% de los hogares vivían en condiciones de carencia, es decir, son hogares tipo 1, 2 y 3, índice similar a la tasa de pobreza publicada por el INEC que fue de 38%. Para 2008 los resultados registran una reducción del tamaño de la clase media —por desplazamiento al estrato más pobre— y un incremento de los hogares pobres, al pasar a 45%, lo que en buena parte responde al desempeño macroeconómico que no ha permitido que muchas actividades empresariales subsistan, pues varios de estos jefes de hogar se han visto obligados a desempeñar actividades como asalariados en el sector privado, sobre todo aquellos con educación secundaria.

Al determinar los ámbitos geosociales, se identificaron 6 regiones: rural dispersa, rural, urbana medio, urbana menor, urbana mayor y urbana, cuyos niveles de carencias o bienestar están altamente relacionados con el tipo y nivel de actividad económica y con el encadenamiento de dichas actividades dentro de cada región. Al determinar los bloques intranacionales, se encontró que los niveles de carencias o bienestar estaban altamente relacionados con el tipo de actividad económica. Al respecto, el bloque 4 (El Oro) constituye una referencia en la que el encadenamiento de las actividades productivas ha permitido promover mayor bienestar para la población.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES

Los programas de estabilización, reformas estructurales y liberalización económica, aplicados durante las dos últimas décadas del siglo pasado tuvieron avances importantes en el bienestar, pero no lograron reducir las brechas sociales y las inequidades subyacentes. En ciertos periodos de manera explícita, y en otros de manera implícita, gradualmente se aplicaron esquemas de política que se tradujeron en exclusión social y magnificación de las desigualdades. En este entorno, el Estado actuó bajo formas desarticuladas de políticas públicas, cuyas intervenciones reflejaron ineficiencia institucional y fragmentación de esfuerzos. La política social básicamente se orientaba a compensar los efectos derivados de la aplicación de políticas económicas restrictivas. En suma, se configuró un Estado paternalista, asistencialista, clientelar y corporativizado, con baja capacidad de respuesta para atender las demandas de la población.

Más recientemente, el periodo 2000-2006 se distingue de la etapa anterior por experimentar un sistema económico dolarizado. En contraste con la fortaleza de la discusión sobre las exigencias de la programación macro fiscal en la dolarización, las políticas sociales no recibieron mayor atención, pues se asumía explícitamente que el cambio de régimen monetario traería consigo “automáticamente” las transformaciones esperadas en torno a la superación de la pobreza y a la desigualdad social. Ante la ausencia de una agenda social explícita, en el discurso gubernamental se asumieron entonces las Metas del Milenio como objetivo principal de la política social.



Los programas sociales ejecutados en el país en este sub-periodo fueron aquellos gestados en los 80 y 90 como mecanismos compensatorios (Operación Rescate Infantil [ORI], Instituto Nacional del Niño y la Familia [INNFA], Programa Nacional de Alimentación y Nutrición [PANN], Programa Ampliado de Inmunizaciones [PAI], Maternidad Gratuita, PREAR, Vivienda, Fondo de Inversión Social para Emergencias [FISE], PNN y Bono de Desarrollo Humano (BDH), entre otros), los cuales con el transcurso del tiempo se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana.³⁴

No se introdujeron nuevos programas sociales en este lapso,³⁵ tan sólo se dio continuidad a programas compensatorios que venían operando desde la década anterior (y en algunos casos, desde los 80). A veces los programas continuaron con cambio de nombre (según el gobierno en turno), otras introduciendo ligeras innovaciones como es el caso del BDH, el PANN, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) o el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI).³⁶ Asimismo, la acción estatal continuó entregando los servicios regulares en educación y salud, bajo los esquemas sectoriales tradicionales (entrega universal, centralizada, directa desde la oferta y subvencionada de servicios por sectores), combinada con proyectos específicos dirigidos a los más pobres, en los campos de salud, educación, nutrición, saneamiento básico, vivienda, cuidado infantil y combate a la pobreza.

A partir de enero de 2007 se anuncia un nuevo estilo de política social, el actual gobierno definió una agenda social explícita, intencionalidad expresada en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2007-2010 y en otros instrumentos oficiales analizados en el periodo subsiguiente.³⁷ Ello, según sus voceros oficiales, implica el desafío de una redefinición del modelo de desarrollo prevaleciente, hacia “otro de carácter incluyente, integrador y equitativo que articule al Estado con el Mercado, al Hombre con la Naturaleza, en función de mejorar la calidad de la vida en la sociedad, y de fortalecer la cohesión social” (Naranjo, 2008).

Durante esta etapa (2007-2009), hay un giro en las definiciones de política social: el Estado es el promotor y el actor principal del desarrollo. El sector público ha recobrado su papel preponderante; se crearon 20 nuevas instituciones y agencias gubernamentales, de las cuales 10 están directamente vinculadas al área social. A continuación se describe la caracterización de la política social del presente siglo a fin de contextualizar la política social vigente.

4.1. Estructura básica del sistema de protección social

El sistema de protección social ecuatoriano se ha instrumentalizado a través de la combinación de tres estrategias de intervención:

1) *Entrega de servicios sociales universales permanentes*, provistos bajo un enfoque de oferta a través de las unidades operativas de los ministerios del sector social (servicios de educación, salud, inclusión económica y social, vivienda, y empleo);

2) *Entrega de servicios asistenciales específicos*, provistos a través de programas de asistencia social

focalizada en los más pobres o en grupos específicos, cuya entrega es a través de transferencias monetarias, en especie, y/o servicios focalizados, los cuales fueron diseñados para operar coyuntural o transitoriamente (pero se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana); y

3) *Entrega de subsidios directos*.

4.1.1. Entrega de servicios sociales universales permanentes

Dentro de la estructura de protección social ecuatoriana, las intervenciones sectoriales regulares tradicionales (del gobierno central) son la principal herramienta de política social aplicada en Ecuador: representan 5.3% del PIB, como promedio anual durante el periodo 2000-2009.

Dentro de este marco, la estructura de protección social del Ecuador está conformada por los siguientes sistemas: 1) Sistema educativo; 2) Sistema de salud; 3) Sistema de inclusión económica y social; 4) Sistema de incentivos a la vivienda y de mejoramiento de los servicios de saneamiento básico, y 5) Sistema de contratación laboral y régimen de remuneraciones. A continuación presentamos una breve síntesis de cada uno de estos sistemas.

Sistema educativo

El sistema educativo ecuatoriano es muy heterogéneo tanto en su estructura organizativa, como en su funcionamiento; también en su composición, población objetivo y servicios que entrega. Según la última Encuesta de Hogares Nacional (INEC, 2008) de Ecuador, de una población total de 5 millones 126 mil 821 personas en edad de estudiar,³⁸ 70% está asistiendo a algún establecimiento educativo público.

Los servicios educativos en Ecuador se ofrecen a través de cuatro tipos de establecimientos: fiscales, particulares, municipales y fisco misionales. Del total de la población demandante, según la última encuesta de hogares, los establecimientos educativos públicos atienden a 60% de niños, niñas y adolescentes de entre 3 y 17 años cumplidos, es decir, el Estado es el principal proveedor de estos servicios; la educación particular tiene una cobertura de 36.8% y el saldo restante es cubierto por entidades municipales y/o fisco misionales (2.9%; véase **Cuadro 9**).

Es decir, el Ministerio de Educación (ME) es el principal proveedor de servicios educativos en el país (principalmente en el nivel de Básica y Bachillerato); según el Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), en el año lectivo 2008-2009 el ME atendió a 3 millones 931 mil 408 niños, niñas y adolescentes de entre 3 y 18 años de edad, es decir, la educación pública actualmente cubre 72% de la demanda total de educación básica y de bachillerato, denotándose que hay un 30% de niños, niñas y adolescentes que no está asistiendo a ningún tipo de establecimiento educativo.

El ministerio entrega los servicios a través de los establecimientos educativos de las direcciones provinciales de las 24 provincias del país, con una oferta de servicios educativos en tres niveles de formación:

a) *Educación inicial*. Comprende el primer nivel de instrucción, actualmente en el país se transita del

Cuadro 9: Población que asiste a establecimientos educativos

Nº de Estudiantes	Tipo de establecimientos			Total
	Fiscal	Particular	Municipal y fisco	
Nivel				
Inicial (0-4) (*)	36.10%	62.40%	1.50%	100%
Básica (5-14)	74.80%	21.60%	3.50%	100%
Bachillerato (15-17)	69.90%	26.30%	3.80%	100%
Total	60.3	36.8	2.90%	100%

(*) La Encuesta de Hogares no entrega información para este nivel de instrucción; por lo que se tomó información del AMIE del ME y del MIES. / INEC Sistema Integrado de Encuesta de Hogares. Diciembre 2008

antiguo esquema de jardines de infantes hacia una educación formal de educación inicial. Del total del sistema público de atención, 3% de los estudiantes pertenecen a este nivel.³⁹

b) Educación básica. Comprenden diez años de educación básica. Del total del sistema público de atención, 82% de los estudiantes pertenecen a este nivel.⁴⁰

c) Bachillerato. Comprende 3 años de instrucción para culminar el segundo nivel de educación; 15% de estudiantes del sistema público pertenecen a este nivel.

A nivel nacional se cuenta con 36 mil 957 planteles educativos (de los cuales 5 mil 067 son planteles unidocentes [AMIE, 2008-2009]), de los cuales 15% son establecimientos de educación inicial, 75% son establecimientos de educación básica, y el restante 10% son establecimientos de bachillerato (véase *Ecuador, Anexo 16 y 17*).

El personal docente que labora en el sistema estaba conformado por 167 mil 117 docentes, de los cuales 14% eran docentes de educación inicial, 66% eran docentes de educación básica, y el restante 20% eran docentes de bachillerato (véase *Ecuador, Anexo 18*). En su mayoría son profesionales con instrucción superior (60%); el resto poseen título de Bachiller (19%); tienen instrucción menor a Bachiller (18.8%); y el restante 2.2% son docentes que no tienen ningún título académico (AMIE, 2008-2009, véase también *Ecuador, Anexo 19*). Su remuneración promedio mensual unificada gira alrededor de 755 dólares.

El AMIE registró para el año lectivo 2008-2009 una tasa neta de matrícula de 3.8% en el nivel inicial, 97% en la educación básica, y 43% en el bachillerato.

La relación de alumnos por docente es de 14.7 en el nivel inicial, 23.2 en el nivel básico y 13.5 en el bachillerato (AMIE, 2008-2009). Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2006, la tasa de conclusión de la Primaria (población de 12 años o más) es de

77.5%, y de la Secundaria (población de 18 años o más) es de 32.8%.⁴¹

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en octubre de 2008, establece —en 21 de sus 444 artículos— los principios, características, rectoría, organización, articulación, y evaluación del sistema educativo ecuatoriano para garantizar a la población el acceso a una educación de calidad, como un derecho de todos, y sin discriminación.⁴²

La Constitución garantiza el libre acceso a una educación que responderá exclusivamente al interés público, siendo obligatoria para los niveles inicial, básico y de bachillerato. Se define que la educación pública es gratuita desde el nivel inicial hasta el tercer nivel de educación superior; además, debe ser laica en todos los niveles. El Estado tiene la competencia exclusiva para el manejo de la política de educación, y se establece la prioridad para su financiamiento: los gobiernos municipales son los encargados de la infraestructura física y equipamiento necesarios para el óptimo funcionamiento del sistema.

El sistema educativo nacional ha realizado importantes esfuerzos y ha concretado logros significativos, pero aún subsisten debilidades (rigidez de los métodos de enseñanza, la convencionalidad de los enfoques y estrategias pedagógicas y la insuficiente renovación y actualización de su recurso humano) y potencialidades que deben ser enfrentadas y aprovechadas en el corto y mediano plazo, para una entrega eficaz de los servicios educativos y para asegurar la consecución de las metas educativas y su contribución a las metas nacionales de desarrollo del país. Las políticas del Plan Decenal 2006-2015 del ME, que vienen aplicándose desde 2006, comprenden:

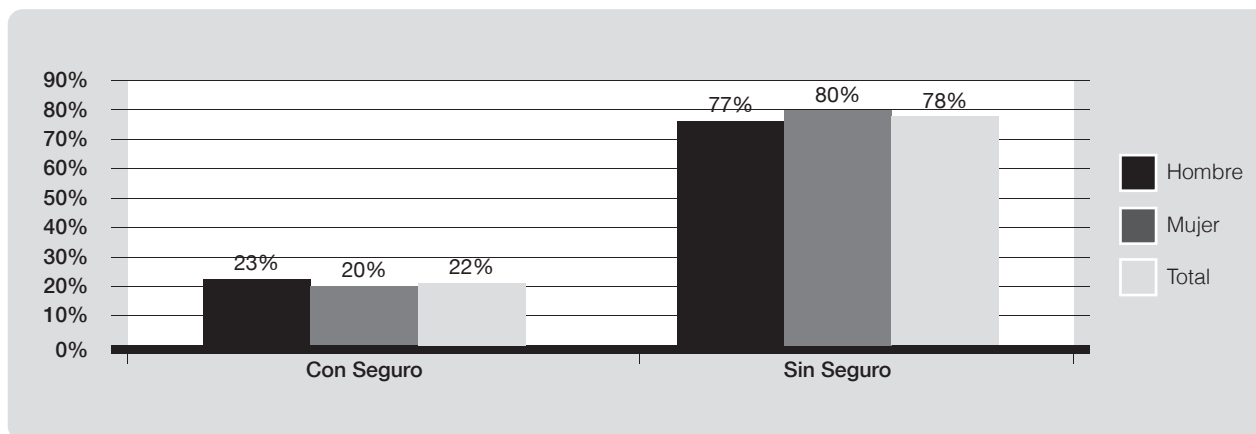
- 1) Universalización de la Educación Inicial para la población de 0 a 5 años de edad.
- 2) Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
- 3) Ampliación de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos 75% de la población en edad correspondiente.
- 4) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación básica para adultos.
- 5) Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas.
- 6) Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas.
- 7) Mejoramiento de la calidad de vida de los docentes.
- 8) Aumento de 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta 2012, o hasta alcanzar un presupuesto de al menos 6% del PIB en educación.

Sistema de salud

Según la última Encuesta de Hogares Nacional (INEC, 2008) de Ecuador, de una población total de 13 millones 805 mil 095 habitantes, tan sólo 22% está cubierta con un seguro de salud (20% públicos y 2% privados), el restante 78% de la población no tiene ningún seguro de salud. De ahí que la mayoría de la población de escasos recursos tiene que acudir a los servicios del Ministerio de Salud Pública (MSP) cuando lo requieren, por ser el principal proveedor de estos servicios.⁴³ (véase *Gráfico 19*)



Gráfico 19: Porcentaje de población sin seguro médico



INEC. SIEH-ENEMDU, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares. Quito, 2008.

El sistema de salud pública de Ecuador está conformado mayoritariamente por los servicios del MSP, que cubre alrededor de 70% de la atención pública; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que cubre alrededor de 25% de la atención; el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), dependiente del Ministerio de Gobierno y Policía, que cubren alrededor de 2% cada uno; y los servicios de salud preventiva de algunos municipios que no llegan a representar ni 1% de la atención pública.

Complementariamente están los servicios de salud de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) y la Cruz Roja Ecuatoriana, entes privados que actúan dentro del sector público. Cada institución opera con un esquema de organización, gestión y financiamiento diferente.

Los servicios de salud del MSP están organizados por niveles de complejidad (Organización Panamericana de la Salud, 2008:25-27):

- **Nivel I, complejidad baja.** Comprenden los puestos de salud, subcentros y centros de salud que ofrecen atención ambulatoria, promoción y fomento de la salud, prevención de la enfermedad y recuperación de la salud. Los subcentros ofrecen también atención del parto, emergencias y atención odontológica.
- **Nivel II, complejidad intermedia.** Incluye los hospitales básicos y hospitales generales que, además de la atención del Nivel I, ofrecen hospitalización de corta estancia. El hospital básico ofrece atención ambulatoria y hospitalaria de medicina general, ginecología y obstetricia, pediatría y cirugía de emergencia. El hospital general ofrece, además de lo anteriormente mencionado, alguna especialidad de acuerdo con el perfil epidemiológico de su área de influencia. También dispone de servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.
- **Nivel III, complejidad alta.** De acuerdo con el Manual de Normas de Licenciamiento del MSP, la atención de tercer nivel se da en los hospitales espe-

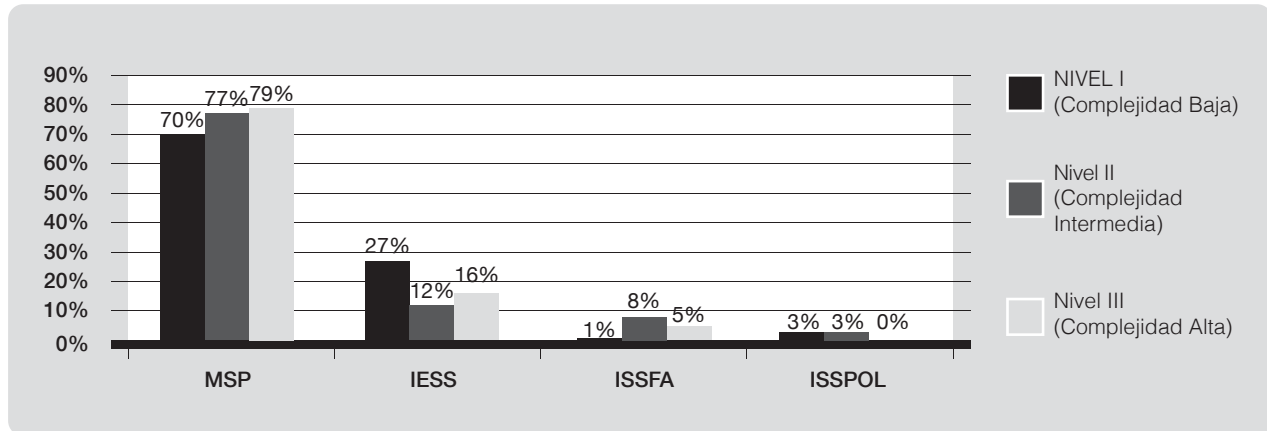
cializados y hospitales de especialidades. En el país se cuenta con 14 y 1 de estos, respectivamente.

- *Hospital especializado.* Es el establecimiento de pacientes agudos o crónicos que provee atención de salud ambulatoria de especialidad, de referencia y hospitalización en una especialidad o subespecialidad, o que atienden a un grupo de edad específico (Hospital Baca Ortiz). Por lo general, atiende a la población local o nacional mediante el sistema de referencia y contra referencia.
- *Hospital de Especialidades (Eugenio Espejo).* Es la unidad de salud de referencia de la más alta complejidad del Sistema del MSP, destinada a brindar atención especializada de emergencias, recuperación y rehabilitación de los usuarios de las diferentes especialidades y subespecialidades médicas. Es un establecimiento de pacientes agudos y atiende a través de referencia y contra referencia.

Es decir, el sector público está conformado en su mayoría por hospitales básicos (45.1%) y hospitales generales (39.0%), mientras que los hospitales especializados representan 14.8% y los de especialidad tan sólo registran una participación relativa de 1.1%. El MSP tiene la mayor cantidad de unidades de atención en los tres niveles de atención del país (véase Gráfico 20).

El sistema de provisión de los servicios de salud se caracteriza por la fragmentación y segmentación, no existe coordinación entre actores ni separación de funciones entre subsistemas, y cada uno de ellos cuenta con una población adscrita o beneficiaria con acceso a servicios diferenciados.

Según un estudio de 2008 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), no ha existido en el país un proceso real de reforma del sector salud relacionado con cambios profundos y sostenidos en su estructura. El periodo 1995-2006 se caracterizó por la formulación y discusión de varias iniciativas con enfoques diversos sobre el aseguramiento y la aplicación parcial o focalizada de la desconcentración y descentralización de los servicios de salud.

Gráfico 20: Participación porcentual de los servicios públicos de salud, capacidad instalada, 2008


ops. *Perfil de Sistema de Salud: Ecuador, monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma*. Washington DC., octubre de 2008

A partir de 2007, con el nuevo gobierno hay anuncios de cambio de dichas políticas, la Constitución, en su Artículo 32, establece que la salud es un derecho y señala las características del sistema nacional de salud, cuyo mandato establece que funcione dentro de los principios de universalidad y equidad, con una red pública integral de salud y bajo la rectoría de la autoridad sanitaria nacional.⁴⁴ En este sentido, los artículos de la nueva Constitución favorecen la reforma del sector, que en el país ha tomado el nombre de Transformación Sectorial de Salud del Ecuador (TSSE).

Sistema de inclusión económica y social

El sistema de inclusión económica y social de Ecuador es organizado y coordinado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES, en lugar del extinto Ministerio de Bienestar Social), pero los servicios son provistos por unidades operativas con autonomía administrativa, las cuales operan como programas (como fueron originadas dichas iniciativas). Este conjunto de prestaciones sociales las recibe aproximadamente 15% de la población ecuatoriana, a través de los distintos programas que operan (véase *Ecuador, Anexo 23*).

Los programas importantes orientados a la superación de la pobreza que operan dentro de la cartera de inclusión económica y social son: el BDH; el Sistema Integrado de Desarrollo Infantil, que agrupa y coordina las intervenciones en este campo; el FODI (exprograma Nuestros Niños, creado en 1999), el Programa de Desarrollo Infantil del INNFA (que opera desde hace más de un cuarto de siglo), y el programa ORI (creado en 1993 como una extensión del programa Red Comunitaria, iniciado en 1986); el PAE, el Programa de Desarrollo Rural, y el conjunto de pequeñas iniciativas orientadas a la inclusión productiva (véase *Ecuador, Anexo 24*).⁴⁵

Durante los últimos años, se ha incrementado significativamente el gasto social, particularmente entre 2007 y 2009, para mejorar los niveles de gasto a través de programas enfocados a fortalecer la protección social.

En este sentido, uno de los mecanismos utilizados para aliviar la pobreza ha sido el BDH, el cual procura compensar a los pobres por sus gastos incurridos en servicios de salud y educación con el fin de garantizar

su acceso y universalización. En 2008, se impulsaron algunas iniciativas a través de los programas de Negocios Sociales Inclusivos y el Crédito de Desarrollo Humano; sin embargo, el alcance de los mismos es marginal en términos de impacto en el aparato productivo nacional.

El sistema de inclusión económica y social desde sus orígenes se caracterizó por su orientación asistencialista, y si bien los esfuerzos del actual gobierno intentan reorientarlo, en la práctica aún no logra redireccionar sus acciones en la perspectiva anunciada. No se han dado en el país cambios profundos en materia de inclusión económica y social; desde 2007 hay anuncios y declaraciones de cambio en la estructura del sector, pero aún no se cristalizan dichos cambios.

Sistema de incentivos a la vivienda y de mejoramiento de los servicios de saneamiento básico

El déficit habitacional estimado en Ecuador para 2006 fue de 783 mil 556 viviendas, de las cuales 52% se requerían en la zona rural. De este total, 63% del déficit habitacional se distribuye entre los 4 deciles más pobres del país (MIDUVI, 2009). Ello implicaba que 1 de cada 3 ecuatorianos se encontraba en condición de hacinamiento, es decir, que en una sola habitación conviven más de tres personas (SIISE, 2008). Por lo mismo, es imperante generar oferta habitacional para atender los problemas habitacionales, especialmente de la población más pobre.

En relación con el acceso a servicios básicos domiciliarios se encuentra que 52% de la población no cuenta con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda (en el área rural es 86%). Por otro lado, 50% de la población no está conectada a una red de alcantarillado, en la zona rural esta relación representa 85%; 21% de los hogares a nivel nacional no tiene un sistema de eliminación de excretas, en el sector rural uno de cada dos hogares se encuentra en tal situación (SIISE, 2008).

Las acciones relacionadas con el mejoramiento del acceso a la vivienda y el mejoramiento de los servicios de saneamiento básico constituyen la razón de ser del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI),



cuya misión es desarrollar políticas, normas y acciones del sector vivienda, dentro de un sistema nacional integrado —con interacciones de los sectores público, social y privado—, orientado a satisfacer la necesidad de vivienda e infraestructura sanitaria de las mismas, con énfasis en la población urbana y rural de bajos recursos.

La Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI viene realizando esfuerzos desde finales de la década de los 80 (con el programa Plan, Techo y Empleo, inaugurado en 1987) para atender esta problemática, en coordinación con los coejecutores. Los bonos efectivamente entregados entre 2000 y 2006 ascienden a 217 mil 685, el detalle de los mismos se resumen en *Ecuador, Anexo 25*. Posteriormente, a partir de 2007, los gastos en vivienda se incrementaron considerablemente, por cuanto se incrementaron los valores de los bonos. Al momento, los valores vigentes son los siguientes:

Bonos de vivienda

Vivienda Nueva		
Bono	Ingreso familiar	Valor de vivienda
\$5.00	0-3 s.b.u.	Hasta 12,000
\$3.60	0-4 s.b.u.	12,001-20,000
\$2.40	0-5 s.b.u.	20,001-25,000

Para construcción en terreno propio		
Bono	Ingreso familiar	Valor de vivienda
\$3.60	0-3 s.b.u.	Hasta 20,000
\$2.40	0-4 s.b.u.	20,001-25,000

El aporte por parte de los beneficiarios es de 10% del bono. Además, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda implementa un programa de financiamiento de segundo piso, que permite a los ciudadanos con ingresos hasta el cuarto decil acceder conjuntamente con el bono a un financiamiento de hasta 12,000 dólares (como resultado del Decreto Ejecutivo N° 1626 del 18 de marzo de 2009). Los bonos efectivamente entregados durante el sub-periodo 2007-2009 ascienden a 152 mil 986, el detalle de los mismos se resumen en *Ecuador, Anexo 26*.

En relación con las acciones para proveer agua y saneamiento, el MIDUVI suscribe convenios con las municipalidades del país como entes ejecutores de las obras; el MIDUVI anualmente transfiere los recursos, y monitorea y provee asistencia técnica en la ejecución de las obras.

Sistema de contratación laboral y régimen de remuneraciones

Como ya se indicó en el capítulo anterior, la política de empleo del periodo analizado se caracteriza por la ausencia de orientaciones explícitas de impulso al empleo, pues dado el sistema económico vigente, se asumía que la dolarización resolvería las distorsiones en el mercado de trabajo. Igualmente, la política de empleo y remuneraciones ya fue examinada en el numeral 1.1. del Capítulo 1 de este estudio de caso nacional.

4.1.2. Entrega de servicios asistenciales específicos

Los programas anti-pobreza no son nuevos en el país. Bajo distintos enfoques, esquemas y nombres, se remon-

tan a los años 70, con las políticas de distribución de ingresos y generación de empleo, pasando por los esquemas de compensación a los pobres, afectados por el ajuste macroeconómico en los 80 y las intervenciones focalizadas realizadas en los 90, que pretendieron atender las necesidades básicas de los sectores de mayor privación en el país. Es decir, bajo este esquema de intervención en lo que va del presente siglo no hay mayor innovación, lo que se ha producido son reorientaciones en los programas existentes desde el siglo pasado; no obstante, a partir de 2007 aparecen algunos programas nuevos de baja cobertura y alcance, como evidenciaremos a continuación (el detalle se presenta en *Ecuador, Anexo 27*).

Entre 2000 y 2009 se han invertido casi 7 mil millones de dólares, monto que equivale a 83% del presupuesto total anual (promedio del periodo), es decir, aunque insuficientes, no son pocos los recursos que el Estado destinó a los programas sociales durante la última década (casi el presupuesto total de un año fiscal). Los servicios sociales provistos, vía programas focalizados en los más pobres, representaron la tercera parte del gasto social promedio anual de la presente década (1.7% del PIB promedio anual durante el periodo referido).

Cabe anotar que la inversión social logró un significativo incremento durante el sub-periodo 2007-2009, y particularmente los gastos vía programas focalizados de alivio a la pobreza de corto plazo registraron relativa preponderancia: representan 2.3% del PIB promedio anual en el sub-periodo 2007-2009 (véase *Ecuador, Anexo 24*).

Como se aprecia en el *Cuadro 10*, los principales programas gubernamentales de todo el periodo fueron gestados en los años 80 y 80 como mecanismos compensatorios (ORI, INNFA, PANN, PAI, Maternidad Gratuita, PAE, PREAR, Vivienda, FISE, PNN y BDH, entre otros); sin embargo, con el transcurso del tiempo, estos se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana, de ahí que aún se encuentran vigentes.

Los programas nuevos que se introducen a partir de 2007 tratan de innovar en las intervenciones —como se aprecia en *Ecuador, Anexo 25*—, pero tienen un alcance marginal, de ahí que en el detalle de los principales programas en operación del actual gobierno no aparezcan por su baja representación en términos presupuestarios y de cobertura (véase *Cuadro 10*).

De la información presupuestaria precedente se denotan seis programas por su peso relativo en el total de las inversiones: el BDH, que absorbió 40.7% del total invertido en programas (promedio del periodo 2000-2009) y que constituye una transferencia monetaria directa a los beneficiarios; le sigue en importancia la atención infantil del INNFA con 8.8%; luego se ubica el sistema de incentivos a la vivienda, cuya importancia relativa es de 8%; en cuarto lugar está el programa de agua potable y saneamiento con una participación del 6.5%; le sigue el programa de infraestructura educativa con 5.7%; y, finalmente, el PAE con 5%.

Los seis programas anotados representaron 74.7% del total de las inversiones en 22 programas específicos del periodo investigado (véase *Ecuador, Anexo 24*), mientras que 3 programas absorbieron cada uno alrededor de 4% del total invertido: Fondo de Desarrollo Infantil (3.9%), ORI (3.6%), y Universalización de la Educación Básica (3.8%).

**Cuadro 10:** Inversiones realizadas en los principales programas sociales según sector de inversión

PROGRAMAS EJECUTADOS 2000-2009	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (1)	PROMeDIO 2000-2009
Sector Inclusión Económica y Social											
Bono de Desarrollo Humano	145.0	149.1	143.5	159.9	172.7	170.1	178.6	379.9	447.2	408.0	235.4
Fondo de Desarrollo Infantil-PNN (2)	0.0	5.6	13.3	13.4	22.8	25.2	33.1	41.9	57.1	64.7	27.7
Programa Operación Rescate Infantil (ORI)	6.2	11.2	14.2	15.1	22.6	23.8	25.4	26.1	26.2	28.0	19.9
Programas de Atención Infantil (INNFA)	26.2	30.1	32.2	36.5	42.6	45.1	72.9	65.6	64.2	58.2	47.3
Programa Aliméntate Ecuador (ex-PRADDEC)	1.9	4.2	6.1	7.0	7.5	8.0	12.4	17.5	16.9	19.7	10.1
Programa de Desarrollo Rural (ex PROLOCAL)	12.5	12.5	12.5	12.5	7.8	17.0	12.8	3.1	11.1	12.7	11.5
Subtotal Bienestar Social	191.8	212.7	221.8	244.3	276.0	289.2	335.3	534.1	622.7	591.2	351.9
Sector Salud											
Programa Nacional de Alimentación y Nutrición	0.0	1.3	0.8	5.7	11.7	10.5	12.5	12.5	12.5	12.5	8.0
Programa Ampliado de Inmunizaciones	0.7	0.7	3.4	9.1	11.7	9.2	9.2	17.0	22.7	34.0	11.8
Programa de Salud Sexual y Re-productiva (LMGYAI) (3)	7.2	9.7	11.6	18.7	19.5	18.8	20.7	18.7	0.0	0.0	12.5
Programa de Aseguramiento Universal de Salud (4)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.6	10.8	15.1	16.8	4.9
Programa de Control y Prevención del VIH/SIDA	0.2	0.3	0.5	0.7	3.0	1.6	2.0	2.1	3.8	3.7	1.8
Prevención de Paludismo	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.7	3.8	3.7	3.9	4.0	1.8
Prevención de Tuberculosis	0.5	0.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.0	1.0	1.2	0.9
SNEM (Dengue, Malaria, Chagas)	9.2	9.4	9.6	9.7	10.0	10.2	10.4	10.5	5.8	7.8	9.3
Infraestructura y Equipamiento	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	4.9	6.9	36.3	65.0	28.3
Unidades Móviles	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1.0	0.9	2.8	1.7	1.6
Protección Social en Salud (incluye ex LMGYAI)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.7	10.9	15.3
Vigilancia Epidemiológica	1.0	0.9	1.1	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3
Salud Intercultural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.7	1.9	0.5
Provisión de Medicamentos Gratuitos (Genéricos)	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1.0	1.5	52.0	1.5	14.0
Subtotal Salud	19.1	23.1	27.9	46.7	59.3	52.8	74.6	88.5	178.9	162.5	73.3
Sector Educación											
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	15.0	18.8	23.8	15.2	26.9	15.1	23.2	37.0	75.6	56.0	30.7
Universalización de la Educación Básica (5)	11.7	13.3	13.0	2.9	3.1	4.5	42.7	53.5	44.8	84.6	27.4
Hilando el Desarrollo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.3	10.7	14.9	4.6
Infraestructura Educativa (DINSE)	0.9	5.5	7.6	7.0	9.1	29.2	73.5	92.4	122.5	143.1	49.1
Subtotal Educación	27.6	37.6	44.4	25.1	39.1	48.8	139.4	203.2	253.6	298.7	111.7
Sector Desarrollo Urbano y Vivienda											
Programa PRAGUAS	0.0	0.0	10.0	10.0	10.2	9.7	4.1	1.7	4.0	4.0	5.4
Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico (6)	11.5	17.5	30.5	28.2	37.2	43.0	41.6	41.2	64.0	49.7	36.4
Sistema de Vivienda de Interés Social urbano y rural (7)	6.9	10.5	18.3	16.9	16.3	20.3	20.0	89.4	317.3	261.2	77.7
Subtotal Desarrollo Urbano y Vivienda	18.3	27.9	58.8	55.1	63.6	73.0	65.7	132.2	385.3	314.8	119.5
Sector Empleo											
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	1.9	2.4	3.2	2.8	3.2	4.0	4.0	10.1	16.7	12.5	6.1
Subtotal Empleo	1.9	2.4	3.2	2.8	3.2	4.0	4.0	10.1	16.7	12.5	6.1
Total en USD (8)	258.6	303.7	356.1	374.0	441.2	467.9	619.0	968.1	1457	1379	662.5
PIB (en miles)	15.93	21.25	24.90	28.64	32.64	37.19	41.76	45.79	54.69	51.39	



Los programas sociales ejecutados en el país en la última década respondieron más a la lógica de legitimación social de los gobiernos en turno, antes que a un diseño y al establecimiento de objetivos estratégicos claros. El actual gobierno, pese a sus intenciones y declaraciones, en la práctica aún no ha logrado reorientar el esquema asistencialista del pasado.

4.1.3. Entrega de subsidios

Como porcentaje del PIB, los subsidios representan 6% promedio anual en el periodo 2006-2009.

Los principales subsidios vigentes en el país son:

- a. Subsidio a pensiones
 - a.1. Subsidio a pensionistas del IESS. El Estado aporta con 40%
 - a.2. Subsidio a pensionistas de la ISSPOL
El Estado cubre en su totalidad a pensionistas estatales
El Estado aporta a pensionistas de retiro, invalidez y montepío con 60% del costo total
 - a.3. Subsidio a pensionistas del ISSFA
El Estado cubre en su totalidad a pensionistas estatales
El Estado aporta 60% del costo de pensionistas de retiro, invalidez y montepío
- b. Subsidio a derivados del petróleo
 - b.1. Subsidio al gas: se compra el tanque de gas de 15 kg. en USD 12.00 y se vende a USD 1.60 (subsidio USD 10.40)
 - b.2. Subsidio a diesel: el galón se compra a USD 2.16 y se vende a USD 0.90 (subsidio USD 1.26)
 - b.3. Subsidio a naftas: el galón se compra a USD 2.26 y se vende a USD 1.31 (subsidio USD 0.95)
- c. Subsidio al sector eléctrico
 - c.1. Tarifa subsidiada a toda la población
 - c.2. Tarifa de la dignidad: USD 0.04 el kw/hora si se consumen hasta 110kw/hora en la Sierra y 130 kw/hora en la Costa
- d. Otros subsidios pro pobre
 - d.1. Bono de Desarrollo Humano (BDH)
 - d.2. Bono de la Vivienda de Interés Social
 - d.3. Subsidio al sector panadero
 - d.4. Subsidio al agricultor

Actualmente los subsidios bordean los 3 mil 555 millones de dólares, y estos han tenido un comportamiento creciente.

4.2. La inversión social

La consecución de los objetivos de las políticas y programas sociales tiene una importante relación con la asignación de los recursos; por ello, es preciso establecer el nivel y composición de dichas asignaciones dentro del análisis de la reconstrucción de las políticas públicas como respuesta a los riesgos sociales.

Como se aprecia en el **Gráfico 21**, las inversiones sociales ejecutadas en la última década registran una importante expansión en términos reales. Las inversiones sociales crecieron a una tasa promedio anual de 11.8%, mientras el gasto público total del gobierno central y el PIB total lo hicieron a una tasa promedio anual del orden de 5.3% y 4.6%, respectivamente, lo cual evidencia el carácter pro cíclico del gasto social

(incrementos para lo social superiores a los aumentos del gasto público total).

El **Gráfico 21** ilustra la inconsistencia inter-temporal del gasto social en Ecuador, se incrementa cuando la economía crece y desciende cuando ésta lo hace; es decir, su comportamiento no es anticíclico.⁴⁶

Al examinar la volatilidad del gasto público a partir de las elasticidades calculadas mediante un ejercicio econométrico,⁴⁷ encontramos un gasto social en alto grado pro cíclico en el periodo 2000-2009 (5.13), particularmente del gasto en vivienda e inclusión económica y social. La elasticidad más baja observada corresponde a salud (véase **Cuadro 11**).

Al comparar las elasticidades del gasto social y del gasto público total del gobierno central se evidencia que el gasto social ha sido más procíclico que el gasto público total, lo que significa que el gasto social se ha incrementado mucho más que el gasto público total en años de expansión y ha disminuido mucho más en años de recesión.⁴⁸

Este resultado se explica en un inicio por la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (formulada en 2002), que permitió moderar la dinámica de crecimiento de la deuda pública (se produjeron importantes reducciones de la deuda pública con recursos del ex Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público [FEIREP])⁴⁹, otorgando un mayor grado de libertad a las autoridades fiscales para atender las demandas sociales; posteriormente, en 2004, el FEIREP contempló un 10% de sus recursos para inversiones sociales, las cuales se ejecutaron entre 2004 y 2005 con dichos recursos.⁵⁰ (véase **Cuadro 11**)

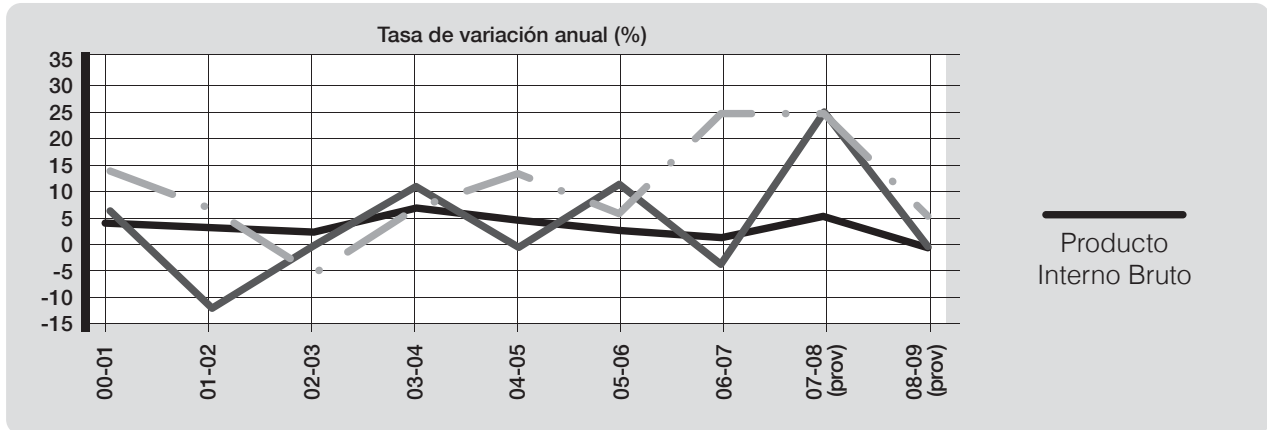
Finalmente, a partir de 2007, el nuevo gobierno puso en marcha una política explícita de incremento de la inversión social; para ello, utilizó como herramienta las declaratorias de emergencia que le permitieron disponer de recursos del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) y ejecutarlos con mayor agilidad, por no estar obligado a aplicar las normas de contratación pública usuales.

Como se aprecia en el **Gráfico 22**, las inversiones sociales ejecutadas por el gobierno central en Ecuador en la última década registran una importante expansión: la participación de las inversiones sociales en el PIB pasaron de 4.2% en 2000, a 7.5% en 2009, el salto se produjo fundamentalmente en el periodo 2007-2009. Es decir, en concordancia con los países de la región, paulatinamente han cobrado mayor prioridad las asignaciones para lo social, recuperando con ello el deterioro experimentado en las décadas pasadas. No obstante lo anterior, considerando sólo los gastos del gobierno central, Ecuador aún continúa con niveles muy inferiores al de los países de la región —el gasto social de América Latina como porcentaje del PIB para 2007 fue de 16.4% (CEPAL, 2008)—.

A pesar del incremento registrado en el gasto social ecuatoriano, en el contexto latinoamericano Ecuador aparece como uno de los países con mayor rezago en términos de asignar más recursos públicos para las políticas sociales. Tomando como indicador la prioridad macroeconómica del gasto social, examinado en el Panorama Social de América Latina 2008 (Cuadro A-14, pág. 246), Ecuador se ubica en la última posición en la comparación de los 21 países de la región: todos los demás países de la región asignan más de 6.4% del PIB para lo social.⁵¹



Gráfico 21: Variación porcentual anual del gasto total, del gasto social total y del PIB, 2000-2009



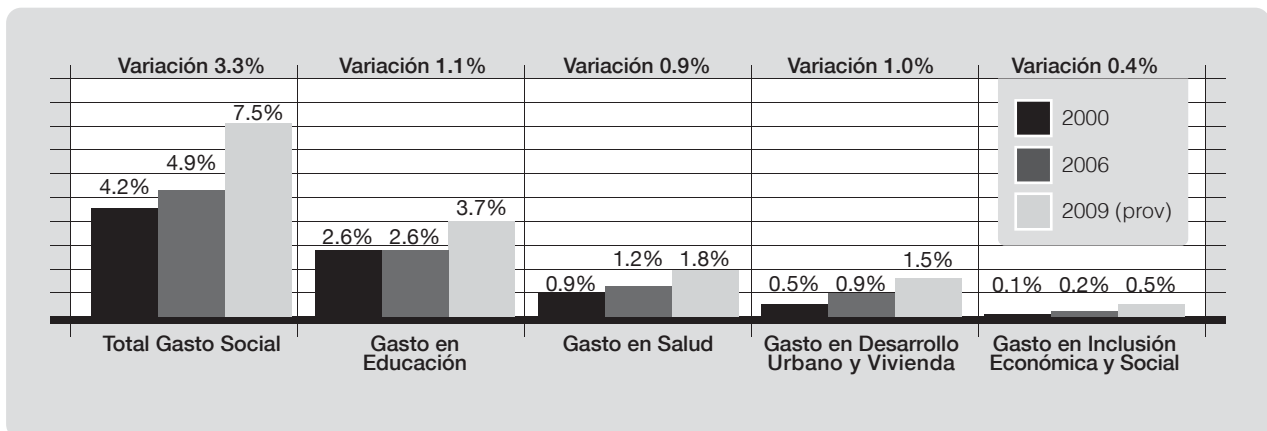
MF: Información fiscal y financiera, ejecución anual, agosto de 2009; BCE Información Estadística Mensual, Boletín No.1889, julio de 2009; MF: Subsecretaría de Tesorería de la Nación, Información presupuestaria transferida a entidades del sector social, 2001-2007; y Oficio N° MEF-STN 2007-5454, noviembre de 2007. Nota: Para 2009 los datos son del presupuesto codificado, el resto de la serie es gasto ejecutado. Series deflactadas a precios de 2000

Cuadro 11: Elasticidad del gasto público social y total con respecto al PIB, 2000-2009

Periodo	2000- 2006			2000- 2009		
	Elasticidad del gasto social (1)	Elasticidad del gasto total (2)	Relación (1)/(2)	Elasticidad del gasto social (1)	Elasticidad del gasto total (2)	Relación (1)/(2)
Educación	1.07			2		
Salud	1.77			-1.84		
Inclusión Económico Social	2.26			3.77		
Vivienda, Saneamiento y Otros	-1.9			5.43		
Total G. Social (*)	1.23	0.75	1.65	5.13	1.49	3.44

(*) Todos los coeficientes de la regresión son significativos

Gráfico 22: Evolución del gasto social total y por sectores como porcentaje del PIB, 2000, 2006, 2009 | Gasto real devengado-gobierno central



BCE Y MF. Para 2009 los datos son del presupuesto codificado, el resto de la serie es gasto ejecutado.



Cuadro 12: Evolución del Gasto Social Total Ampliado | En porcentajes del PIB*

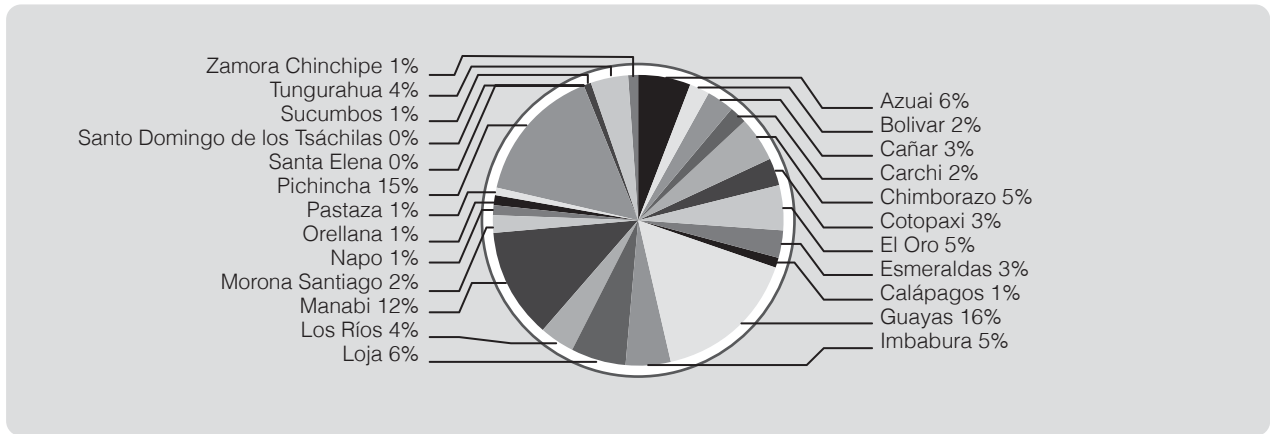
Categorías de Gasto	2006	2007	2008	2009
1. Gasto Social en políticas sectoriales regulares (PGE)				
GOBIERNO CENTRAL				
Prestaciones de la Seguridad Social	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Educación	2.60%	3.00%	3.40%	3.70%
Salud	1.20%	1.30%	1.60%	1.80%
Inclusión económica y social	0.90%	1.30%	1.20%	1.50%
Vivienda y desarrollo urbano	0.20%	0.40%	0.90%	0.50%
Empleo	0.00%	0.00%	0.10%	0.10%
a). Subtotal G. Social Gob. Central	4.90%	6.00%	7.10%	7.50%
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS				
Prestaciones de la Seguridad Social (2)	3.30%	3.80%	2.70%	3.00%
Educación	1.20%	1.30%	0.80%	0.80%
Salud	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%
Inclusión económica y social	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%
Vivienda y desarrollo urbano	0.20%	0.10%	0.10%	0.10%
Empleo	0.10%	0.10%	0.00%	0.10%
b). Subtotal G. Social E. Descentralizadas	4.90%	5.40%	3.70%	4.00%
Subtotal Gasto Social PGE (a+b)	9.80%	11.40%	10.80%	11.60%
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (1)				
Prestaciones de la Seguridad Social (2)	3.30%	3.80%	2.70%	3.00%
Educación	3.50%	3.80%	3.70%	3.90%
Salud	1.20%	1.20%	1.30%	1.50%
Inclusión económica y social	0.10%	0.10%	0.10%	0.40%
Vivienda y desarrollo urbano	0.20%	0.20%	0.30%	0.00%
Empleo	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%
1. Subtotal G. Social en Política Sectorial (1)	8.30%	9.30%	8.10%	8.90%
2. Gasto Social en programas focalizados				
Educación	0.30%	0.40%	0.50%	0.60%
Salud	0.20%	0.20%	0.30%	0.30%
Inclusión económica y social	0.80%	1.20%	1.10%	1.20%
Vivienda y desarrollo urbano	0.20%	0.30%	0.70%	0.60%
Empleo	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
2. Subtotal Gasto en Programas Focaliza.	1.50%	2.10%	2.70%	2.70%
3. Gasto Social en Subsidios (Empresas Públicas)				
Pensiones (4)	1.10%	1.10%	1.10%	1.10%
Derivados de Petróleo	2.60%	3.10%	3.50%	3.70%
Sector eléctrico	0.60%	0.50%	0.40%	0.30%
Otros Subsidios Pro pobre	0.50%	1.10%	1.60%	1.80%
Subtotal Subsidios	4.70%	5.80%	6.50%	6.90%
3. Sub Subsidio sin pensiones y Otros (4)	3.10%	3.70%	4.00%	4.20%
Total Gasto Social ampliado (1+2+3)	12.90%	15.10%	14.80%	15.80%
GS ampliado en % G. Público Total (PGE)	46.00%	49.70%	51.10%	51.10%
Población en millones de habitantes	13.5	13.6	13.8	14
Gasto Social <i>per cápita</i> PGE (Sin subsidio)	304	383.6	426.8	424.7
Gasto Social <i>per cápita</i> ampliado	400.6	507.2	585.4	579.2

(1) El subtotal de la presente sección corresponde a los valores totales del PGE, restando el valor de los programas, para no duplicar en la totalización del presente Cuadro; cuyos valores están ya dentro del PGC. Por ello, los subtotales de esta sección no coinciden con los subtotales del PGE. (2) Estos valores corresponden únicamente al gasto en Prestaciones de la Seguridad Social, del total de gasto en seguridad social no se tomaron las inversiones financieras y otro tipo de gastos. (3) Los valores de los programas sociales están incorporados dentro del total del PGE, de ahí que a los valores oficiales totales se restaron los valores de los programas. (4) Para efectos del cómputo del gasto social ampliado al total de subsidios se le restó el valor

de pensiones del BDH y del bono de vivienda, por cuanto las mismas se encuentran dentro del gasto en prestaciones de seguridad social, y dentro de los Programas a registrados en la parte 1 y 2, respectivamente, del presente cuadro. (*) El Gasto Social Ampliado = Gasto del gobierno central + Gasto de las Entidades descentralizadas + Gasto Empresas Públicas en Subsidios (SPNF). / MF: Subsecretaría de Presupuestos, Estadísticas Presupuestarias, Gastos Consolidados por Sector, febrero de 2009; INEC: Censo de Población y Vivienda, Proyecciones Población 2001-2010, febrero de 2009; BCE: Información estadística mensual, Boletín No.1882, diciembre de 2008; Boletín N° 1883, enero de 2009; Boletín N° 1889, julio de 2009.



Gráfico 23: Distribución geográfica del gasto social total, 2009



MF. Información fiscal y financiera, Ejecución anual, agosto de 2009.

Por su parte, el gasto social *per cápita* en términos constantes creció 10% como promedio anual entre 2000 y 2009, pasó de 55 dólares en 2000 a 276 en 2009; nivel que en comparación con las países de la región ubica a Ecuador como penúltimo entre los países latinoamericanos.⁵² Es decir, aunque se recuperó la prioridad macroeconómica para lo social en el país, los esfuerzos por destinar más recursos a las políticas sociales son insuficientes para establecer un sistema de protección social eficaz.

Como se observa en el **Gráfico 22**, las inversiones sociales se concentraron principalmente en los sectores de educación y salud. Como promedio del periodo, 54% del gasto social fue para educación y 23% para salud; en tercer lugar están las inversiones en inclusión económica y social (15% del total); el resto, se destinó a vivienda, saneamiento y otros (8%).

Cabe aclarar que si se toma en cuenta el gasto social bajo una noción ampliada,⁵³ llama la atención la preponderancia que éste tiene cuando se incluyen todos sus componentes y ámbitos de ejecución; el gasto social ampliado representa 15.8% del PIB, nivel que es cercano al gasto social promedio de América Latina (el cual para 2007 fue de 16.4%) o a los niveles de gasto social registrados en países como Argentina y Costa Rica (18.8% y 16.9%, respectivamente [CEPAL, 2008]).

Este nivel llama la atención, pues en Ecuador al referirse al gasto social normalmente se utilizan las series de gasto del gobierno central, las cuales aluden únicamente a alrededor de 50% del gasto social total del Sector Público No Financiero (SPNF); las entidades descentralizadas contribuyen con 24% y las empresas públicas con 26% del gasto social total del SPNF, como se refleja en el **Cuadro 12**.

Distribución geográfica del gasto social

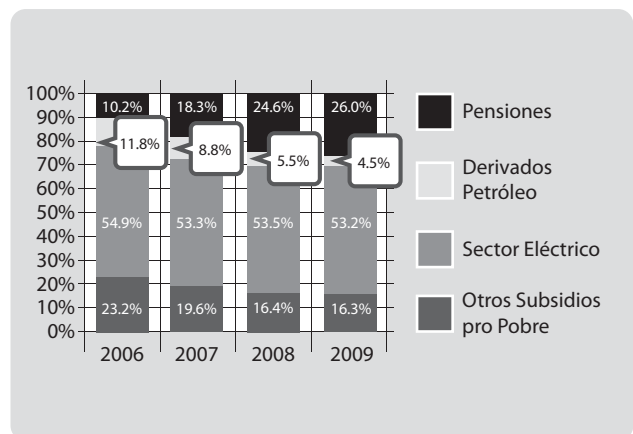
Otro ámbito de análisis importante constituye la distribución geográfica del gasto social. Para ilustrar dicha distribución, el **Gráfico 23** presenta la información para 2009, de la cual se desprende que las provincias con mayor asignación de gasto social son Guayas y Pichincha, con una participación cada una de alrededor de 15% del total del gasto, es decir, casi la tercera parte del gasto social nacional lo absorben 2 de las 24 provincias; claro está, en estas provincias se concentra la mayor cantidad de población, pero también las mayores facilidades en cuanto al acceso e infraestructura de servicios sociales.

Igualmente importante es la asignación que recibe la provincia de Manabí, 12% del total nacional, lo cual se corresponde con su tamaño poblacional: esta provincia es la tercera en términos demográficos en el país. Con una importancia relativa de alrededor de 5% se ubican cinco provincias: Azuay, Chimborazo, El Oro, Imbabura y Loja; estas son provincias de tamaño intermedio por su población. Finalmente, el restante 33% se distribuye en las 14 provincias sobrantes, conforme lo ilustra el **Gráfico 23**.

De tal distribución de recursos se deduce que la distribución provincial de los mismos obedece sobre todo al tamaño poblacional, y no a criterios de equidad que apunten a disminuir las brechas de desigualdad existentes. Precisamente en las provincias más alejadas de los centros poblacionales principales, los niveles de asignación son menores, a pesar de los problemas estructurales que arrastran históricamente.

Como se aprecia en el **Gráfico 24**, a partir de 2007 se ha aplicado una política de expansión de los subsidios, además de mantener los subsidios tradicionales a pensiones, y derivados de petróleo y eléctrico, y durante los 3 últimos años se han magnificado los subsidios “pro pobre”.

Gráfico 24: Subsidios, 2006-2009 | Distribución relativa



MF: Subsecretaría de Política Económica, Subsidios Banco Nacional de Fomento, septiembre de 2009; MF: Subsecretaria de Presupuestos, Proforma Presupuestaria 2008, 2008; MF: Subsecretaria de Presupuestos, Proforma Presupuestaria 2007”, 2007.



4.3. Estrategias de intervención

4.3.1. Modalidades de entrega

Nótese que todos los programas analizados en el presente apartado aplicaron algún criterio de focalización. En su mayoría, han focalizado por grupos socioeconómicos (población ubicada en los dos quintiles más pobres de la distribución del ingreso) y por áreas geográficas (parroquias y cantones de mayor incidencia de pobreza). Ello obedece a que dichos programas se gestaron en los 80 y 90, época en que los programas sociales fueron entendidos como políticas compensatorias focalizadas en los más pobres, y de ahí en adelante no se han producido reorientaciones sustantivas de la política anti-pobreza. Estos programas han terminado convirtiéndose en componentes permanentes de la política social ecuatoriana.

Los programas sociales antes descritos se entregan básicamente a población focalizada bajo algún criterio, apoyados principalmente en el Sistema de Selección de Beneficiarios (MCDS/SELBEN, 2009), cuyo instrumento mide el nivel de bienestar de los informantes para focalizar los servicios de la política pública. Además, dependiendo del programa social, poseen un criterio focalizador característico, dependiendo de su población objetivo.

Ya que el criterio de selección de estos programas se enfoca justamente en la población de los quintiles más pobres (1 y 2 de ingreso), y que todos estos programas han seleccionado sus participantes utilizando el mismo instrumento definido por SELBEN, es difícil precisar el número de beneficiarios, ya que estos pueden ser beneficiarios de hasta 3 y 4 programas a la vez. Igualmente, se distinguen al menos 8 mecanismos de operación.

Mecanismo de operación del BDH

Consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual de 30 dólares; es un subsidio familiar a madres, ancianos y discapacitados. La entrega se realiza a través de una red de bancos privados. El organismo que selecciona a los beneficiarios de este programa es la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (ex Ministerio de Bienestar Social), a través del SELBEN, el cual —por medio de una encuesta socioeconómica aplicada a cada hogar— establece un índice de bienestar, base para la selección.

En su concepción, la transferencia del bono supone corresponsabilidades en materia de educación para aquellas familias que tengan niños entre 6 y 15 años de edad (el requisito es que los niños estén matriculados en las escuelas y asistan por lo menos 90% del calendario escolar), y en materia de salud para aquellas familias con niños menores de 6 años de edad (visitas periódicas de los niños a los centros de salud).

Mecanismo de operación del FODI

Para la entrega de los servicios de atención a los niños entre 0 y 5 años de edad, el FODI —replicando el esquema del Componente II del ex PNN⁵⁴— aplica un mecanismo competitivo para la entrega de los recursos a las organizaciones proveedoras de los servicios de desarrollo infantil. Esto es, opera como un fondo concursable por cuyos recursos compiten Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) interesadas en prestar dichos servicios (este proceso es conocido como Subasta Pública de Recursos).

El esquema de entrega de servicios a la infancia, bajo el mecanismo competitivo, no sólo es un mecanismo alternativo de financiamiento, sino que es un esquema alternativo de entrega de los servicios, a través de un nuevo modelo de gestión pública.

Mecanismo de operación del ORI

Operativamente, funciona bajo un esquema de gestión de responsabilidad compartida entre el Estado (Programa ORI) y la comunidad. El programa realiza el proceso de instalación de los centros; entrega a la comunidad en calidad de comodato mobiliario, menaje de cocina y material de estimulación para el cuidado de los niños; y financia la alimentación diaria de los niños, niñas y madres comunitarias, el material de estimulación fungible y la bonificación mensual a las madres comunitarias encargadas del cuidado de los niños/as, con cuyo propósito el ORI transfiere los recursos a los administradores comunitarios de los centros.

Adicionalmente, el programa capacita a los representantes legales de la organización, al comité de padres de familia, y brinda asistencia técnica a las madres comunitarias, a la organización y al comité de padres de familia para garantizar la atención adecuada de los niños.

La comunidad, por su parte, proporciona el local para el funcionamiento del centro, es responsable de su administración —entrega del servicio a los niños—, participa con trabajo voluntario y aporta materiales del medio para las actividades de los niños.

Cada centro infantil recibe los recursos en función del número de niños atendidos, del número de días que prestaron los servicios y de los costos unitarios referenciales, para lo cual el centro comunitario debe presentar reportes de gastos, que deben corresponder a los precios referenciales de un menú previamente diseñado por el Programa ORI. La verificación de la información entregada para el reembolso la realiza un técnico del programa que visita los centros comunitarios una vez al mes.

Mecanismo de operación INFA

El programa ofrece sus servicios a través de sus Centros de Desarrollo Infantil (CDI), cogestionados con apoyo de las comunidades. Sus servicios son de provisión directa y financiamiento de los mismos. Su oferta incluye recursos económicos para el equipamiento, mobiliario y material didáctico, así como capacitación y asistencia técnica para el periodo de implantación y funcionamiento de los centros; adicionalmente, cubre los costos mensuales de funcionamiento: bonificación a las madres comunitarias, material fungible, recreación y alimentación.

Un comité de familias elige a las madres comunitarias, que son personas de la misma comunidad que reciben capacitación en nutrición, salud, desarrollo psicosocial y recreación, para que éstas se encarguen del cuidado diario de los niños (8 horas diarias, 5 días a la semana). Los centros promueven, además, la cooperación interinstitucional con ONGS, iglesias, organizaciones populares y organismos sectoriales, a los que el INNFA apoya técnica y financieramente.

Mecanismo de operación del PANN, PAE y Aliméntate Ecuador

Los programas funcionan como una dependencia de los ministerios del ramo correspondientes (MIES, MSP,

Cuadro 13: Composición de los subsidios en Ecuador, 2006-2009 | Millones de dólares

Tipo de Subsidios	2006	2007	2008	2009 (1)
pensiones:	452.7	524	579.4	579.4
IESS	343	378	416.6	416.6
ISSPOL	78.1	42	48.2	48.2
ISSFA	31.6	104	114.6	114.6
derivados petróleo:	1,074.00	1,426.40	1,890.90	1,890.90
Gas (GLP)	390.7	530.6	556.0	556.0
Diesel	499.9	607.3	937.5	937.5
Gasolina	183.4	288.4	397.4	397.4
sector eléctrico (2)	230	236	192.7	160.9
Tarifa de la dignidad	-	21.3	45.0	35.0
Total de la población	230	214.7	147.7	125.9

Tipo de Subsidios	2006	2007	2008	2009 (1)
Otros subsidios pro-p (2)	198.6	488.5	870.1	923.5
Bono de Desarrollo Humano	178.6	379.9	447.2	551.5
Bono de la Vivienda	20	89.4	317.3	261.2
Microcrédito (Incluye 555) (3)	-	-	7.5	3.4
Subsidio al Sector Panadero (3)	-	15.2	39.7	16.8
Subsidio al Sector Agrícola (3)	-	4	58.4	90.6
Total Subsidios	1,955.30	2,674.90	3,533.20	3,554.70
% del Gasto Corriente del PGE	28	34.7	33.5	26.3
% del Producto Interno Bruto	4.7	5.8	6.7	7
Gasto Corriente del PGE	6,989.11	7,707.20	10,562.44	13,492.90
Producto Interno Bruto	41,763.20	45,789.40	52,572.50	51,106.70

(1) Datos provisionales. Por Mandato Constitucional el presupuesto de 2009 corresponde al Presupuesto Prorrogado de 2008. Por no contar con información actualizada, se utilizan datos según la disposición Constitucional. (2) Los datos para 2009 son proyecciones realizadas por el MF. / MF: Subsecretaría de Política Económica,

Subsidios Banco Nacional de Fomento, septiembre de 2009; MF: Subsecretaría de Presupuestos, *Proforma Presupuestaria 2007*, septiembre de 2009; MF: Subsecretaría de Presupuestos, *Proforma Presupuestaria 2008*, septiembre de 2009. Datos bajados de la página web. www.mef.gov.ec

ME), aunque su administración operaba de manera independiente. A partir del 2007, funcionan dentro de la estructura organizacional del ministerio, pero la administración de los fondos y la adquisición de los productos se realizan a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual —con base en los requerimientos de cada programa— coordina y ejecuta los concursos de adquisiciones, y adjudica y paga a los proveedores del programa.

La administración de los recursos se realiza a través del PMA, es un procedimiento que se aplica a los tres principales programas de alimentación y nutrición (PANN, PAE y Aliméntate Ecuador). Operativamente, el programa recibe la transferencia del ministerio respectivo. Dichos recursos son transferidos al PMA, el cual los deposita en una cuenta especial.

El programa, por su parte, elabora las solicitudes de compra con las especificaciones técnicas requeridas; el PMA certifica la disponibilidad de los recursos, realiza las convocatorias a concurso para la provisión de los alimentos requeridos, califica las ofertas, y adjudica y paga a la empresa ganadora.

Con este mecanismo, entrega “Mi Papilla” y “Mi Bebida”, que son complementos alimentarios elaborados con cereales, leche en polvo, leguminosa y grasa, fortificada con vitaminas y minerales, para niños de 6 a 36 meses de edad, y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, respectivamente. Se entregan mensualmente 2 kilos del producto, a cada uno de los beneficiarios, a través de las Unidades Operativas del Ministerio de Salud, previo al control de salud. Igualmente, se entrega la alimentación escolar.

Mecanismo de gestión directa

El programa funciona como una unidad técnica y administrativa dependiente del ministerio respectivo, y sus recursos son manejados directamente por el ministerio en cuestión. El programa ofrece los servicios a través de las unidades operativas (establecimientos educativos, centros de salud, etc.) de manera directa y gratuita.

Por ejemplo, el programa de inmunizaciones funciona como una dependencia del MSP, dentro de su

estructura organizacional. Anualmente, el ministerio brinda atención médica básica a los grupos de población más vulnerable a los riesgos de morbi-mortalidad, entregando millones de vacunas (tuberculosis [BCG]; difteria, tos ferina y tétanos [DPT]; pentavalente; poliomielitis [OPV]; sarampión, rubéola y paperas [SRP]; doble bacteriana [DT]; hepatitis B [HB] y fiebre amarilla), que corresponden tanto a dosis únicas, así como a la primera, segunda y tercera dosis, y refuerzos.

Mecanismo de operación Dirección Nacional de Servicios Educativos (DINSE)

Para el cumplimiento de su misión a través de la adquisición de bienes, la contratación de obras civiles, y consultorías, se siguen estos procedimientos:

a) *Licitación pública.* Adquisición de bienes o ejecución de obras, cuyo monto estimado sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado para el correspondiente ejercicio económico.

b) *Concurso público de ofertas.* Adquisición de bienes o ejecución de obras, cuyo monto estimado no excede del valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado para el correspondiente ejercicio económico.

Mecanismo de operación del PAP

El programa es un seguro colectivo y solidario que, en sus cuatro años de ejecución (2006-2009), introdujo un mecanismo de operación de los servicios públicos diferente al tradicional. Las unidades operativas prestan los servicios de atención directa a mujeres y niños/as (proveedores privados en Guayaquil, y públicos en Quito y Cuenca), y el programa se financia por medio de un mecanismo de captación (aporte de cada uno de los beneficiarios que cobra el BDH, más aportes municipales y del gobierno central por cada beneficiario del seguro).⁵⁵ La administración de los recursos se realiza a través de las fundaciones (corporaciones) creadas dentro de las respectivas alcaldías, con autonomía fi-



nanciera para administrar los recursos asignados por el gobierno nacional.

Con dicho propósito, el MSP (y la ex Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio [SODEM], en su momento) firmó convenios con las municipalidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, mediante los cuales los gobiernos municipales se comprometieron a ejecutar los programas de aseguramiento de salud, aportando recursos municipales adicionales a los del gobierno central.⁵⁶

El Plan de Aseguramiento de Salud es un seguro colectivo que inicialmente cubre a los habitantes de los cantones de Quito, Guayaquil y Cuenca, identificados entre los dos quintiles más pobres, según el SELBEN, y que hacen efectivo el cobro del BDH mensualmente en cualquier punto de pago de los cantones aludidos.⁵⁷

Dentro de este marco, se autorizó la constitución de las fundaciones municipales que se encargarían de la administración de los recursos.

4.3.2. Cobertura del sistema

Respecto a la población beneficiaria de los principales programas ejecutados en la presente década, de acuerdo con la información de la ECV (INEC, 2006a), 40% de los hogares ecuatorianos recibe algún tipo de apoyo gubernamental vía programas sociales; esto equivale a un mínimo de 1 millón 273 mil 392 beneficiarios. Pero, por la misma fuente (INEC, 2006a), se conoce que al menos la mitad de dichos beneficiarios reciben apoyo de dos, tres, cuatro o más programas. El **Cuadro 14** muestra la distribución de hogares beneficiarios por quintiles (véase **Cuadro 14**).

En cambio, según los reportes de las unidades ejecutoras de los programas vigentes, presentados en el **Cuadro 16**, alrededor de 3 millones y medio de ecuatorianos reciben algún tipo de transferencia vía programas sociales, lo que equivale a 25% de la población del país.

Nótese que los beneficiarios de un determinado programa son a su vez beneficiarios de otro programa de objetivo distinto, pero que atiende al mismo grupo etario, por lo que la suma simple de los mismos no necesariamente alude a número de personas atendidas (puede haber duplicación o hasta triplicación).⁵⁸

Por ejemplo, los beneficiarios del BDH pueden tener a sus hijos en centros de cuidado infantil públicos (ORI, INNFA, FODI), pueden ser beneficiarios del PANN (alimentación), del PAI (inmunizaciones), de Maternidad Gratuita (atención materna), del programa de aseguramiento universal (atención de salud), etc. Por lo anteriormente

expuesto, no se contabilizó en el **Cuadro 15** el total de beneficiarios de los programas ejecutados en el periodo 2000-2009, tan sólo se contabilizó el número de beneficiarios agregados por sector de intervención (promedio anual) para evitar posibles duplicaciones.

4.3.3. Mecanismos de financiamiento utilizados en la ejecución de los programas sociales

La entrega de los recursos que financian los 22 programas expuestos se ha ejecutado en el periodo 2000-2009 (Naranjo, 2008) bajo seis mecanismos diferentes:

1. Transferencias presupuestarias a los ministerios rectores cuyos recursos son posteriormente transferidos a las unidades técnicas, ejecutoras de los programas, dentro de la estructura ministerial (mecanismo tradicional basado en un enfoque de oferta).
2. Transferencias presupuestarias a los ministerios rectores cuyos recursos son transferidos posteriormente a las unidades técnicas,⁵⁹ las cuales a su vez los transfieren a los administradores de los programas (terceros).
3. Transferencias presupuestarias directas a las unidades coordinadoras de los programas, cuyos recursos son administrados por las propias unidades.⁶⁰
4. Transferencias presupuestarias directas a las unidades coordinadoras, cuyos recursos son manejados por un administrador diferente (unidades especiales entregan los servicios).
5. Transferencias monetarias directas a los/las beneficiarios
6. Preasignación, transferencia directa automática a la entidad beneficiaria de los recursos.

Bajo el primer esquema (inciso 1), se financia centralizadamente la oferta de servicios públicos, ya que los ministerios son los proveedores directos de los bienes y/o servicios involucrados. Éste es un mecanismo tradicional, basado en un enfoque de oferta, y consiste en la transferencia presupuestaria regular anual, desde el Ministerio de Economía y Finanzas —presupuesto del gobierno central— hacia el ministerio respectivo para financiar directamente las actividades previstas por el programa.

Con este mecanismo, operan cinco de los 22 programas: PAI, Universalización de la Educación Básica, Programa Nacional de Control y Prevención de ITS-VIH/SIDA, Programa de Prevención del Paludismo, y Programa de Control de la Tuberculosis. Con excepción del Programa de Universalización de la Educación Básica,⁶¹

Cuadro 14: Hogares beneficiarios de los programas gubernamentales, por quintiles, según número de programas que los benefician, 2006 | Porcentajes

Quintiles	No reciben apoyo	Reciben apoyo de...				Total
		1 programa	2 programas	3 programas	4 programas	
1	9.5	5.2	2.3	1.3	1.8	20
2	10.7	4.6	1.9	1.2	1.6	20
3	10.8	5.0	1.8	1.0	1.3	20
4	12.4	3.8	1.8	0.8	1.1	20
5	16.4	1.9	0.9	0.3	0.4	20
Total	59.8	20.5	8.7	4.6	6.3	100

INEC. ECV, Quito, 2006.



Cuadro 15: Beneficiarios de los principales programas sociales según sectores de intervención, 2000-2009

Programas ejecutados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (1)
Sector Inclusión Económica y Social										
Bono de Desarrollo Humano	1,220,000	1,246,680	1,176,523	1,283,262	1,066,473	1,136,573	1,182,103	1,269,742	1,485,572	1,485,572
Fondo de Desarrollo Infantil-PNN	0	77,757	82,302	127,733	132,323	174,370	254,753	241,398	298,513	298,513
Programa Operación Rescate Infantil (ORI)	54,768	51,297	58,093	52,740	72,591	64,619	53,237	56,373	45,492	45,492
Programas de Atención Infantil (INNFA) (Ex Patronato) ⁽²⁾	50	63	75	85	90	110,945	120	210,622	266,839	266,839
Programa Aliméntate Ecuador (ex-PRADEC)	57	73,299	348,793	203,570	210,055	200,979	237,283	265,155	256,211	246,036
Programa de Desarrollo Rural (PRODER) (EX PROLOCAL)	0	0	0	0	10,517	30,585	6,703	18,543	51,592	58,759
Subtotal Bienestar Social	1,274,875	1,449,096	1,665,786	1,667,390	1,492,049	1,718,071	1,734,199	2,061,833	2,404,219	2,401,211
Sector Salud										
Programa Nacional de Alimentación y Nutrición	120,000	173,340	287,319	224,595	184,187	191,701	218,967	545,430	670,415	670,415
Programa Ampliado de Inmunizaciones ⁽³⁾	1,286,092	1,811,271	1,805,000	1,821,714	1,706,391	1,808,127	1,790,229	1,588,487	1,979,209	2,157,338
Programa de Salud Sexual y Reproductiva (LMGYAI) ⁽³⁾	2,705,401	3,031,620	3,325,047	4,975,488	5,759,345	7,025,811	2,431,991	2,828,909	3,272,566	3,978,909
Programa de Aseguramiento Universal de Salud ⁽⁴⁾	0	0	0	0	0	0	329,489	521,951	545,898	386,000
Programa de Control y Prevención del VIH/SIDA	696	690	712	782	1,084	1,555	1,801	1,162	1,374	1,131
Prevención de Paludismo	97,007	106,641	87,549	52,065	28,698	16,484	9,440	6,850	4,186	8,093
Prevención de Tuberculosis	6,731	5,996	5,499	5,810	5,557	3,971	4,920	5,332	5,418	5,616
SNEM (Dengue, Malaria, Chagas)	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	5,814,354	5,709,141	4,798,969	5,400,469
Infraestructura y Equipamiento	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Unidades Móviles	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	344,203	345,093	335,781	377,357
Protección Social en Salud	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	0	1,552	8,749	142,552
Vigilancia Epidemiológica	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1,425,184	1,703,083	2,000,000	2,000,000
Salud Intercultural	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	5,000	7,000	10,000	15,000
Provisión de medicamentos Gratuitos ⁽⁵⁾	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	0	4,500,000	6,111,220	6,111,220
Subtotal Salud ⁽⁶⁾	2,705,401	3,031,620	3,325,047	4,975,488	5,759,345	7,025,811	5,814,354	5,709,141	4,798,969	5,400,469
Sector Educación										
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	500,000	589,000	677,000	1,411,463	1,341,820	1,303,857	1,309,801	1,338,949	1,378,225	693,617
Universalización de la Educación Básica ⁽⁶⁾	88,000	98,000	98,000	99,921	101,375	107,152	108,072	2,325,107	2,591,358	2,591,358
Hilando el desarrollo (Uniformes Escolares) ⁽⁷⁾	0	0	0	0	0	0	0	82,997	715,427	476,562
Infraestructura Educativa (DINSE) (Establecimientos Intervenido) ⁽⁸⁾	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	275,933	251,750	381,500	381,500
Subtotal Educación	500,000	589,000	677,000	1,411,463	1,341,820	1,303,857	1,309,801	2,325,107	2,591,358	2,591,358
Sector Desarrollo Urbano y Vivienda										
Programa PRAGUAS ⁽⁹⁾	0	0	60	60	60	60	60	26,064	15,842	15,842
Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico	100	200	300	300	300	750	500	98,962	236,907	183,973
Sistema de Vivienda de Interés Social urbano y rural (Bono vivienda, urbano, rural, marginal, magisterio) ⁽¹⁰⁾	179,496	243,356	117,588	123,488	77,180	68,140	61,492	115,428	368,508	303,354
Subtotal Desarrollo Urbano y Vivienda	179,596	243,556	117,948	123,848	77,540	68,950	62,052	240,454	621,257	503,169
Sector Empleo										
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	24,360	33,590	30,653	36,089	43,039	49,203	49,876	43,020	49,033	60,838
Subtotal Empleo	24,360	33,590	30,653	36,089	43,039	49,203	49,876	43,020	49,033	60,838
Total Beneficiarios	2,705,401	3,031,620	3,325,047	4,975,488	5,759,345	7,025,811	5,814,354	5,709,141	4,798,969	5,400,469

(1) Corresponde a los beneficiarios programados dentro de cada programa. (2) Los datos de cobertura son estimaciones con base en datos provenientes de distintos informes. La página web del INNFA sólo entrega información del PREAR para 2007. (3) Los datos no se refieren al número de personas, sino al número de prestaciones, las unidades ejecutoras de estos programas (Inmunizaciones y Maternidad gratuita) no proveen información por beneficiarios. (4) El programa empezó a operar en 2006. (5) El número de beneficiarios del sector salud ha sido estimado con base en la información de atenciones y consultas del MSP, toda vez que no existe información oficial de beneficiarios. (6) Los valores incluyen a los beneficiarios de los programas educativos pequeños que operan con este propósito. En el periodo 2000-2002 incluye los beneficiarios. Para el periodo 2007-2009 se incluyen también los beneficiarios del programa de textos escolares. (7) Este programa empezó a operar en 2007. (8) Para el periodo 2007-2009 el programa ofrecía el número de establecimientos intervenidos, por tal motivo se multiplicó cada uno de los establecimientos por 250, que representan el promedio de alumnos que existe por plantel educativo de educación primaria y secundaria. (9) Valores estimados con base en el número de soluciones de agua y alcantarillado programadas. No corresponde al número de beneficiarios confirmados. (10) El número de beneficiarios ha sido calculado, multiplicando el número de bonos familiares entregados en cada año por un promedio de 4 miembros por familia. / STFS: Información presupuestaria y de programas 2004-2007 a partir de información MEF, Unidad de Información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales SISE, noviembre de 2007; PPS: Base de datos interna Unidad de Planificación, noviembre de 2007; MIES/ORI: Información histórica ORI años 2000 al 2007. Base de datos interna, octubre de 2007; MSP: Aseguramiento universal en salud,

Subsecretaría de Extensión de Protección Social en Salud, noviembre de 2007; Programa nacional de prevención y control de ITS- VIH/SIDA, noviembre de 2007; Base de datos interna Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000, octubre 2007. Programa nacional de control de tuberculosis. Informe interno, octubre de 2007; MSP-PAL: Base de datos interna, octubre de 2007; MSP: Prestaciones reportadas años 2001-2007. Base de datos interna, agosto de 2007; Asociación Velnece-RHV: Informe global de evaluación final del Programa Nuestros Niños. Resumen de evaluación, diciembre de 2004; FISE: Datos internos de la coordinación general del programa, noviembre de 2007; Marco estratégico del fondo de inversión social de emergencia 2000-2003, abril de 2000; BID: Propuesta de préstamo Ecuador, Tercera etapa (Ec-0203), mayo de 2002; MCDS: Subsecretaría de Gestión de Análisis, Información y Registro del Sector Social. SISE; MCDS: Subsecretaría de Gestión de Políticas y Seguimiento Social. Archivo. Cobertura Programas, febrero de 2009; MSP: Subsecretaría de Aseguramiento de la Calidad, Oficio N° SAC-12-2009, marzo de 2009; MIDUVI: Subsecretaría de vivienda; UFEPLAV, Gestión MIDUVI 2007-2008, bajado de www.miduvi.gov.ec, marzo de 2009; MIDUVI: Subsecretaría de agua potable, saneamiento y residuos sólidos. Programación de proyectos de inversión, Base interna Departamento de Planificación, marzo de 2009; Sistema de seguimiento de las metas del gobierno de la Revolución ciudadana; SIGOB: Base de instituciones MAE y MSP. Para el programa de Remediación Ambiental y de Medicamentos Gratuitos: www.sigob.gov.ec, marzo de 2009; Base interna del INFA; FODI ORI, marzo de 2009; Programa de maternidad gratuita, Oficio N° UELGAI-CG-100276-2009, marzo de 2009; Programa Aliméntate Ecuador, Oficio N° 113-09 CNAE, febrero de 2009.



los recursos se asignan regularmente, independientemente de criterios de producción o demanda.

El segundo esquema (inciso 2) referido consiste en la transferencia presupuestaria directa del Ministerio de Economía y Finanzas —presupuesto del gobierno central— hacia los ministerios rectores correspondientes. A diferencia del caso anterior, los ministerios transfieren a su vez los recursos a los administradores de los programas para financiar sus actividades.

Los recursos son manejados por un administrador seleccionado para el efecto —no públicos—, y los bienes y/o servicios son provistos o subcontratados a proveedores especializados —generalmente privados—, es decir, son programas que no operan como ejecutores directos. Con este mecanismo operan 6 de los 22 programas: PANN, PAE, Aliméntate Ecuador (AE), DINSE, Programa de Aseguramiento Universal de Salud (AUS), y Programa de Reparación Ambiental.

La no independencia financiera de la unidad técnica implica sujetarse al sistema de contratación pública, que sería lo deseable.⁶² Sin embargo, bajo el actual esquema de operación de las entidades públicas, ello ha significado la no ejecución de los recursos y, por lo tanto, la no prestación de los servicios a la población, pese a disponer de fondos. De ahí surge la figura del administrador de los recursos, para agilizar la prestación de los servicios públicos que bajo el esquema ministerial regular, no podrían entregarse con la oportunidad requerida.

En el caso del mecanismo del inciso 3, la transferencia presupuestaria directa del Ministerio de Economía y Finanzas —presupuesto del gobierno central— se canaliza hacia las unidades coordinadoras,⁶³ para financiar las actividades previstas por el programa; el cual opera como una unidad ejecutora independiente de un ente rector, y los recursos son manejados por la propia unidad; con este mecanismo operan cuatro de los 22 programas: ORI, Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios (PRAGUAS), y Programa de Desarrollo Rural (EX PROLOCAL). Bajo este esquema se financia centralizadamente la oferta de servicios públicos.

El mecanismo del inciso 4 consiste en la transferencia presupuestaria directa del Ministerio de Economía y Finanzas —presupuesto del gobierno central— hacia las unidades coordinadoras,⁶⁴ para financiar las actividades previstas por el programa.

El programa opera a través de una unidad coordinadora encargada de subcontratar a los proveedores de los servicios, que son quienes finalmente entregan los servicios a la población, mediante contratos privados. Es decir, los recursos son manejados por un administrador privado, no por la unidad coordinadora.

Para la prestación de los servicios y/o entrega de los bienes se subcontratan a proveedores especializados. Con este mecanismo operan dos de los 22 programas: el FODI (EX PNN) y el Programa de Agua Potable y Saneamiento.⁶⁵

En el caso de la entrega de una transferencia monetaria directa a los/las beneficiarios (inciso 5), operan dos de los 22 programas: el BDH y el Sistema de Vivienda de Interés Social. Consiste en la entrega de un subsidio familiar a madres, ancianos y discapacitados, mediante la transferencia monetaria (35 dólares mensuales en el

caso del BDH). La entrega se realiza a través de una red de bancos privados.

Para el sistema de vivienda de interés social, la transferencia consiste en la entrega de “bonos”, que son transferencias monetarias para la construcción y/o mejoramiento de la vivienda. El valor del bono fluctúa entre 2,400 y 25,000 dólares, dependiendo del tipo de vivienda, localización y condición del beneficiario.

Nótese que, a diferencia de otros países latinoamericanos, los programas de transferencias monetarias (o en especie) no son el componente predominante del ejercicio de la política social en Ecuador. Si bien las transferencias monetarias tienen relevancia presupuestaria (alrededor de 0.8% del PIB, promedio anual durante el periodo investigado [véanse *Ecuador, Anexos 14 y 15*]), similar importancia tienen las transferencias en especie o en forma de servicio vía programas focalizados que entregan alimentos, medicamento, servicios de salud, de educación y de atención infantil, entre otros (alrededor de 0.8% del PIB, promedio anual, véase *Ecuador, Anexo 24*).

En finanzas públicas se denomina “preasignación” al mecanismo de entrega de recursos anticipados, determinado por normas legales específicas emitidas por los legisladores a favor de determinados grupos, sectores o instituciones para asegurar asignaciones considerados por estos como prioritarios. De tal forma, bajo el mecanismo descrito en el inciso 6 operaban dos de los 22 programas: la Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (UE LMGYAI) y el Programa de Desarrollo Infantil del INNFA,⁶⁶ instancias que gozaban de autonomía administrativa y financiera. La UE LMGYAI se eliminó como tal, y el programa del INNFA fue integrado al MIES como dependencia directa de tal ministerio.

Si bien el principio de unidad presupuestaria es importante en la gestión de las finanzas públicas, y en general las preasignaciones constituyen una fuente significativa de inflexibilidad presupuestaria del gobierno general, éstas no son perjudiciales *per se*. En determinados casos, las preasignaciones son deseables; no obstante, el abuso de esta práctica y la forma de administración de dichos recursos —como ha ocurrido en la última década— puede resultar contrario a los objetivos que las originaron.⁶⁷

V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades

Los resultados obtenidos en este estudio —relacionados con la capacidad explicativa de las variables nivel de instrucción, categoría de ocupación, rama de actividad en la cual se ocupa el jefe de hogar, tipo de piso de la vivienda, disponibilidad de alcantarillado, forma de eliminación de basura y disponibilidad de ducha, en ese orden— son consistentes con los hallazgos de otras investigaciones, las cuales —pese a las diferencias en la aproximación metodológica— concluyen que las carencias asociadas a estas variables son factores determinantes de las condiciones de vida y de la pobreza en Ecuador; es decir, son las variables líderes que explican el comportamiento diferencial de los grupos de hogar.

El nivel de instrucción alcanzado por los jefes de hogar ha sido identificado como la variable líder que marca un comportamiento diferencial entre los seis tipos o conglomerados de hogares a nivel nacional, y junto a ello la categoría de ocupación y la rama de actividad — variables correlacionadas al ingreso— aparecen como las principales.

En tal virtud, los resultados sugieren que a mayor nivel de instrucción, mayor es el ingreso esperado desde el inicio de la vida laboral y más aún que el incremento del ingreso es más que proporcional al mayor nivel de estudio alcanzado por el jefe de hogar. Las diferencias en el ingreso no sólo aluden a un mayor nivel de instrucción, sino también al factor geográfico, pues para un mismo tipo de hogar en las diferentes regiones, el ingreso de los jefes de hogar con un determinado nivel de educación difiere significativamente.

Finalmente, uno de los principales aprendizajes del análisis de las heterogeneidades es la relevancia que cobra la consideración de las diferencias al interior de los distintos espacios geográficos; los contrastes son tan grandes que es preciso intervenir para reducir las brechas subyacentes.

El nivel de heterogeneidad existente al interior del país es amplio, no sólo a nivel urbano, rural o étnico, sino también geográfico. En este sentido, un criterio de eficiencia en la intervención pública requeriría no sólo considerar el combinar para cada variable objetivo de instrumento de política un criterio de contribución y su incidencia, sino también actuar a nivel de división geográfica que permita fortalecer las actividades a nivel intra-regional.

5.2. Reflexiones en torno a las políticas aplicadas en función de los elementos productores de inequidades

Actualmente, en América Latina, aunque con distintos énfasis y matices, se debaten tres concepciones del desarrollo social: las dos tradicionales que confían en la lógica del mercado o en la acción estatal y una híbrida que propone conciliar la acción gubernamental con la del sector privado y de la sociedad civil.

En la práctica, estos enfoques no se han cristalizado en propuestas de políticas claramente distinguibles. En el Ecuador, en contraste con la fortaleza de la discusión sobre la política económica y la puesta en marcha de programas macroeconómicos, las políticas sociales no han recibido la misma atención.

A pesar de que la discusión ha sido limitada, las intenciones tras muchos de los cambios iniciados o propuestos en el sector social a partir de los años 80, se apuntaron a incluir las políticas sociales en la lógica de las reformas económicas, y a ampliar la participación del sector privado y de la sociedad civil en la oferta de servicios sociales básicos. “Este paradigma tradicional que surgió y se desarrolló ligado al modelo de sustitución de importaciones” (Franco, 2007:49) se mantuvo hasta principios de los 80, cuando se presentó la crisis de la deuda, que motivó a los países latinoamericanos a cambiar el enfoque de su política social.

Los programas para aliviar la pobreza pasaron por esta misma evolución, tradicionalmente los subsidios al consumo fueron los más utilizados, especialmente alimentos, electricidad y transporte, entre otros, pero su principal problema fue el bajo grado de impacto

que tenían en el nivel de vida, ya que no llegaban a los grupos más necesitados. Con el nuevo enfoque que tomaron dichos programas de lucha contra la pobreza, se crearon los fondos de inversión social y redes de protección social; sin embargo, en Ecuador tardíamente, a finales de los 90 (1999), se abandonaron parcialmente los subsidios generales y se plantearon los programas de transferencias monetarias, por medio de lo cual la población destinataria obtiene recursos monetarios para sus necesidades inmediatas, con el compromiso de cumplir ciertos requisitos según el programa, por ejemplo llevar a los niños y adolescentes a los servicios preventivos de salud y educación.

El paradigma dominante, en cuanto a la manera de llegar a los excluidos, se inclinó por la incorporación paulatina y progresiva, según el incremento de ingresos, en cambio el paradigma emergente efectuó una focalización en la población necesitada, de esta manera se esperaba produciría un impacto más evidente en dichos grupos; lo cual tampoco ocurrió (Franco, 2007:52).

A partir de 2007, se retoma el viejo paradigma de la política social, aquel que confía en la lógica de la acción estatal como el centro estratégico que procura el bienestar; claro está, un viejo enfoque renovado con nuevas posturas: “La nueva política social implica una aplicación de la frontera de ciudadanía y se enmarca en un enfoque de los derechos con los recursos necesarios para la inversión social, que se aplican estrictamente observando la calidad y eficiencia del gasto, y su continuidad y consistencia opera bajo un enfoque de contra cíclico” (Granda, 2007:30), también se concibe el bienestar de naturaleza multidimensional, lo cual incluye categorías como capacidades y funcionamientos (Sen, 1973; Granda, 2007:13).

La ejecución de estas políticas se espera que dé lugar a importantes progresos en materia de equidad social; sin embargo, a tres años de sus declaraciones, los resultados de estas políticas están aún por reflejarse.⁶⁸ Se trata, sin duda, de un periodo de intentos de reorientación de la política social, después de tres décadas de un estilo de política social subsidiaria y compensatoria. En Ecuador, la adopción de políticas de Estado que — partiendo de consensos amplios— enfrenten el reto del bienestar de la población está aún por cristalizarse.

Por otra parte, los estudios disponibles sobre los impactos de las políticas son escasos, y encuentran que los resultados han sido modestos. Así, por ejemplo, el trabajo de Naranjo (2008)⁶⁹ sobre el aporte de los programas sociales para el cumplimiento de las Metas del Milenio encontró los resultados que a continuación comentamos.

En relación con el cambio en la expansión de las capacidades fundamentales de la población, el estudio encontró que durante el periodo 1999-2006 la población ha experimentado una leve mejoría en los niveles educativos y en el estado de la salud infantil y materna. De ahí que el cambio global en la expansión de las capacidades de la población es de apenas 0.3% entre 1999 y 2006, lo cual evidencia los modestos progresos en este campo.

En relación con el aporte de los programas sociales, el coeficiente de la variable “gasto en programas” indica el reducido aporte de estos en la expansión de las capacidades de la población, en comparación con los otros factores; por ello, la contribución de los programas sociales en este campo es de apenas 9.6%.



En cambio, los coeficientes del modelo aplicado para las variables “gasto global” e “ingreso de los hogares” indican el efecto preponderante sobre el índice multivariado de expansión de las capacidades fundamentales de la población (variable dependiente); 47% y 43%, respectivamente, obedece a dichos factores.

En relación con el cambio en la ampliación de la estructura de oportunidades para el acceso a activos por parte de la población, el estudio encontró que durante el periodo 1999-2006 la población ha experimentado una mejoría modesta en el acceso al capital humano, al capital financiero y al capital físico. El cambio global en la ampliación de la estructura de oportunidades es de apenas 2.6% entre 1999 y 2006.

El aporte de los principales programas sociales en la disminución de la pobreza, según los coeficientes resultantes de la modelización aplicada en dicho estudio, indica que un aumento en los ingresos provenientes del BDH tiene un efecto modesto en la disminución de la pobreza de consumo (11%). El incremento en los ingresos de los hogares por remesas del exterior y en los ingresos laborales son determinantes en los cambios registrados en el nivel de pobreza de la población, estos factores contribuyen con 35% y 28%, respectivamente, en la disminución de la pobreza.

Por su parte, el aporte de las transferencias monetarias (BDH) en la reducción de la indigencia es más importante que el estimado para la población pobre. El estudio muestra que para este segmento las intervenciones gubernamentales (y las no gubernamentales), vía transferencias monetarias y no monetarias, aunque no son determinantes en la disminución de la indigencia, juegan un papel importante: 38% de la disminución se explica por el BDH, y las otras ayudas 20% y 18%, respectivamente. Por lo que la mejora de los mecanismos para que dichas intervenciones en este segmento a futuro tengan mayor efectividad, constituye una oportunidad para mejorar los resultados esperados en la reducción de la indigencia.

5.3. Reflexión prospectiva: posibles tendencias, sostenibilidad de las políticas vigentes y advertencias

En Ecuador, la matriz de protección social ha variado con el carácter de las medidas económicas. La crisis y la inestabilidad económica de la década de los 80 se manifestaron en una drástica reducción del gasto social y en una desaceleración de los avances en la cobertura de los servicios y en crecientes problemas de la calidad de su oferta. Posteriormente, a pesar de un aumento relativo del gasto social a partir de 1992, en los años de estabilidad económica, en la década de los 90 fueron evidentes los signos de deterioro en los sistemas de educación y salud en la situación de vida de los ecuatorianos.

Finalmente, la expansión económica de la última década estuvo acompañada de un aumento constante de la inversión social, sin una clara evidencia de mejoramiento de los servicios sociales y progresos en las condiciones de vida de la población. Los efectos acumulados de estos cambios a mediano y largo plazo no pueden visualizarse todavía; sin embargo, las tendencias alertan sobre un creciente riesgo para la población ecuatoriana. Los cambios más recientes no obedecen a la crisis internacional, sino a los nuevos intentos de reforma de la matriz de protección social ecuatoriana.

Además de los cambios en las orientaciones y en la magnitud de la inversión social, en la puesta en práctica de las políticas sociales de los últimos 30 años se observan giros tanto como inercias importantes. Los principales cambios tienen que ver con el enfoque general y objetivos explícitos de las políticas, pero, al mismo tiempo, se han mantenido los principales instrumentos y modalidades de intervención. Continúan, por ejemplo, la entrega gratuita masiva de los servicios de educación y salud, la planificación centralizada de la oferta pública y la organización de la intervención pública por sectores financiada con recursos fiscales. Asimismo, un importante grupo de programas asistenciales se han convertido en componentes permanentes de la política social.

La magnitud de la pobreza y las desigualdades sociales imperantes son indicadores del agotamiento de la capacidad actual del aparato público y sus políticas para promover el bienestar y la cohesión social. Si bien durante las tres últimas décadas se expandió la infraestructura social y mejoraron los niveles de educación y salud de la población, el efecto redistributivo global de las políticas sociales ha sido limitado. El deterioro de la calidad de los servicios sociales redundará en una magnificación de ciertas desigualdades.

Por ello, las políticas públicas se enfrentan a nuevos y complejos retos. Si bien, como se ha visto, las intenciones de cambio del actual gobierno y las medidas adoptadas apuntan en dirección diferente, no se puede hablar aún de un nuevo modelo de políticas sociales. Los cambios regulativos e institucionales introducidos en los tres últimos años no son triviales; son pasos que apuntan a cambios en tres aspectos principales, cuya elucidación es pertinente.

Se busca instaurar nuevas modalidades e instituciones de la política social. La intención es reemplazar la entrega dirigida o “focalizada”, descentralizada y con participación del sector privado; por una provisión universal, centralizada y sectorial fortalecida de los servicios públicos. Ello implica introducir regulación y fortalecer la oferta estatal, en lugar de los criterios de mercado en la provisión de los servicios sociales; además, se pretende fortalecer los subsidios generales y las subvenciones específicas.

Asimismo, hay intenciones de cambio del marco institucional del desarrollo social. Se ha preferido fortalecer la estructura burocrática regular, eliminando las entidades paraministeriales que se crearon durante los 90. Se han puesto en marcha reorganizaciones y fusiones institucionales que las integra a los órganos rectores de cada sector. En suma, la matriz de bienestar de la sociedad ecuatoriana una vez más está experimentando intentos de reforma.

El cambio en las formas de financiamiento de las acciones sociales es una de las diferencias esenciales del nuevo enfoque de la política social. Las actuales propuestas giran en torno a fortalecer la producción y financiamiento público de los servicios sociales, la gratuidad de los servicios en reemplazo de alternativas mixtas: producción privada y financiamiento público o producción privada y financiamiento mixto (compartido por el estado y los beneficiarios).

También se distingue una tendencia a recuperar el rol protagónico del Estado en el diseño y ejecución de la política social. La intención es fortalecer y potenciar la entrega estatal y promover la participación de la sociedad

civil en la veeduría y control social de las políticas sociales. El Estado recobraría la provisión directa universal de los servicios, y limitaría la participación privada y de otros agentes en el financiamiento de programas dirigidos a los grupos más vulnerables. Este cambio dejaría al Estado la función de regulación, financiamiento, provisión y vigilancia y, en cambio, reduciría el papel de los gobiernos locales, el sector privado, el sector corporativo y otros (ONGS, iglesias, organismos de cooperación internacional y las comunidades o población beneficiaria).

La reorientación del actual gobierno procura llevar adelante tres tipos de políticas sociales. Primero, políticas sectoriales regulares con énfasis en la expansión del sistema educativo, los servicios de salud y la seguridad social, la vivienda y la promoción de la inclusión económica. Segundo, programas focalizados dirigidos a segmentos poblacionales específicos. Y, tercero, impulsa políticas de distribución de ingresos y generación de empleo: mantenimiento de los tradicionales subsidios generales (a derivados de petróleo y eléctricos) y reforzamiento de los subsidios específicos: el BDH o subsidios a los productores agrícolas y al sector panadero, entre otros.

De la actual coyuntura, llaman la atención dos elementos importantes: 1) la falta de cristalización de resultados visibles de las cuantiosas inversiones sociales realizadas sobre el nivel de vida de la población, y 2) la sostenibilidad presupuestaria de las actuales intervenciones, su nivel se ha magnificado sustantivamente sin seguridad en las fuentes de financiamiento para el mediano y largo plazo, hecho preocupante de la actual práctica de la política social ecuatoriana.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS

A CORREGIR LAS INEQUIDADES

La estratificación socioeconómica resultante sugiere que el nivel de educación es el indicador más relevante para generar movilidad social, pues observamos que el mayor nivel de instrucción se vincula a un mayor nivel de comodidad y viceversa, lo que no ocurre con las otras variables, pues presentan cierta ambigüedad. En este sentido, se potencia la necesidad de una mayor y mejor inversión en educación de parte del Estado, aunque sus resultados se verán en el largo plazo, ya que es alto el poder que tiene la generación de capacidades para integrar a un mayor porcentaje de la población en el proceso de desarrollo y a su vez permitir que ésta contribuya de forma sostenida.

Dada la incidencia de la educación en el bienestar de la población, es necesario que las políticas de educación actuales sean fortalecidas en el corto plazo para acelerar de forma certera la movilidad social, sobre todo de los grupos poblacionales pertenecientes a los estratos con menores carencias (hogares tipo 1, 2 y 3).

Las diferencias en el ingreso no sólo aluden a un mayor nivel de instrucción, sino también al factor geográfico, pues el ingreso de los jefes de hogar con un determinado nivel de educación difiere significativamente para un mismo tipo de hogar en las diferentes regiones. En este sentido, es necesario que el Estado fortalezca la implementación de la normativa laboral a nivel nacional no sólo a nivel central, de manera tal que se provoque cierta nivelación en el ingreso, con lo cual y sobre todo regiones tradicionalmente abandonadas se volverían más atractivas para sus habitantes.

Adicionalmente, una intervención coordinada del Estado con el sector privado para promocionar determinadas actividades económicas en cadena para ciertas regiones facilitaría y permitiría mejorar las condiciones de vida de la población, sobre todo entre los más vulnerables.

Cabe señalar que en el incremento del número de hogares tipo 1 y 2 estaría incidiendo una serie de factores relacionados mayormente con la política económica, que busca compensar la caída de la demanda de los hogares a través de los incrementos salariales. Al momento, se observa una afectación en la estructura del empleo, pues se observa un desplazamiento de los trabajadores dedicados a actividades agrícolas por cuenta propia hacia el trabajo de jornaleros, trabajadores del sector privado y del gobierno.

De esta forma se observa un deterioro del empleo generado por el sector privado, lo que se relaciona con la política del actual gobierno, en la cual la inversión pública es el eje del crecimiento y el sector productivo privado es poco reconocido.

La utilización del salario como instrumento principal de política de ajuste —para evitar la caída de la demanda de los hogares— requiere ser revisada, pues está afectando la articulación laboral y la estructura de empleo, esto considerando que dicho ajuste salarial afecta a la mitad de la PEA, pues más de 45% de la población está subempleada.

El apoyo del Estado para desarrollar actividades de encadenamiento productivo constituye una herramienta fundamental para contrarrestar las heterogeneidades intranacionales, por ejemplo en El Oro, cuyas actividades agrícolas son complementadas por las actividades del comercio de exportación de dichos productos. Aunque el gobierno ha iniciado programas que buscan conectar a los pequeños productores con grandes empresas, su intervención es todavía incipiente, se requiere un mayor esfuerzo que bien puede ser asumido por el sector productivo, pues su capacidad innovadora es insustituible. Esto podría llevar hacia una mejora espontánea en los salarios locales.


Para generar mayor eficiencia en la intervención pública es necesario reconocer el nivel de heterogeneidad existente al interior del país, para ello la definición de las tipologías y bloques intranacionales será bastante útil como instrumento de soporte en la implementación de estrategias de política en lo local.

Es importante subrayar que no hay un modelo único posible. Los cambios deberían tomar en cuenta la realidad económica y social del país, así como la trayectoria del aparato público. Las fórmulas exitosas en otros países no son necesariamente reproducibles. Se requiere de un diseño ingenioso que logre un equilibrio entre estabilidad y uso de las capacidades estatales existentes, por un lado, y una renovación que potencie la contribución de todos los actores no públicos de la política social, por otro. Aunque los cambios deben fortalecer el papel regulador y proveedor del Estado, no parece pertinente reducir el rol coadyuvante del sector privado y otros actores sólo por razones ideológicas.

La capacidad de gestión de buena parte de entidades descentralizadas, de ONGS y de agrupaciones comunitarias se muestra efectiva. El éxito de las modalidades en la nueva matriz de protección social dependerá de una adecuada combinación entre regulación, entrega y fi-



nanciación pública, con un desarrollo de las capacidades no públicas. En suma, se trata de que la participación de los diversos actores complemente y potencie las actuales funciones del estado en la perspectiva de hacerlas

sostenibles y con capacidad para atender realmente los riesgos sociales subyacentes en la población ecuatoriana; por tanto, una discusión crítica y constructiva debe acompañar los cambios. 



INFORME

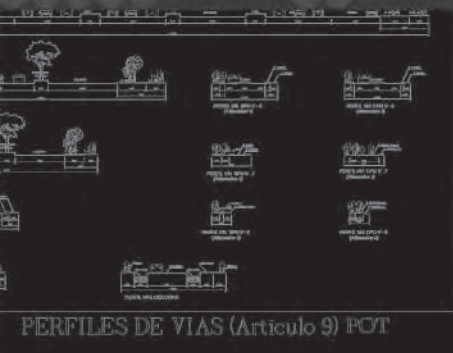
del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Esteban Nina
- Alfredo Sarmiento
- Sara Lucía Pérez
- Sandra Álvarez



☒ COLOMBIA CASO NACIONAL

desigualdad de oportunidades, vulnerabilidades y política social en colombia⁷⁰



INTRODUCCIÓN

El presente informe es el resultado un estudio de caso de nacional de Colombia realizado por el Observatorio Latinoamericano de Pobreza, que presenta una caracterización de la estructura de los riesgos y las vulnerabilidades de la población colombiana a tener en cuenta para analizar y evaluar los resultados de políticas sociales de los gobiernos colombianos en la última década.

Las estadísticas sociales recientes evidencian cómo la población colombiana está entrando a sentir nuevamente los efectos de la recesión económica mundial del 2009; el desafío que plantea esta situación no es sólo cómo proteger a los grupos más pobres y vulnerables de la población, sino cómo hacerlo de una manera equitativa en cuanto a la distribución de las oportunidades ofrecidas por el Estado social de derecho y del gasto público social, y cómo movilizar la capacidad administrativa del sistema de protección social para mitigar los efectos sociales negativos, al mismo tiempo que para reanudar el crecimiento económico y garantizar sostenibilidad para la finanzas públicas. Finalmente, se plantean los nuevos desafíos y amenazas de la política social.

I. LOS RIESGOS SOCIALES ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA EN COLOMBIA

Esta parte se concentra particularmente en indicadores que reflejan claramente los resultados sociales de la última década y los efectos sociales de la crisis económica más reciente, la estratificación social por bloques intranacionales y la identificación de las nuevas vulnerabilidades que enfrenta la sociedad colombiana como son: el aumento del desempleo e informalidad laboral, persistencia de la pobreza e indigencia, y crecimiento de los grupos vulnerables como los desplazados por el conflicto armado interno.

1.1. El empleo y las vulnerabilidades de la fuerza laboral

Según los indicadores de mercado laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia nuevamente ha registrado tasas de desempleo altas después de la crisis económica de 2000. Esta vez el detonante del problema fue la crisis financiera en Estados Unidos, el primer socio comercial; luego de un lustro de indicadores de empleo positivos en septiembre de 2008 la tasa desempleo a nivel nacional aumentó: tanto la zona urbana como la rural aumentaron en el mismo sentido.

Según estimaciones de la entidad oficial de estadística DANE, se calcula que en toda Colombia existían en julio de 2010 aproximadamente 2.7 millones de personas desempleadas. El aumento registrado en las tasas de desempleo está creciendo desde el tercer trimestre de 2008 hasta alcanzar un nivel de 12.6% en julio de 2010 (*Cuadro 1*). Esta situación negativa evidencia la creciente inestabilidad y vulnerabilidad de las economías latinoamericanas debido a la dependencia de un sistema financiero mundial que se ha hecho más frágil y, sobre todo, más volátil (Tobin 1993, 1998). La crisis colombiana tiene como causa principal la crisis económica financiera internacional de los países desarrollados como Estados Unidos y la Comunidad Europea que provocó la caída de la demanda externa y de las exportaciones de materias primas, y la caída de la producción industrial y manufacturera, la cual se reflejó en el descenso en la demanda de empleo, tal como se aprecia en la evolución de las tasas de desempleo a nivel nacional.

A pesar de que la tasa de ocupación subió desde 53.9% en 2009 a 54.7% en julio de 2010 (el número de ocupados aumentó en 557 mil personas y la PEA aumentó en 688 miles de personas), la percepción de la calidad inadecuada del empleo aumentó. Según el informe del DANE, el indicador de subempleo subjetivo registró en 2010 que 7.4 millones de personas, de los 18.9 millones ocupados, manifestaron su inconformidad con su trabajo actual, pero aún no han comenzado a buscar un nuevo empleo. Entre julio de 2009 y julio de 2010 este indicador se incrementó en 16.8%, pasando en número redondeados de 6.3 millones de inconformes a 7.4 millones de personas, más de un millón de inconformes principalmente por dos razones: 1) por las condiciones laborales que tienen en su empresa o 2) por las expectativas de obtener un empleo de mejor calidad (véase *Cuadro 1*).

También se observa un cambio importante en la oferta laboral medida a través de la tasa global de participación (cociente entre la PEA y la población en edad de trabajar) de 61.7% en 2009 a 62.6% en 2010, lo que indica el aumento de la oferta laboral, es decir, que en Colombia más gente está buscando un empleo.

Entre las causas del aumento en el desempleo destacan el bajo crecimiento económico en 2008 y 2009, los aumentos en la oferta laboral y, entre los factores internacionales, la propagación mundial de la recesión económica de Estados Unidos, principal socio comercial del país, a la cual se añadió la recesión en Venezuela, entre otras razones. El crecimiento del PIB de Colombia disminuyó durante 2009 hasta alcanzar sólo 1%, frente al dato anterior de 2008 cuando creció 2.5%. Según cifras del DANE, para el primer trimestre de 2010 se reportó una recuperación del PIB de Colombia del 4.4% con respecto al mismo periodo del año anterior; sin embargo, este crecimiento económico pronosticado para 2010 no será suficiente para reducir significativamente el desempleo y la informalidad, aumentar el consumo de los hogares y mitigar la pobreza.

Según la tendencia de los indicadores laborales, Colombia se encuentra en una etapa en la cual la incidencia del desempleo tiene una tendencia a ser muy elevada y sin signos claros de recuperación en el corto y mediano plazo, que la enmarca en el contexto expresado por la CEPAL en el párrafo siguiente, con todas sus connotaciones negativas:

La insuficiencia del nivel de empleo se traduce en un dramático menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas, así como en un marcado deterioro de la autoestima individual y colectiva. Más aún, cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y mina los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante imprevistos (pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza. Es por ello que la generación de empleo debe recibir una alta prioridad en toda estrategia de desarrollo orientada a integrar como ciudadanos a amplios grupos de población. (CEPAL, 2000)

A pesar de que en términos relativos el deterioro del empleo no parece ser significativo, en valores ab-



Cuadro 1: Principales estadísticas del mercado laboral, Total nacional | 2007-2010

Concepto	jul-07	jul-08	jul-09	jul-10
TGP (tasa global de participación)	57.1	58.7	61.7	62.6
TO (tasa de ocupación)	59.7	51.6	53.9	54.7
TD (tasa de desempleo)	11.2	12.1	12.6	12.6
Tasa de subempleo subjetivo	36.3	28	30.2	34.2
Tasa de subempleo objetivo	9.5	9.5	10.9	13
Población económicamente activa	19,117	19,747	21,083	21,734
Ocupados	16,984	17,359	18,418	18,985
Desocupados	2,133	2,387	2,665	2,748
Subempleados Subjetivos	6,943	5,527	6,368	7,435
Subempleados Objetivos	1,824	1,872	2,295	2,816

DANE-GEHI, julio de 2007 a julio de 2010.

solutos el incremento en el número de desempleados se acerca a los 400 mil (entre 2008 y 2010), lo que refleja el gran desafío que tiene la dinámica del aparato productivo y del nuevo gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos, el cual se comprometió a generar un millón de puestos de trabajo en el siguiente cuatrienio (2010-2014).

1.2. La condiciones de vida de los hogares colombianos

Las estadísticas de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2008,⁷¹ presentadas por el DANE, muestran en general las condiciones de vida de la población colombiana de 44 millones de personas de manera más objetiva, adicionalmente permiten un análisis comparativo frente a la situación social de los últimos cinco años, desde 2003. El principal hallazgo fue constatar una tendencia de recuperación en el progreso social porque se revirtieron las tendencias en las variables so-

ciales que estaban directamente asociadas con la crisis económica que experimentó el país en 1999-2000 (con la caída de 4 puntos del PIB) y sus efectos: aumento de la pobreza, altos niveles de desempleo, reducción de la asistencia escolar en secundaria y de la cobertura en seguridad en salud.

La serie de las cifras y variables macroeconómicas del Banco de la República exponen que desde 2003 se presentó un periodo de crecimiento sostenido del PIB, por encima de 4%, caracterizado por mayor dinamismo económico, disminución de las tasas de desempleo (desde 20% en 1999 hasta 11% en 2008), y el consecuente aumento de los ingresos de los hogares. Esto último ha provocado un impacto directo sobre la percepción de los hogares colombianos acerca de la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida y el nivel del ingreso monetario. Mientras que 67.0% de hogares se consideraba pobre en 2003, en 2008 esta proporción disminuye a 48.3%, muy cerca del valor de 33.5% de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1993.

A partir de las estimaciones y tabulados que publicó el DANE (2009) sobre la ENCV 2008 se pueden observar muchas variables que evidencian el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares colombianos, a través del aumento significativo en la cobertura de los servicios sociales de salud.

Las cifras estadísticas de afiliación al sistema de seguridad en salud por regímenes indica, para 2008, que 51% de los afiliados están cubiertos por el régimen subsidiado frente a 45% por el régimen contributivo, esta situación significa un aumento en la afiliación al régimen subsidiado de 14.2 puntos porcentuales con respecto a 2003, de 36.9%. Según los registros administrativos del Ministerio de la Protección Social, la cobertura de afiliación en el régimen subsidiado se ha incrementado significativamente hasta 2009; para la vigencia 2008-2009, con corte a marzo de 2009, los municipios reportaron un total de 23 millones 804 mil 787 cupos contratados en el régimen subsidiado, de los cuales 22

Cuadro 2. Evolución de la pobreza y la indigencia en Colombia. 1991- 2009

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pobreza %														
DNP/MESEP							53.7	51.2	51.0	50.3			46.0	45.5
DNP/MERP	52.5	49.5	55.3	57.5	55.0	55.2	57.0	50.7	52.7	49.2				
CEPAL							51.5			46.8			42.8	
Pobreza extrema %														
DNP/MESEP							19.7	17	17	15.7			17.8	16.4
DNP/MERP	18.7	20.9	20.8	25.4	19	18.7	20.7	15.8	17.4	14.7				
CEPAL							24.8			20.2			22.9	
Personas (millones)														
Pobreza														
DNP/MESEP							22.2						19.9	19.9
DNP/MERP		19.4		23.2			24.2			21.9				
Pobreza Extrema														
DNP/MESEP													7.69	7.15
DNP/MERP		6.5		10.2			8.8			6.5				
Población Total													43.2	43.7

Cálculos DNP MERPD y DNP MESEP y CEPAL con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005).



millones 688 mil 998 pertenecen a subsidios plenos y 1 millón 115 mil 789 a subsidios parciales.

Es pertinente señalar que otro elemento que interviene en la mejora de las condiciones de vida corresponde a la magnitud de la inversión social del sector público, definida en el mandato de la Constitución de 1991, tanto nacional como local, específicamente el financiamiento de la ampliación de régimen subsidiado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss).

Un aspecto novedoso de esta encuesta fueron las preguntas de percepción subjetiva sobre sus condiciones de vida y los ingresos del hogar. De la misma forma en que los hogares indicaron su percepción sobre sus niveles de vida, también lo hicieron sobre la capacidad de los ingresos del hogar para que la adquisición de bienes básicos sea satisfecha, que según el DANE se constituye en un componente del indicador de pobreza subjetiva. Cuando los hogares consideran que sus ingresos sólo alcanzan a cubrir los gastos mínimos, se mantiene la tendencia de 2003, de 50.7% a 51.6%. Sin embargo, las mejorías se observan en la percepción de la carencia de ingresos para cubrir los gastos mínimos, que a nivel nacional se redujo 6.2 puntos porcentuales, de 41.4% a 35.2% en el periodo. En el mismo sentido, mejora Bogotá, Distrito Capital, con una disminución de la queja de 9.5 puntos porcentuales, al bajar de 30.3% a 20.8%.

La disminución de la percepción del jefe del hogar sobre su condición de pobreza no sólo es notable a nivel nacional, sino también en Bogotá. En 2003, 67% de las respuestas señalaban un sentimiento de pobreza; la proporción bajó a 48.3%, un descenso de 18.7 puntos porcentuales. En la misma encuesta, los hogares de Bogotá también señalan una importante reducción del malestar, al bajar 19.3 puntos, de 46.6% en 2003 a 27.3% en 2008.

En la pregunta “el nivel de vida actual”, comparado con el que tenía 5 años atrás (a nivel total nacional), los jefes de hogar o cónyuge indican que consideran que su nivel de vida mejoró con respecto a hace 5 años, se observa un aumento de 9.7 puntos porcentuales al pasar de 36.2% en 2003 a 45.9% en 2008. En el mismo sentido, se debe resaltar el incremento significativo de 15 puntos en Bogotá, al cambiar de 34.9% a 50.5% en el mismo periodo y en esta misma encuesta. Lo anterior es consistente con una reducción de la respuesta que se sentían en “peor” situación de 18.7 puntos porcentuales, de 33% a 14.2%. Es decir, este cambio positivo en la percepción es a nivel nacional como en el distrito capital.

Al mismo tiempo cuando la ENCV 2008 presentaba los resultados positivos en sectores estratégicos como educación, salud, y servicios básicos domiciliarios con altas tasas de cobertura que se aproximaban a la cobertura universal, se observaba una tendencia adversa en los indicadores de mercado laboral, desempleo y pobreza.

1.2.1. Evolución de los indicadores de pobreza

En contraste con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2008, que mostraban el logro de los resultados sociales esperados del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), las cifras oficiales de pobreza de 2008 y 2009 presentadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), utilizando la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares

(GEHI) también del DANE, manifestaban los efectos de la recesión económica de 2008 sobre pobreza.

La sociedad colombiana no contaba con cifras de pobreza para 2006 y 2007, debido en parte a debilidades institucionales en el DANE durante el periodo de gestión 2004-2007, cuando implementó el cambio metodológico de la ECH por la GEHI que generó efectos colaterales e imprevistos como la fractura de la serie en los indicadores de empleo y pobreza. Por lo tanto, el DNP organizó la primera Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), la cual daba cuenta de la serie de indicadores oficiales de pobreza e indigencia para el periodo 1991-2005. En dicho informe, las estimaciones sugerían que entre 1991 y 1995 la pobreza y la indigencia habían caído cerca de 3 puntos porcentuales. Entre 1996 y 1999 la pobreza había aumentado en 8 puntos y la indigencia en cerca de 10, y las cifras también señalaban que en 1999 se alcanzaron máximos históricos (57.5% en pobreza y 25.4% en indigencia). Después de un vaivén (caída durante 2000-2001, nueva alza en 2002), desde 2003 se inició una recuperación que terminó por situar la pobreza en 49.2% y la indigencia en 14.7%. Según este informe de la MERPD del DNP, el país había dejado atrás la crisis y comenzaba a situarse por debajo de los niveles de mediados de los 90.

Ese mismo informe de pobreza daba cuenta del número de indigentes —que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a los 10.3 millones en 1999—, el cual había caído en 3 millones para 2005, es decir, el número de personas en esta condición —cercana a 6.6 millones de personas— era similar al de 1996. En cuanto al número de pobres reportado, indicaba que se había alcanzado un máximo de 24.2 millones en 2002 y que en 2005 había caído a 21.9 millones de personas, equivalente a 2.3 millones de personas menos. Posteriormente, un informe de avance de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado por el DNP y publicado por Portafolio, el 18 de marzo de 2009, indicaba un cumplimiento en 73% de la meta del gobierno, que originalmente se planteó que en 2010 el índice de pobreza en el país debía ser de 39.6% y el de pobreza extrema debía estar en 8% (véase **Cuadro 2**).

Contra todos los pronósticos de 2008 y 2009, irrumpió una nueva crisis económica recesiva en 2009 que empezó a generar efectos sociales particularmente en los indicadores de empleo y pobreza. Este fenómeno obligó al gobierno a estimar y revisar las cifras de pobreza, lo cual llevó a organizar una segunda Misión de Pobreza denominada Misión de Expertos de las Series de Empleo y Pobreza (MESEP), conformada por economista del DNP, DANE y universidades del país, que presentaron un informe⁷² con una nueva serie de estimaciones de pobreza y pobreza extrema, en el cual se señala que la pobreza en 2008 estaba en 46%, mientras que la indigencia llegaba a 17.6%, que corresponden a 20.2 millones de pobres y 7.9 millones de indigentes. Estas cifras de pobreza mostraban, una vez más, una situación de privación estructural con una tendencia de persistencia de la pobreza a niveles cercanos a la mitad de la población colombiana.

1.2.2 Grupos vulnerables: mujeres jefes de hogar

En concordancia con otros estudios, se puede afirmar que los efectos más intensos de las crisis económicas han recaído sobre los grupos más vulnerables; en es-



pecial sobre las mujeres no calificadas, los grupos de jóvenes y, sobre todo, la población pobre rural. Es decir, cuando los eventos críticos golpean de manera inesperada seguramente se generan situaciones de riesgo social y vulnerabilidad a los hogares y personas con menos activos para protegerse. La crisis social fue tan aguda en 2009, que en un solo año la tasa de desempleo aumentó, y el indicador de desempleo de las mujeres, jóvenes y jornaleros se incrementó por encima de la tasa de desempleo nacional.

Hay evidencia abundante sobre la feminización de la pobreza cuando aumentan las tasas de desempleo femenino. Uno de los indicadores, el porcentaje de incidencia de la pobreza y la indigencia (en un estudio realizado por la MERPD en 2006)⁷³, fue más alto en la población femenina que en la masculina. Si bien a nivel nacional la diferencia entre las tasas según el sexo no es tan notoria, en los sectores rurales, las diferencias en los porcentajes sí son más marcadas: a nivel nacional, el porcentaje de incidencia de la pobreza e indigencia en la población femenina fue ligeramente más alto (55.5% y 19.6%, respectivamente) con respecto al de los hombres (55.1% y 19.4%, respectivamente); mientras que en las áreas rurales los porcentajes se situaron en 72.5% en pobreza y 32.2% en indigencia para el caso de las mujeres, frente a 64.4% en pobreza y 29.6% en indigencia en el caso de los hombres (PND 2006-2010:485).

El grupo de mujeres jefes de hogar en condiciones de pobreza son un grupo vulnerable. Según los datos de la ENCV de 2008 del DANE, es notable la magnitud de los hogares con jefatura femenina, la cual llega a un tercio de la población nacional: 32.9% del total. Los primeros resultados de la encuesta exhiben la magnitud de un grupo vulnerable como son los hogares con jefatura femenina. Para 2008, 29.8% de los hogares del país tenían jefatura femenina, 1.2 puntos porcentuales más que la proporción correspondiente de 2003 de 28.6%. El escenario para los hogares de las ciudades o la cabecera es de 32.9% en 2008, frente a 31.6% en 2003. Dentro del grupo se encuentran el subgrupo de la jefatura sin cónyuge en el hogar con hijos menores de 18 años de edad, este porcentaje se redujo de 42.6% en 2003 a 41.7% en 2008. Estos porcentajes muestran claramente la transformación del patrón de la tipología de las familias, de acuerdo con el cual los hogares biparentales, con ambos padres, van disminuyendo respecto de los hogares monoparentales.

Por otro lado, consideremos otro indicador del mercado laboral: la participación laboral, que mide el comportamiento de la oferta laboral. Entre 2009 y 2010 las tasas de participación se incrementaron a nivel nacional de 57.1% a 62.6% (véase *Cuadro 1*). Durante 2009, la tasa de participación aumentó a 60.7%, 2.7 puntos porcentuales por encima de la registrada en 2008. Aunque hombres y mujeres han contribuido a dicho aumento, el aporte más grande lo generan estas últimas, confirmando la tesis del incremento en la participación laboral femenina en épocas de crisis. Según las últimas cifras disponibles, el DANE indica tasas de desempleo femenino mayores que las de los hombres. De las 7 millones 996 mil personas que en 2008 pertenecían al grupo de la PEA, 1 millón 130 mil personas estaban desempleadas, esto es 14.1%. Adicionalmente, según las cifras de 2008, en las 13 áreas metropolitanas cerca

de 59% de las mujeres ocupadas, igual a 2 millones 302 mil personas, estaba inmersa en la informalidad laboral, que —según las denuncias de las organizaciones sindicales— significaba trabajar en condiciones precarias, en empleos inestables, con bajos salarios, extensas horas de trabajo y sin seguridad social en salud.

En relación con la tasa de desempleo, es más alta para la población femenina que para la población masculina: en el estudio adelantado por el DANE y el ONUD, sobre la perspectiva de género “se observa que la tasa de desempleo para las mujeres fue del 17% y para los hombres del 10% en 2004” (MPS, 2008:2). En relación con el promedio de búsqueda de empleo, a nivel nacional el promedio es de 11 meses, pero para el caso de las mujeres es de 12.2 meses (PND 2006-2010:120).

Estas cifras se enmarcan en la tendencia creciente de la participación de la mujer en el mercado laboral (para 2005, la tasa global de participación de la mujer fue de 58%, mientras que para 1950, tan sólo llegaba a 19% [PND 2006-2010:115]), realidad que se debe, sin duda, “a múltiples causas como la insuficiencia del salario familiar, el desempleo masculino, el cambio en las estructuras familiares, las jefaturas de hogar femeninas o las mayores expectativas de las mujeres En relación con su desarrollo profesional y personal” (DANE-ONUD, 2004:8).

Esta dinámica se evidencia con mayor claridad en las ciudades, donde se concentra la mayor parte de la población (aproximadamente 75% de la población colombiana vive en las cabeceras municipales [DNP-MERPD, 2007:121]). Este fenómeno halla su razón de ser en los procesos continuos de migración de las personas de las zonas rurales a las ciudades: “los migrantes rurales tienen la expectativa de obtener mejores oportunidades de educación, empleo, calidad de vida, ingresos monetario, etc., en las ciudades, en relación con la situación que enfrentan en el campo respecto a las mismas variables. Pero no sólo es el espejismo de una mera expectativa. A la postre, en términos intergeneracionales, los migrantes terminan quedándose en las ciudades, pues la calidad de vida, los ingresos, los activos que acumulan terminan siendo efectivamente superiores a los que hubiesen alcanzado quedándose en el campo”, aunque en los centros urbanos, los “niveles de informalidad y desempleo son notorios” (DNP-MERPD, 2007:121). Ahora bien, la migración hacia las ciudades, para el caso colombiano, no sólo se entiende dentro de las razones económicas, sino por la lógica misma del conflicto armado: los migrantes del campo a la ciudad “lo hacen por razones económicas, expectativas de mayores oportunidades en educación y empleo, y por problemas asociados a la violencia” (DNP-MERPD, 2007:121).

Retomando: teniendo en cuenta que la gran mayoría de la población que migra hacia las ciudades son personas de hogares pobres, que por sus desventajas en términos de preparación tienden a ver reducidas sus posibilidades de emplearse (más aún cuando las exigencias de calificación profesional son mayores [PND 2006-2010:116]), y que la demanda del sector formal de trabajo no corresponde con el incremento de la oferta, la dinámica de informalidad tiende a incrementarse, dado que la imposibilidad de emplearse obliga a las personas a desarrollar actividades de supervivencia de baja productividad y de bajas ganancias, lo cual establece un



círculo vicioso en los hogares que profundiza la inequidad: en los hogares pobres esta realidad se refleja en ingresos bajos, y por ende en menos oportunidades de educar a sus niños y jóvenes (PND 2006-2010:116).

Respecto a este punto, del total de personas que en 2000 se empleaban informalmente, 45.4% eran mujeres: de este porcentaje de trabajadoras informales urbanas, 61.4% trabajaban solas y 29.2% se ubicaban en microempresas de 2 a 5 personas. Esto indica que las trabajadoras informales se concentran en microempresas de menor tamaño y rentabilidad que las de los hombres, es decir, más cercanas a las actividades productivas de subsistencia (MPS, 2008:2): “este comportamiento confirma la hipótesis según la cual, a medida que la tasa de desempleo disminuye, la tendencia es que los hombres ocupen puestos de mayor formalidad y las mujeres engrosen los espacios de mayor informalidad; por lo que el subempleo constituye una fuerte alternativa para la generación de ingresos”⁷⁴.

En suma, de acuerdo con la misma fuente, “en este contexto de informalidad, las mujeres se ven obligadas a ubicarse en empleos de baja calidad como el trabajo doméstico asalariado o como trabajadoras familiares no remuneradas. También buscan ingresos como microempresarias individuales o como integrantes de asociaciones productivas. El acceso al microcrédito se convierte entonces en una importante alternativa para el sector informal y para los sectores pobres”. No obstante, debido a la dificultad para acceder no sólo a créditos baratos, sino a asistencia técnica, capacitación administrativa y acompañamientos productivos y de comercialización, las mujeres trabajadoras vulnerables no pueden desarrollar microunidades productivas que se constituyan en verdaderas fuentes de ingreso y soluciones económicas de autoempleo.⁷⁵

Además, del total de hogares ubicados por debajo de la línea de la pobreza, 48.7% son hogares con jefatura femenina,⁷⁶ frente a 47.5% de hogares con jefatura masculina: a nivel urbano, el porcentaje de mujeres cabeza de familia pobres es de 44.8%, frente a 42% de los hogares con jefatura masculina. La brecha se hace más notoria en los sectores rurales, donde los hogares pobres con jefatura femenina representan 68.8%, mientras que el indicador aplicable en los hombres es 61.5% (MERPD, 2006:23). Estas cifras, junto con el hecho de que 90% de los hogares con jefatura femenina no tiene cónyuge (clara diferencia con la masculina que sí lo tiene en 85% [DANE-ONUD, 2004:28]), ilustran una brecha importante entre hombres y mujeres.

Otros indicadores que miden la pobreza con enfoque de género están relacionados con la pobreza de ingresos.⁷⁷ En 2003, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios fue de 42%, en contraste con 20% de los hombres; en el caso urbano, el porcentaje de mujeres fue de 38%, frente a 20% de la población masculina (PND 2006-2010:486); en los sectores rurales se hacen más evidentes las diferencias de ingreso: 57% de las mujeres no cuentan con ingresos propios, frente a 20% de hombres en la misma situación (DNP-MERPD, 2007:85). En el caso de las mujeres cónyuges sin ingresos propios, a nivel nacional representan 51%: de este porcentaje 60% son pobres frente a 40% que son no pobres; en los centros urbanos, 46% son mujeres cónyuges, frente a 64% en el sector rural (DNP-MERPD, 2007:85).

Esta realidad ubica a las mujeres en una situación de dependencia económica, y por ende en una situación caracterizada por la baja autonomía económica y bajo poder de decisión; a esto se le suma, en el caso de las mujeres con cónyuge sin ingresos propios, una situación de vulnerabilidad a la pobreza o a una situación de pobreza más aguda por separación, divorcio o muerte del cónyuge (MERPD, 2006:24).

Considerando otro de los indicadores relacionados con el ingreso, el “ingreso global devengado por las mujeres fue 46% más bajo que el de los hombres” en 2003 (MERPD, 2006:24), diferencia que se hace más pronunciada en las mujeres pobres (en el sector urbano, el porcentaje fue de 49%, y en el sector rural de 73%).

Igualmente, la composición del diferencial salarial por ramas de ocupación muestra que la brecha salarial más grande entre el salario masculino y el femenino se presenta en los grupos de empleados prestadores de servicios, profesionales, técnicos y directivos, y comerciantes, grupos en los que el salario de los hombres es en promedio 30% más alto que el salario de las mujeres (en el periodo 2000-2003 [DANE-ONUD, 2004:41]).

En términos generales, con respecto al ingreso “la mujer colombiana, al igual que en el resto de América Latina, recibe entre 20% y 30% menos del monto salarial que es percibido por los hombres en condiciones de trabajo similar, aunque las diferencias han descendido desde comienzos de los años noventa” (PND 2006-2010:486). Esta situación de discriminación laboral, que es más fuerte en los sectores menos competitivos, se agrava por el hecho de que las mujeres mantienen una disposición a aceptar condiciones de trabajo inferiores a las de los hombres, lo que incide en acentuar la inequidad en las relaciones laborales.

En resumen, la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, reside en la inequidad que enfrentan en el mercado laboral (particularmente las menos calificadas [PND 2006-2010:486]), y en la inequidad en el acceso a oportunidades de acumulación de capital humano, que se intensifica cuando se suman a su condición el ser mujeres cabeza de familia, desplazadas, o su participación en actividades socioeconómicas en condiciones precarias de las zonas rurales.

1.2.3 Situación de vulnerabilidad de la población desplazada por la violencia del conflicto interno

El desplazamiento forzado interno, derivado de la violencia ejercida sobre la población civil por parte de los actores del conflicto armado como estrategia de guerra, ha presentado una tendencia creciente y dinámica (principalmente en la última década) debida a la intensificación de los enfrentamientos armados entre los actores del conflicto en las últimas dos décadas. El destierro y desarraigo sufrido por la población civil colombiana como consecuencia de la coerción derivada de los grupos armados ilegales constituye un delito de lesa humanidad, que normalmente ocurre por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en medio del conflicto armado interno (CODHES Informa N° 75, 2009:1).

El fenómeno en cuestión presenta dos picos importantes en lo que se refiere al número de personas desplazadas. Por un lado, el primer pico se presenta con la cifra oficial registrada en 2002, que según las estadís-



ticas del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) de Acción Social ascendió a 451 mil 764 personas,⁷⁸ lo que representa un incremento de 74 mil 612 personas en comparación con el año anterior, y una diferencia de 211 mil 747 personas registradas en relación con el año siguiente. Este incremento es atribuible, en términos generales, al rompimiento de los diálogos de paz en el Caguán y al comienzo de una dura confrontación entre tropas oficiales y la guerrilla de las Fuerzas Armadas de Liberación de Colombia (FARC).

El segundo pico comienza a hacerse evidente en 2006⁷⁹ y se consolida con los datos que, según las estadísticas del RUPD de Acción Social con corte al 31 de julio de 2010, se presentaron en 2007, 2008 y 2009, según los cuales el número de personas desplazadas ascendió a 365 mil 194, 389 mil 391 y 354 mil 823 personas, respectivamente. La *tendencia* creciente de las cifras registradas para el periodo en cuestión refleja la *consolidación de hegemonías armadas ilegales tras cruentas luchas en las cuales la población campesina se convirtió en objetivo militar y sus tierras y bienes en botín de guerra* (CODHES Informa N° 75, 2009:2); durante este periodo se ha afectado de manera especial a los sectores rurales del país.

La magnitud estimada del desplazamiento forzado interno en Colombia para los últimos 13 años, de acuerdo con las cifras de Acción Social (2010), asciende a un total de 3 millones 470 mil 387 personas y 794 mil 523 hogares desplazados entre 1997 y el primer semestre de 2010, cifra que presenta en sus totales una abismal diferencia frente a las estimaciones del CODHES⁸⁰ (véase *Gráfico 1*).

Además de las cifras globales y por periodo de las personas y los hogares desplazados en el país, las estadísticas oficiales ofrecen datos que determinan algunos rasgos característicos del fenómeno del desplazamiento como: las tendencias y zonas de expulsión, las zonas de recepción —municipios en los cuales se han presentado declaraciones— y variaciones comparativas de expulsión, llegada, declaración y valoración. Aún así, actualmente no se encuentran disponibles las cifras oficiales sobre las características sociodemográficas de la población desplazada en Colombia incluidas en el RUPD (véase *Gráfico 2*).

Teniendo en cuenta lo anterior, y con miras a presentar un panorama mucho más amplio del fenómeno

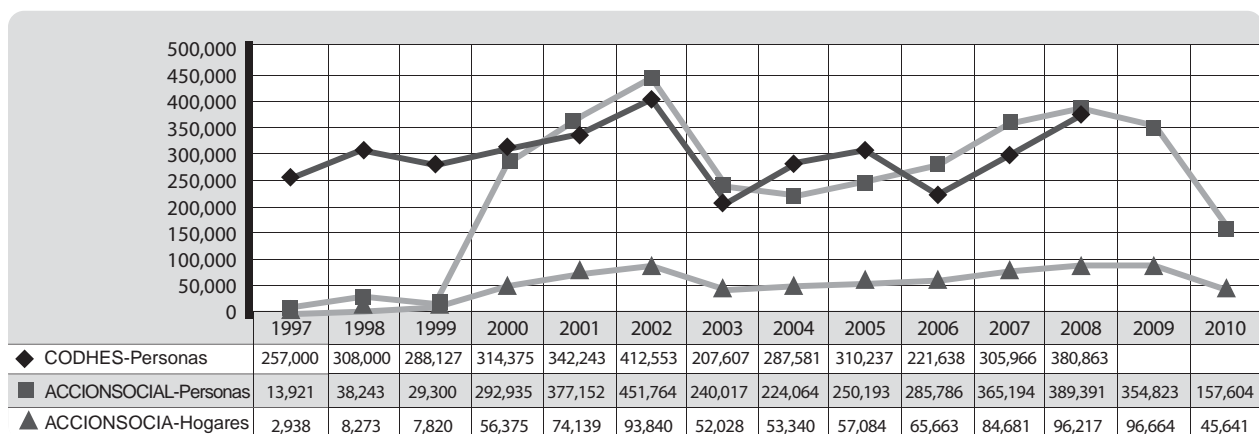
del desplazamiento forzado interno en Colombia, se expondrán algunas cifras publicadas por la CODHES⁸¹, el cual constituye un registro sólido de gran aceptación en el país, gracias a su metodología de fuentes contrastadas. Según su último informe:

Durante 2008 ocurrieron 82 eventos de desplazamientos masivos en 19 departamentos del territorio nacional [...] Alrededor de 13,500 personas pertenecientes a pueblos indígenas fueron desplazadas en 2008, es decir, 3.5% del total de la población desplazada en Colombia; [...] mientras que] las mujeres, niñas y adolescentes constituyen la mayoría del total de la población desplazada, 52%. Además, la gente sigue huyendo para salvar su vida y preservar su seguridad de los ataques individuales o concurrentes de diversos actores armados como la Fuerza Pública, los nuevos grupos paramilitares o los movimientos guerrilleros [...] En 2008 se reportaron 37 casos de masacres con un total de 119 víctimas. (CODHES Informa N° 75, 2009:4-5)

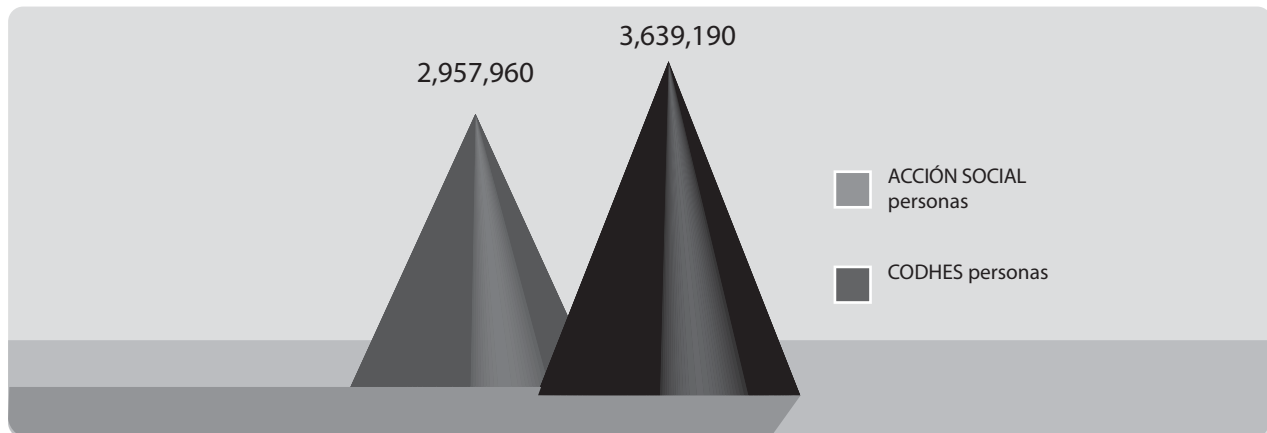
Todos estos datos confluyen en que, a nivel internacional, Colombia ocupe los peores puestos entre los países en los estudios de monitoreo del desplazamiento interno. Según el *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009 del Internal Displacement Monitoring Center*, a finales de 2009, el número de personas desplazadas en América Latina ascendía a unos 5 millones de personas, cifra incrementada de manera importante por el número de desplazados internos que se presentó en el país, lo que llevó a Colombia a ser considerada, junto a Sudán, como el país con la mayoría de los desplazados en el mundo. Además, el documento citado menciona las repercusiones del desplazamiento interno en la región, pues muchos de los colombianos que tienen que movilizarse de sus lugares de origen se ven obligados a cruzar las fronteras hacia los países vecinos.

A partir de un comparativo de las cifras oficiales y de las del CODHES, el documento establece una cifra redondeada entre 3 millones 300 mil y 4 millones 900 mil personas desplazadas en Colombia. El incremento en 2009 es atribuido a las reversas presentadas en la estrategia país contra los grupos armados ilegales después de los éxitos alcanzados en 2008, lo que condujo

Gráfico 1: Comparativo de estadísticas de desplazados de acuerdo con Acción social y CODHES



Cifras Acción Social: Número de hogares y personas incluidas en el RUPD según periodo, SIPOD, fechas de corte: 31 de julio de 2010. Acceso en: www.accionsocial.gov.co/estadísticas. Cifras CODHES: Víctimas emergentes. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008, CODHES Informa, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, N° 75, Bogotá, 22 de Abril de 2009, pág. 3.

Gráfico 2: Número Total de Personas Desplazadas 1997-2008 | Comparativo Acción Social - CODHES

Cifras Acción Social: Número de hogares y personas incluidas en el RUPD según periodo, SIPOD, fechas de corte: 31 de julio de 2010. Acceso en: www.accionsocial.gov.co/estadísticas. Cifras CODHES: Víctimas emergentes. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008, CODHES Informa, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, N° 75, Bogotá, 22 de Abril de 2009, pág. 3

a aumentar los desplazamientos internos; además de la consolidación de los grupos armados que surgieron tras la desmovilización de las organizaciones paramilitares en 2006, incrementando la violencia en las zonas urbanas. Todo esto como factores adicionales al ya tradicional enfrentamiento entre las fuerzas militares y los grupos guerrilleros dominantes (FARC y Ejército de Liberación Nacional [ELN]).

El panorama anterior ha propiciado el surgimiento de variadas consecuencias, que impactan de forma negativa a la población en cuestión al generar un detrimento en su bienestar y en sus condiciones de vida, configurando así grupos poblacionales cada vez más vulnerables. Esto, debido a que las personas, al ser obligadas a desplazarse de su lugar de origen, se ven inmersas en una situación tal que destruye sus redes sociales y sus roles familiares, con lo que se produce un fuerte desarraigo frente al proyecto original de vida —lo que a su vez conlleva a la pérdida de capital humano—, y se insertan en una dinámica en la que las precarias condiciones económicas —tras la pérdida de activos como la tierra— impulsan a contextos de pobreza, desigualdad, exclusión y discriminación; envolviendo en esta dinámica tanto a las comunidades de origen como a las de destino, destruyendo las bases organizacionales que los rigen.⁸²

También, el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia ha generado una *crisis humanitaria*,⁸³ derivada del irrespeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH), y la violación de los derechos humanos de primera y segunda generación —civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, respectivamente—, configurando una violación repetida y consecutiva de los derechos del conglomerado.⁸⁴

En este marco, la Corte Constitucional ha venido abordando el tema del desplazamiento en Colombia desde 1997, buscado defender los derechos fundamentales —de primera y segunda generación— mayormente violados y amenazados por el desplazamiento. Así pues, se habla del derecho a la vida digna⁸⁵; de los derechos de los grupos protegidos⁸⁶; de los derechos a la libertad de locomoción y circulación por el territorio nacional,

al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, a la libertad de escogencia del lugar de domicilio, a la vivienda digna, a la alimentación; de los derechos de los niños; de los derechos a la vida y a la integridad personal, al mínimo vital, a la salud, y a la educación; además de otros adicionales, pero no por ello menos importantes, como es el caso de los derechos a la unidad familiar, a la protección integral de la familia, a la seguridad integral, a la paz, a la personalidad jurídica, a la igualdad⁸⁷, al acceso a ayudas sin registro, a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y al derecho de petición de acceso a programas, entre otros.

Así pues, en la jurisprudencia de la Corte se han establecido ciertos estados o condiciones derivados de la situación de desplazamiento. De manera clara se habla de una crisis humanitaria que se ocasiona y recae sobre las víctimas del desplazamiento forzado. De la situación anterior también se deriva el *estado de vulnerabilidad extrema*, igualmente establecida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, la cual ha generado un gran impacto a nivel nacional, pues representa el pronunciamiento de la Corte frente a un número importante de tutelas.⁸⁸ En la sentencia la corte declara que dicho estado se presenta por la violación grave, masiva y sistemática de los derechos de las personas desplazadas, y más aún de aquellas consideradas al interior de los grupos especialmente protegidos.

En otras sentencias también se declara la existencia de dicho estado, expresado:

En los efectos nocivos [...] que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. (Honorable Corte Constitucional, 2004:34)

La situación de vulnerabilidad extrema se concreta en el concepto de estado de cosas inconstitucional, según el cual:



[...] las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, [...] por la [...] violación [que] ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia. (Honorable Corte Constitucional, 2004:24)

Finalmente, en la sentencia T-721 de 2003 se establecen los efectos que el desplazamiento tiene sobre las personas provenientes de las zonas rurales del país, lo que se traduce en la pérdida de capital financiero, de capacidades individuales de desarrollo económico y de inserción en la sociedad. Entonces, es claro en este punto que la situación de vulnerabilidad extrema de los desplazados se deriva precisamente de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas víctimas de este plagio, lo que además se materializa en la pérdida de bienestar,⁸⁹ pues dicho grupo poblacional además de enfrentar condiciones socioeconómicas inferiores a las del municipio de origen, presenta mayor precariedad en comparación con las condiciones de la población pobre en los municipios receptores (Ibáñez y Vélez, 2005:27).

II. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y HETEROGENEIDADES SOCIALES

La evidencia empírica muestra que en Colombia, como en muchos otros países de la región latinoamericana, el ingreso está concentrado en las manos de una proporción limitada de la población.

2.1. Desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza

La distribución del ingreso es un tema de gran importancia en América Latina, por las grandes diferencias en el nivel de ingresos entre la población pobre y los no pobres. Según muchas evidencias, Latinoamérica es la región con la distribución de ingresos más desigual del mundo. En gran parte esto se debe a la mala distribución de capital: capital físico, capital financiero y, más que todo, capital humano. Este último significa que las diferencias entre los niveles de educación y salud en varios grupos de la población son notables.

¿Cómo se mide la distribución de ingresos? Una de las medidas más comunes es el Coeficiente de Gini. Este se basa en la distribución acumulada de los ingresos (desde el individuo u hogar más pobre hasta el más rico en la economía). Básicamente, un valor de 0 implica que los ingresos están perfectamente distri-

buidos y que el individuo más pobre tiene el mismo ingreso que el más rico. En cambio, una distribución de 100 significa que todos los ingresos de la economía se concentran en el individuo (hogar) más rico y el resto de los individuos (hogares) no perciben ingresos. En la práctica, en el mundo, el Coeficiente de Gini varía entre 15 y 65 (véase **Cuadro 3**).

El peso de la desigualdad es de tal magnitud que, al tenerlo en cuenta, Colombia deja de ser un país de alto desarrollo humano y el índice se reduce a los valores que tenía hace 20 años. Para hacer el ajuste por desigualdad en los ingresos se siguieron las recomendaciones del Informe del ONUD de 1973, que corrige el PIB con un factor igual a 1-Gini. En el caso de Colombia, se utilizaron los datos oficiales del DNP-MESEP, cuya estimación del Coeficiente de Gini para 2009 fue de 57.8 a nivel nacional.

Puede darse otra mirada al indicador de IDH, al considerarse los niveles de desigualdad existentes a nivel nacional. De esta manera, el ranking cambia y se observa que los altos niveles de desigualdad iguales a 55 en el Coeficiente de Gini descienden puestos en la clasificación regional y mundial, de un puntaje en 2007 de 0.87 a 0.34. En términos de desarrollo humano, la inequidad en Colombia equivale a un retroceso de más de 20 años en el desarrollo. Todo el efecto positivo en este mismo periodo desaparece.

2.2. Brecha urbana y rural

En los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida 2008 se sigue observando el mismo patrón desde hace décadas: una brecha entre los niveles de vida de la zona urbana y la rural. El servicio de acueducto (público, privado o comunal) cabecera en 2008 es mayor en la zona cabecera que la rural, el porcentaje de cobertura del primero es de 94.8%, y de 58.3% en el segundo. Utilizando un indicador de brecha, el indicador de Rango Máximo/Mínimo, se tiene que en valores relativos las zonas urbanas son 1.6 mayores que las rurales, casi el doble. Para 2003, este índice muestra una magnitud de 1.8 veces. En el servicio de alcantarillado esta brecha es grande, de 5.6 a 6.0 veces, 90.6% en zonas urbanas y 14.9% en rurales.

En general, las coberturas urbanas de los servicios básicos domiciliarios han sido casi siempre superiores a las rurales. Estas últimas, tradicionalmente bajas, están empezando a crecer en forma moderada, cerrando esta brecha social. En el caso del servicio de energía eléctrica se observa un aumento de la cobertura en la zona rural: se pasó de 83.2% a 89.4%, un logro positivo comparado con 99.4% en el caso de las urbanas.

Sin embargo, según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL las migraciones internas —aquellas que ocurren dentro de las fronteras de un país— se están transformando no sólo de migración del campo a la ciudad, por migraciones forzadas producto de conflictos internos, sino también por

Cuadro 3: Evaluación del Coeficiente de Gini a nivel nacional

	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DNP/MESEP							59.4	57.3	57.9	58			58.9	57.8
DNP/MERP	54.6	56	57.9	60	56.3	55.7	57.5	54	56.1	55.3				

DNP MERP y DNP MESEP



la migración desde ciudades pequeñas hacia ciudades grandes con mejores condiciones de vida.

Las zonas rurales con menor calidad en la infraestructura social y de oportunidades laborales continúan siendo expulsoras de población y mantienen significativos rezagos sociales y pobreza. A nivel demográfico, cuando la población joven —usualmente lo que tienen mayor calificación— migra a la ciudad en busca de mejores oportunidades de generación de ingreso, provoca el estancamiento demográfico y acentúa el envejecimiento.

Las políticas sociales deben seguir manteniendo el ritmo de ir reduciendo significativamente las diferencias entre la zona urbana y rural en las tasas de cobertura de educación y salud, para que los beneficios sigan llegando a la población rural, a la población con menor capital humano. Es fundamental la contribución del gasto público social y las transferencias intergubernamentales como factores en este mejoramiento del bienestar social en los municipios, como se observa en la cobertura del régimen subsidiado a nivel rural y urbano.

2.3. Heterogeneidades sociales y bloques intranacionales

En esta parte se presentarán los principales hallazgos de la aplicación de la metodología de análisis factorial para: 1) medir las heterogeneidades al interior de la sociedad colombiana como una forma práctica de identificación de estratos o bloques intranacionales; 2) cuantificar las brechas sociales para formular la caracterización de las variables significativas para medir las condiciones de vida de los hogares y los grupos sociales. Este tipo de estudios ayudan a profundizar el conocimiento de la pobreza existente en Colombia.

Como conclusión general del análisis factorial, aplicado en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 del DANE, se afirma que aunque la cobertura de los servicios sociales de educación, salud y servicios básicos domiciliarios (saneamiento básico, alcantarillado y acueducto, energía eléctrica) ha avanzado en los últimos 20 años —a partir de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 como Estado Social de Derecho garantista de los derechos sociales, económicos y culturales—

siguen existiendo muchos municipios pequeños que no alcanzan a disfrutar o beneficiarse de los servicios sociales gubernamentales ni de condiciones mínimas de vida digna; además de que, por otro lado, hay una desigualdad elevada entre los grupos sociales o bloques intranacionales ricos y pobres.

El bloque o segmento de la sociedad con mayor nivel de condiciones de vida se encuentra entre los sectores ricos de las principales ciudades de Colombia: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, que concentra 22% de los hogares. En cambio, los tres bloques más pobres agrupan el mayor número de municipios y ciudades pequeñas, y casi concentran 23% del total de hogares. Las diferencias entre el bloque de mayor nivel de vida y el bloque de pobreza extrema son claras: mientras el índice de condiciones de vida promedio de los municipios en extrema pobreza es de 22.33 sobre 100 en promedio, el de los municipios más ricos, llega a 91.36. En medio de estos bloques significativamente desiguales se encuentran tres bloques intermedios, que registran un puntaje en el índice medio superior a 59 y menor a 86 sobre 100.

En cuanto a las características de la población, se encuentran también diferencias importantes: el promedio de escolaridad de los jefes de hogar en los 200 municipios en zonas rurales dispersas pobres es de analfabeto y primaria incompleta, muchísimo menor en contraste con los grupos más ricos de las principales ciudades de Colombia (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla). Igualmente, se encuentran entre las diferencias a nivel de vivienda; en cuanto a acceso a servicios públicos la desigualdad es fuerte: los habitantes de los municipios del bloque de pobreza extrema no conocen acueducto, no alcanzan a tener siquiera letrina para la eliminación de excretas y cocinan con leña, su vivienda es de materiales precarios y el indicador de hacinamiento muestra que en este grupo de municipios es común encontrar más de cinco personas por cuarto. En cambio, en el bloque de mayor nivel de vida de los más ricos la situación es opuesta: se ha logrado una buena cobertura del cien% de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica o gas a cocinar, y las

Cuadro 4. Bloques intranacionales por tamaño de municipio

Clúster	Tabla de clúster por grupo poblacional						Bogotá	Total
	Población número de habitantes							
	Menos de 20,000 habitantes	Entre 20,000 y 50,000 habitantes	Entre 50,000 y 100,000 habitantes	Entre 100,000 y 500,000 habitantes	Entre 500,000 y 5 000,000 habitantes			
1	152,608 7%	110,201 6%	14,627 2%	35,261 1%	2,952 0%	336 0%	315,984 3%	
2	561,516 27%	300,757 16%	55,392 7%	188,333 8%	29,853 1%	7,263 0%	1,143,114 10%	
3	442,021 21%	285,696 15.3%	92,774 11.1%	192,499 8.0%	71,787 3.4%	31,470 1.6%	1,116,246 10.0%	
4	262,238 13%	261,132 14%	99,047 12%	221,167 9%	143,859 7%	78,820 4%	1,060,353 9%	
5	318,834 15%	347,343 19%	197,975 24%	451,230 19%	337,748 16%	235,749 12%	1,188,878 17%	
6	254,479 12%	426,643 23%	270,009 32%	833,990 35%	807,401 39%	644,618 33%	3,237,14 29%	
7	66,394 3%	137,803 7%	102,812 12%	484,411 20%	698,400 33%	942,573 49%	2,432,393 22%	
Total	2,058,180	1,869,575	832,635	2,406,891	2,091,999	1,934,828	11,190,000	



Cuadro 5. Clúster y puntaje en el Índice final para Colombia

Clúster	N	%	Índice		
			Min	Mean	Max
1	315.739	2.823	0	22.36	29.76
2	1142.289	10.215	29.85	40.16	48.15
3	1115.424	9.974	48.21	54.19	59.47
4	1059.473	9.474	59.5	63.54	67.2
5	1887.185	16.876	67.21	71.74	75.77
6	3233.86	28.918	75.78	81.37	86.67
7	2428.855	21.72	86.68	91.33	100
Total	11182.825	100	0	71.63	100

viviendas están, en promedio, construida en materiales adecuados y de lujo.

2.3.1 Identificación de bloques intranacionales o estratos

Al aplicar el análisis de clúster se obtienen siete grupos de hogares que representan la sociedad colombiana segmentada por condiciones de vida. Se partió del cálculo de un índice aproximado, descartando y seleccionando variables que explicaran las diferencias en las condiciones de vida de los hogares, después se procedió a determinar diversos grupos o tipos de hogares usando el algoritmo del *Cluster Analysis*, el cual permite la construcción de grupos en los cuales los objetos de un grupo tienen características similares entre sí y disímiles a los de los demás grupos. El **Cuadro 4** muestra el promedio del índice de condiciones de vida en cada uno de los conglomerados encontrados: (véase **Cuadro 5**)

a) Los hogares del Estrato 1

Este tipo de hogares tienen el nivel más bajo en el índice de condiciones de pobreza, el cual en promedio es de 22.36 frente a 100, lo cual indica que son hogares con privación absoluta, de pobreza extrema e indigencia. Según la ENCV 2003 equivalen a 2.8% de los hogares del país, es decir, 315 mil hogares en esta condición de pobreza extrema.

De estas viviendas, 55% tienen pisos de tierra o arena; con paredes de madera burda y tablón, 39.9%; no tienen acceso a energía eléctrica, 53%; no cuentan con

redes de acueducto, 84%; con fuente de agua fuera de la vivienda, 58%, los cuales utilizan río, quebrada, nacimiento y manantial para abastecerse de agua; no tienen acceso a redes de alcantarillado, 99%, de los cuales el 54% tiene el sanitario fuera de la vivienda. El sitio de cocina está ubicado en un patio o al aire libre en 30%, y el material para cocinar predominantemente es leña, madera y carbón de lecha en 94.4%.

Las personas que viven en el Estrato 1 tienen como jefe de hogar a una persona con nivel educativo de analfabeta o de primaria incompleta: 42% y 45%, respectivamente. La inasistencia escolar es alta, de 24% en primaria y de 57% en secundaria; y 46% de estos jefes de hogar no está cubierto por ningún sistema de seguridad social en salud (véase **Cuadros 6 y 7**).

b) Los hogares del Estrato 7

En el otro extremo de esta estratificación social está el grupo con el más alto nivel de condiciones de vida. Estos hogares que tienen un nivel muy alto en el índice de condiciones de vida, en promedio de 91.33 sobre 100, representan 21.7% o la quinta parte del total de la población, es decir, alrededor de 2 millones de los hogares del país (2 millones 428 mil 855 hogares).

Este tipo de hogares tienen las siguientes características en el componente de capital físico de la vivienda: 62% vive en apartamentos, y 37% en casas; casi la totalidad, 98%, tiene paredes construidas con bloque, ladrillo y/o madera pulida; los pisos son 72% de baldosa, vinilo o tableta, 10%

Cuadro 6. Bloques intranacionales por regiones y zona rural

Clúster	Región en zonas rurales						Total
	Pacífica	Atlántica	Antioquía	Oriental	Central	Valle Cauca	
1	75,591 17%	72,408 11%	45,493 12%	60,892 8%	44,954 11%	6,967 4%	306,305
2	192,174 44%	259,337 41%	117,066 32%	257,137 36%	133,183 31%	33,122 20%	992,017
3	104,964 24%	193,204 30%	67,371 18%	186,623 26%	107,462 25%	42,441 26%	702,064
4	34,730 8%	65,406 10%	42,056 11%	90,082 13%	60,212 14%	35,275 22%	327,760
5	18,792 4%	32,355 5%	51,133 14%	80,808 11%	46,249 11%	30,092 19%	259,430
6	9,366 2%	12,879 2%	36,612 10%	38,889 5%	30,779 7%	13,442 8%	143,968
7	585 0%	0 0%	8,097 2%	4,540 1%	3,598 1%	310 0%	17,130
Total	436,202	635,589	369,828	718,971	426,438	161,649	2,78,676



Cuadro 7. Bloques intranacionales por regiones y zona urbana

Clúster	Regiones en zonas urbanas									
	Pacífica	Orinoquia y Amazonas	San Andrés y Providencia	Central	Oriental	Atlántica	Valle Causa	Antioquía	Bogotá Distrital	Total
1	2,593 1%	263 0%	0% 0%	1,002 0%	1,174 0%	1,847 0%	2,464 0%	0% 0%	336 0%	9,679
2	17,727 5%	2,820 2%	215 1%	18,544 2%	3,880 0%	61,857 4%	28,637 3%	10,143 1%	7,263 0%	151,096
3	41,255 11%	13,348 10%	782 4%	49,331 5%	42,854 3%	155,886 11%	46,482 5%	32,774 3%	31,470 2%	414,182
4	62,395 17%	25,031 19%	2,212 12%	96,532 10%	137,930 10%	190,052 13%	69,649 7%	75,972 7%	72,820 4%	732,592
5	92,826 25%	29,803 22%	6,574 34%	275,343 27%	292,856 21%	310,373 21%	174,337 17%	211,588 19%	235,749 12%	1,629,448
6	111,749 30%	43,597 32%	8,067 42%	377,840 38%	560,313 41%	483,610 33%	383,588 38%	479,789 43%	644,618 33%	3,093,173
7	39,972 11%	20,091 15%	1,344 7%	188,790 19%	330,383 24%	275,678 19%	305,815 30%	310,615 28%	942,573 49%	2,415,263
Total	368,519	134,953	19,195	1,007,392	1,369,390	1,479,302	1,010,972	1,120,882	1,934,828	8,445,433

de alfombra o tapete, y 8% de material de mármol; 99% tienen acceso a redes de acueducto dentro de la vivienda, con servicio de agua permanente, las 24 horas y los siete días de la semana, lo mismo en conexión del sanitario a redes de alcantarillado, varios baños o sanitarios dentro de la vivienda; 98% cuentan con servicio de energía eléctrica. En cuanto al lugar de cocina, 99% lo tiene dentro de la vivienda, cuenta con conexiones de gas propano, gas natural y energía eléctrica, en 23%, 60% y 17%, respectivamente.

En cuanto a la dimensión del capital humano, las personas de este segmento social registran niveles elevados en años de escolarización; 80% de los jefes de hogar han superado la secundaria completa, 37% cuentan con nivel superior y 12% con postgrados (maestrías y doctorados). Más de 70% de estos hogares no tiene niños en edad escolar ni en secundaria. El clima educacional o escolaridad promedio de estos hogares en 54% es superior a 15 años de escolaridad. Y estos jefes de hogar pertenecen al régimen contributivo del sistema de seguridad social por estar en la condición laboral de empleados cualificados o patronos.

c) Los hogares del Estrato 6

Este segmento de la población es el de mayor tamaño o el más predominante en la población de Colombia, equivale a 29%. Este mayor porcentaje, que equivale a la tercera parte de la población total, 3 millones 233 mil 860 hogares, tiene en promedio un nivel de vida moderadamente alto de 81.37 sobre 100.

Entre sus rasgos más representativos encontramos que predominantemente son hogares que habitan en casas (67%), y en apartamentos (31%). También se observa que, en comparación con el Estrato 7, 62% tienen piso de baldosa y vinilo, no hay pisos de mármol ni alfombras, en su lugar hay 30% de pisos de cemento; 99% de estas casas cuentan con todos los servicios públicos domiciliarios como energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, y recojo de basuras. En cuanto al material para cocinar, en contraste con el Estrato 7, aquí aumenta la participación del gas propano a 40%.

En términos del capital humano de este grupo social, resalta que los niveles de escolaridad predomi-

nantes de los jefes de hogar son: 30% con secundaria incompleta, 23% con primaria completa, y tan sólo de 20% con secundaria completa. El clima educacional predominante promedio de los hogares es el nivel de 10 años de escolaridad (64%). En cuanto a seguridad social en salud, 60% está en el régimen contributivo y 30% no están vinculados a ningún régimen, lo que significa que son trabajadores independientes o por cuenta propia.

d) Los hogares del Estrato 5

Este grupo de hogares registra un nivel de vida en el índice de condiciones de vida de 71.74 en una escala de 0 a 100, que también es moderadamente alto, en este nivel se encuentran 16% de los hogares colombianos, igual a 1 millón 887 mil 185 hogares.

El tipo de vivienda de este estrato es predominante casa (76%) y departamento (17%); 40% de ellos cuentan con piso de baldosa, vinilo o tableta; 82% tienen sanitario dentro de la vivienda y conectado a alcantarillado; y 96% registran cobertura en acueducto; casi la mitad (52%) declaró que la vivienda que ocupan es propia, y 31% que vive en arriendo.

En la dimensión del capital humano en este grupo se destaca el mayor porcentaje en la condición de escolaridad de primaria incompleta (33%), seguido por primaria completa (23%) y secundaria incompleta (21%). La escolaridad promedio predominante de estos hogares es de 55% en el nivel de 10 años de escolaridad, 10 puntos porcentuales menos que en el Estrato 6. En cuanto a la seguridad social en salud, el dato más significativo es que 43% dice no estar vinculado a ningún régimen, 30% en el régimen contributivo y tan sólo 25% en el subsidiado.

e) Los hogares del Estrato 4

Este segmento de hogares tiene un índice de vida de 63.54 respecto de 100, en este nivel de vida se encuentran 9.5% o la décima parte de la población total, que equivale a 1 millón 059 mil 473 hogares que tienen un nivel de vida modesto.

Las principales características de la vivienda son: 86% tiene casas de baja calidad en materiales; en 60%



el material del piso es gravilla y cemento y en sólo 20% de baldosa o vinilo. Se destaca que tan sólo 60% cuenta con sanitario conectado al alcantarillado, y 25% con sanitario conectado a pozo séptico; sólo 77% de las viviendas tiene sanitario dentro de la vivienda. Casi la mitad son propietarios de la casa, 23% son arrendatarios y hay una significativa proporción de hogares 20% que viven en usufructo.

En este grupo, 38% de los jefes de hogar tienen como nivel máximo de escolaridad la primaria incompleta, le sigue 24% con primaria completa y solamente 14% con secundaria incompleta.

f) *Los hogares del Estrato 3*

Este grupo de hogares tiene en promedio el índice de 54.19 sobre 100, en el cual hay 9.97% de la población total, igual a 1 millón 115 mil 424 de hogares.

El capital humano del jefe del hogar es: 43% con primaria incompleta, 21% con primaria completa y de 19% analfabeta. Finalmente, 44% no está en ningún régimen o seguro de salud, y 45% está en el régimen subsidiado.

g) *Los hogares del Estrato 2*

Este grupo de hogares tiene un nivel promedio en el índice de vida de 40.16 sobre 100. En él se encuentran 1 millón 142 mil 289 de hogares, esto es 10.2% del total de hogares colombianos.

De estos, 97% viven en casas de mala calidad, 40% tienen piso de tierra o arena, y en 40% es de cemento y gravilla; 40% no tiene sanitario ni dentro ni fuera de la vivienda, y 30% cuentan con sanitario con conexión a pozo séptico; 60% no tiene conexión a red de acueducto, y tiene acceso al agua a través de manantial, río, quebrada o nacimiento. El combustible predominante que usan para cocinar es leña y madera. La vivienda es propia en 60%, y 30% la usan en usufructo.

El capital humano predominante de 45% de los jefes de hogares es la primaria incompleta, y 36% se encuentran sin educación o analfabetas. En cuanto al acceso de seguridad social en salud, 51% están en el régimen subsidiado, y 45% no tiene ningún seguro de salud.

2.3.2. *Caracterización de los bloques intranacionales*

En este apartado se presentarán dos matrices en las que se ilustran los bloques intranacionales en Colombia. El primer cuadro correlaciona los 7 estratos sociales con los distintos tamaños de población de los territorios. Los siete colores representan a los bloques intranacionales que muestran la distribución de cada uno de los estratos en los distintos tamaños de ciudades de Colombia. Bogotá es la ciudad capital del país con 7 millones de habitantes. La siguiente categoría incluye las ciudades ubicadas en el rango de 500 mil y 5 millones de habitantes, entre las cuales se encuentran las principales ciudades: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pasto, Manizales, Pereira, Ibagué, Popayán, Cúcuta, Cartagena, Armenia, Neiva, Florencia, Montería y Santa Marta. En la categoría de ciudades entre 50 mil y 100 mil habitantes están otras ciudades pequeñas intermedias: Arauca, Puerto Inírida, Leticia, Tumaco, Buenaventura y Chía. Entre 20 mil y 50 mil habitantes están las caberas municipales pequeñas. Finalmente, con menos de 20 mil habitantes están todos los municipios pequeños ubicados en zonas dispersas y en riberas de ríos, caseríos y veredas.

El bloque con mayor nivel de vida, al cual denominaremos Bloque 7, está distribuido en la ciudad de Bogotá con una participación de 50%, e incluye también a las 23 ciudades mayores de entre 100 mil y 500 mil habitantes de Colombia. Esto corresponde con la población que vive claramente en las mejores áreas de las zonas urbanas de las grandes ciudades, con las mejores condiciones de vida, medidas por la calidad de su vivienda (la mayoría son apartamentos), y en un entorno de vivienda con una dotación o equipamiento de infraestructura de servicios públicos y privados de la más alta calidad; adicionalmente, los miembros de estos hogares cuentan con un nivel educativo de postgrado y con empleos e ingresos altos.

Otros bloques predominantes en las zonas urbanas son el Bloque 5 y Bloque 4, los cuales están igualmente distribuidos en todos los estratos de Colombia.

En el extremo opuesto, los bloques 1 y 2 se corresponden con el menor nivel de vida o con mayor condición de pobreza extrema, y están ubicados predominantemente en las zonas rurales dispersas de las regiones del Pacífico colombiano, donde habitan poblaciones afrodescendientes e indígenas, y también en la parte rural de la región Atlántico, en el sector Caribe, al Norte de Colombia, donde las viviendas, pisos y paredes son de menor calidad: pisos de tierra, viviendas rurales e indígenas sin conexión a acueducto, sanitario ni alcantarillado, y sin ninguna dotación de servicios públicos. El Bloque 3 es también predominante en las zonas rurales en situación de pobreza no tan extrema, sino de menor pobreza.

III. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La producción generalizada de problemas sociales o “riesgos”⁹⁰ está presentes desde la configuración de los Estados-nación modernos, pues factor sirve de propulsor para la producción de formas estatales de gestión del riesgo, lo que de manera específica desemboca en los sistemas de protección social y en sus etapas de evolución, pues —al desligarse la protección de las *relaciones tradicionales de autoridad* (Giraldo, 2007:50)— es el Estado el que comienza a encargarse del reconocimiento de los individuos como ciudadanos y del otorgamiento de reivindicaciones socioeconómicas como respuesta a la pobreza y la desigualdad. Así, la cuestión social⁹¹ se inserta en la agenda política para el diseño y la implementación de políticas sociales, que sirvan para contrarrestar el escenario anterior, con base en los diferentes modelos de protección social que configuran.

Según Carlos Gerardo Molina (2003:1-29), en América Latina ha sido tradicional la adopción de tres modelos de protección social:⁹² 1) el *universalista*, que busca cubrir con servicios similares y públicos a toda la población; 2) el *corporativo*, que busca que los beneficios ofrecidos a la población dependan de sus ingresos y, particularmente, se encarga de los vinculados a la economía formal, en función de la manera como se insertan en el mercado de trabajo —lo que en otras palabras ofrece la seguridad social—; y, finalmente, 3) el modelo *residual o asistencial*, según el cual se establece que la protección social, provista públicamente o por el sector privado, se oriente a unas pocas personas seleccionadas con criterios paternalistas y de caridad.⁹³

En la última década, los lineamientos de política social para América Latina se han direccionado hacia el retorno de las políticas asistenciales, con la adición en la implementación de acciones dirigidas al suministro de bienes sociales desde el sector privado.⁹⁴ Se trata entonces de la consolidación y legitimación en el imaginario colectivo de las políticas residuales, tras la introducción de algunos cambios en relación con el modelo tradicional residual,⁹⁵ a partir de las reformas del llamado Consenso de Washington⁹⁶.

Así, el modelo de protección social asistencial se consolidó en el imaginario colectivo de los ciudadanos como un modelo basado en un deber que la sociedad asume, frente a un grupo de miembros de dicha sociedad que se encuentran en una precaria condición socioeconómica (Giraldo, 2007:64). Es decir, el acceso a la asistencia pública de tales ciudadanos se justifica por su condición de vulnerabilidad y no por su condición de ciudadano con derechos, lo que hace que tales individuos sean diferentes a los demás y que, por tanto, la asistencia a estas personas se constituya como un deber social. Los derechos sociales no se concibieron entonces desde una perspectiva universal a partir de la consolidación del modelo asistencialista clásico, pues en éste la asistencia no consistía en derechos sociales universales y generales, sino que consistía en dirigir la protección hacia donde la indigencia pudiera ser certificada (Giraldo, 2007:64).

El otro aspecto fundamental del modelo de protección asistencial es lo que Molina (2003:13-14) determina como la tensión entre la modalidad estructural y la de emergencia.⁹⁷ Básicamente lo que establece es que el modelo de protección asistencial se basa en metodologías temporales, constituidas por transferencias monetarias de emergencia, limitando su alcance a los grupos poblacionales con las mayores y más urgentes carencias económicas. Lo que queda claro de su estructura es que éste no pretende generar cambios de fondo que permitan combatir las causas estructurales que determinan la condición de vulnerabilidad, ni pretende generar mejores niveles de calidad de vida en la población en el mediano y largo plazo; a diferencia de los servicios sociales propios de los modelos estructurales que mantienen, en su provisión, un carácter permanente y estructural y responden a derechos ciudadanos (Molina, 2003:14).

Al igual que los modelos de protección social, la política social surge tras el asentamiento de la ciudadanía social⁹⁸ y consiste en la provisión de bienes y servicios sociales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, el mantenimiento de la armonía social y la regulación de las relaciones sociales (Giraldo, 2007:56-57). Está compuesta por dos grandes “paquetes” de servicios: uno estructurado de manera rigurosa por sectores (educación, capacitación, recreación, cultura, deporte, vivienda, servicios públicos domiciliarios, etc.), y otro componente de protección social, que a la vez se divide en dos grandes grupos: aseguramiento y asistencia (Giraldo, 2008).

Teniendo en cuenta que los sistemas de protección social se configuran como la estructura necesaria para la protección de la ciudadanía —de la cual se derivan además las redes institucionales encargadas del suministro de los bienes sociales y la infraestructura, que son obligación del Estado— es necesario entender la ma-

nera en que en Colombia se ha venido asumiendo dicho proceso, para poder así mismo definir las características que enmarcan la política social en general.

El Sistema de Protección Social Colombiano⁹⁹ está compuesto por dos grandes subgrupos: el Sistema General de Seguridad Social y la Asistencia Pública. Cada uno de estos cuenta una población objetivo diferente.

Así, el Sistema General de Seguridad Social —compuesto por una combinación de instituciones gubernamentales (*en descenso*) e instituciones privadas (*en aumento*) que proveen atención en salud, pensiones, subsidio familiar y riesgos profesionales (Giraldo, 2007:185)— se basa en la adopción de un modelo bastante alejado del corporativo, aunque conserva los beneficiarios de éste, pues se dirige a los trabajadores del sector formal, pero también a los independientes que cotizan, es decir, a las clases más privilegiadas.

Por su parte, la asistencia pública se centra en programas asistenciales, que buscan suplir las necesidades básicas de aquellos que no cuentan con las capacidades para procurarse los servicios sociales que necesitan a partir de sus propios recursos. Este último componente es normalmente conocido como asistencia social¹⁰⁰ y está centrado en los grupos poblacionales que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, que además presentan las más profundas condiciones de vulnerabilidad, bien se trate de menores de edad, adultos mayores, discapacitados, desplazados o población en condición de pobreza en general (Espinosa y Núñez, 2008). La asistencia social puede estar conformada tanto por programas universales como por programas focalizados, pero en Colombia, este componente del sistema de protección social solamente incluye programas del segundo tipo, y están constituidos por transferencias en efectivo, asistencia en especie y subsidios para servicios.¹⁰¹

3.1. El Sistema de Protección Social de Colombia

Para tal efecto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 789 de 2002,¹⁰² se estructuró el Sistema de Protección Social (sps): un “conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos” (Ley 789, 2002:1). Este conjunto, para su adecuado funcionamiento, contempla tres aspectos claves: 1) capacidad de articulación de la oferta de servicios; 2) necesidad de contar con mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones a los más necesitados; y 3) posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado (acceso a activos)¹⁰³. El Sistema, además:

[...] está formado por cinco pilares fundamentales, que tienen como base los procesos de focalización que les permiten priorizar sus intervenciones:

Sistema de Seguridad Social Integral. Es el pilar fundamental del sps, es de carácter universal y promueve el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios) a diferentes riesgos.

Sistema de Promoción Social. Está dirigido a la población más pobre y vulnerable que requiere apoyos adicionales del Estado para superar su condición. Supera la visión asistencialista al procurar incluir dentro de su formulación no solamente la solución temporal de los problemas de carencia de necesidades mínimas a los que se enfrenta esta población, sino la promoción de la



expansión de sus posibilidades, es decir, que alcancen logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.

Sistema de Formación de Capital Humano. Permite a todos los individuos generar las capacidades necesarias para poder insertarse adecuadamente al mercado laboral. Avanza en la concepción de un sistema de formación articulado en todo el ciclo vital de la persona.

Manejo Social del Riesgo. Componente flexible del SPS que procura brindar apoyo de manera oportuna cuando se presente un choque particular que afecte las condiciones de vida de una parte o del conjunto de la población. Tiene carácter anticíclico en su financiamiento.

Acceso a Activos. Apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos como herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

En este marco —y teniendo en cuenta que uno de los grandes retos de Colombia es la articulación de las instituciones del SPS y las del mercado laboral (PND 2006-2010:114)—, la política de generación de empleo e ingresos se constituye en el principal instrumento del Estado en la consecución de una sociedad con mayor equidad e inclusión social (PND 2006-2010:117). Entre las diversas acciones que contempla esta política, el Ministerio de la Protección Social debe, por una parte, asesorar a las autoridades y demás actores a nivel local en la gestión de sus propias agendas en materia de empleo, a partir de la realización de los Estudios de Mercado de Trabajo Regional (EMRT) y los Estudios de Mercado de Trabajo Sectorial (PND 2006-2010:122); y, por otra, desarrollar “procesos de capacitación y asistencia técnica permanentes a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género para poblaciones principalmente en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes” (PND 2006-2010:122).

El **Gráfico 3** ilustra la forma como se estructura el SPS.

3.1.1. Política de Protección Social en Colombia

Siguiendo esta línea, la Ley 1151 del 24 de julio de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “contiene una serie de compromisos del Ministerio de la Protección Social referentes a la Reducción de la Pobreza, Promoción del Empleo y Equidad” (MPS, 2008:2). En primer lugar, en el Artículo 1, literal c, se plantea —como uno de los principales objetivos del Plan de Desarrollo— la puesta en marcha de una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, priorizando las poblaciones más vulnerables y realizando programas especiales de sensibilización para la promoción del empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones.

De este objetivo primordial, se deducen los programas de inversión del gobierno nacional orientados a su cumplimiento: “la estrategia de equidad y reducción de la pobreza consistirá en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos generen ingresos suficientes para llevar una vida digna” (Ley 1151, 2007:12). De igual manera, “el Gobierno Nacional debe emprender acciones orientadas a la generación de trabajo en condiciones dignas” (Ley 1151, 2007:14), al tiempo que “implementará modelos alternativos de emprendimiento y generación de ingreso, promoviendo a las familias con menores dotaciones y en condición de pobreza y vulnerabilidad” (Ley 1151, 2007:14), para fomentar de esta manera el establecimiento de una política integral de promoción social.

Esta política se sustenta en el SPS que “abarca integralmente la atención a las familias e individuos” (PND 2006-2020:107), con el objeto de “mejorar la calidad de vida de las personas y familias, especialmente entre las poblaciones más pobres y vulnerables” (PND 2006-2020:107): el SPS se constituye en un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos (Ley 789, 2002). Con el propósito de consolidar este Sistema, el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3616 de

Gráfico 3: Estructura del sistema de protección social



Comentarios realizados por la Subdirección de Empleo y Seguridad Social, del DNP, al Informe Descripción de la evaluación ejecutiva del Proyecto de Asistencia técnica a emprendimientos y microunidades productivas de Mujeres Trabajadoras Vulnerables

2009 establece los Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, con el objeto de “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada” (DNP, 2009:2), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica: “la generación de ingresos es uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos” (DNP, 2009:20) de la población en extrema pobreza y/o desplazada, le brindan a ésta la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico. “En otras palabras, la generación de ingresos se convierte en una de las principales ‘puertas de salida’ de la situación de pobreza y vulnerabilidad” (DNP, 2009:20).

3.2 Política pública de Atención a la Población Desplazada en Colombia

El Estado colombiano, dentro del fuero de su actividad, ha venido implementando a partir de 1997 un número cada vez mayor de políticas, programas y proyectos enfocados a atender a la población civil víctima del desplazamiento forzado interno. Los programas en cuestión se basan en los lineamientos legislativos y jurisprudenciales que determinan la esencia de los mismos, sus objetivos, límites y alcances. El origen de estos se deriva del establecimiento de una Ley 387 de 1997¹⁰⁴ de la República y de las emanadas de ésta, así como de la legislación —Decretos reglamentarios, Acuerdos y Resoluciones generales; además de otras leyes gubernamentales como los Planes Nacionales de Desarrollo— de las directivas presidenciales que tratan el tema del desplazamiento forzado.

También, y con anterioridad al establecimiento de la Ley 387 de 1997, el CONPES del DNP había venido expidiendo documentos que plantearon algunos parámetros en torno al tema en cuestión, los cuales continuaron produciéndose inclusive después del surgimiento del cuerpo legislativo que establece y reglamenta el accionar del Estado frente a dicho menester. Por otra parte, la jurisprudencia expedida sobre el tema está compuesta por un importante número de sentencias de la Corte Constitucional y sus respectivos autos reglamentarios, aclaratorios y de seguimiento; resaltando de manera importante la Sentencia T-025 de 2004.

Así pues, la política social de atención a la población desplazada se desarrolla a partir de los lineamientos operativos, procedimentales y jurídicos establecidos en el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada¹⁰⁵. A través de éste, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, desarrolla el Programa de Atención a la Población Desplazada, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 387 de 1997.

El programa pretende ofrecer una respuesta estatal a la situación de la población desplazada, a partir del desarrollo de componentes de atención integral, de los cuales son beneficiarias las víctimas del desplazamiento que hayan sido inscritas en el RUPD o aquellas que se encuentren en peligro de desplazamiento en el municipio donde residen, además de los colombianos refugiados

que se acogen a los planes de repatriación. Lo que busca es brindar soluciones *duraderas a la población en situación de desplazamiento, asegurando el goce, ejercicio y derechos vitales vulnerados a los hogares y personas afectados por el desplazamiento, en concordancia con los principios rectores internacionales y las orientaciones de la Corte Constitucional colombiana.*

El Programa de Atención a la Población Desplazada se había configurado inicialmente con una estructura básica de tres componentes: Prevención, Asistencia Humanitaria y Estabilización Socioeconómica, los cuales se conservan hoy en día, pero han sido integrados en los últimos años a un armazón mucho más amplio denominado Modelo de Atención Integral para el Goce Efectivo de los Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. El primer componente, el de **Prevención**, representa la respuesta estatal a los hechos generadores de potenciales desplazamientos, con lo que se busca la salvaguarda de los derechos humanos de la población civil víctima del conflicto armado.

El segundo componente, **Asistencia Humanitaria**, se entiende como la atención estatal en el momento inmediatamente posterior al desplazamiento forzado, con el que se busca la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos afectados por el fenómeno en cuestión, brindando apoyo alimentario y no alimentario a los desplazados para recuperar su subsistencia mínima en asuntos relacionados con la alimentación, manejo de abastecimientos, aseo personal, alojamiento temporal, atención médica y psicológica (como se establece por el ACNUR); además de brindar información al grupo poblacional sobre la oferta institucional y los derechos que los resguardan. Para que un individuo u hogar pueda tener acceso a dicha asistencia, tanto en el caso de urgencia¹⁰⁶ como de emergencia¹⁰⁷, es necesario que se registre en el RUPD, mediante una declaración ante el Ministerio Público (procuraduría, personerías, defensorías del pueblo y despachos judiciales). La ayuda recibida bajo este componente se mantendrá solamente hasta un año después de ocurrido el desplazamiento.

Finalmente, el componente de Estabilización Socioeconómica busca contribuir con los procesos de retorno o reubicación de las personas y hogares desplazados, brindando posibilidades viables para que la población pueda *satisfacer sus necesidades básicas, materiales y no materiales a través de su propia gestión o de los programas que para el efecto desarrolle el Estado.* Se trata entonces de asistir a la población en situación de desplazamiento en los sectores de vivienda, salud, alimentación y educación, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Para el funcionamiento del programa fue necesaria la conformación de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con la participación de diferentes entidades, el cual tiene como objetivo ofrecer atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento, con un enfoque humanitario basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares desplazados, y buscando la integración social y económica de estos en los lugares de origen o en los lugares de reubicación.

La transición de este esquema básico a un Modelo de Atención Integral para el Goce Efectivo de los Dere-



chos radica principalmente en que “hasta el momento, [...] el Estado de Cosas Inconstitucional no se ha superado [Auto 008, 2009], [y] los derechos de la población desplazada no han sido restablecidos”, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado (2008:14).

Desde la expedición de la sentencia T-025 2004 se había establecido la necesidad de definir y cuantificar parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento. Aún así, sólo hasta 2007 y 2008 la Corte pudo pronunciarse sobre la batería de indicadores presentada por el gobierno nacional. A través de la expedición de tres autos, la Corte Constitucional adoptó un conjunto de 174 indicadores obligatorios (38 indicadores de resultado, 60 indicadores complementarios y 76 asociados), considerados como suficientes, pertinentes y adecuados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada (Auto 008, 2009).

El panorama anterior presionó para que el Estado colombiano reconociera la necesidad de reformular el esquema de atención a la población desplazada, soporándolo ahora “en los indicadores de goce efectivo de sus derechos (IGED) [...] cuyo objetivo principal es lograr una atención integral para la población en situación de desplazamiento. Así pues, estableció un Modelo de Atención compuesto por tres líneas de acción, a saber: la Prevención y Protección, Atención Integral (AI), y Verdad, Justicia y Reparación, las cuales cuentan con un proceso continuo de retorno y reubicación. Estas acciones se realizan con cuatro elementos de carácter transversal: enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, y participación y articulación territorial”, según estableció la Agencia de la Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.

El objetivo del modelo es lograr alinear la atención a la población desplazada con las acciones al interior de los procesos de Acción Social y aquellos desarrollados por el SNAIPD. Para esto, se establece entonces una Ruta de Atención según la cual las personas y los

hogares desplazados entran inicialmente en una etapa de recepción en las Unidades Territoriales de Acción Social, en las cuales se realiza el proceso de caracterización de la persona u hogar (véase **Gráfico 4**).

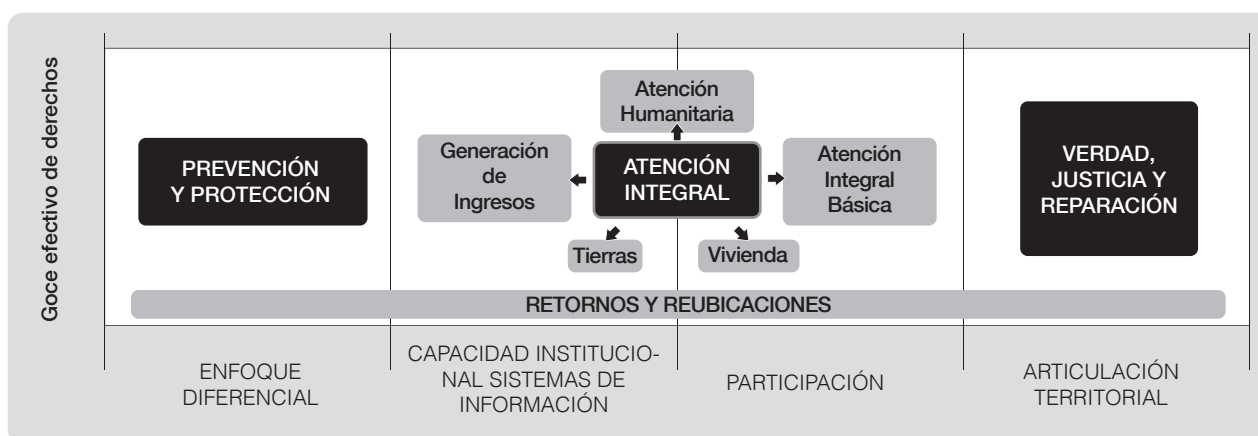
El resultado de este proceso es la Ficha Técnica de Evaluación de Capacidades y Necesidades, cuya información permite identificar los servicios sociales con los cuales el (los) miembro (s) del hogar se encuentra(n) beneficiado(s). Con la ficha técnica del hogar, la coordinación del SNAIPD procede en el territorio para solicitar los servicios faltantes y la remisión a la estrategia Juntos. A través de Juntos la población desplazada accede inicialmente de ser necesario a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE); después, se inicia la gestión para el acceso del hogar a los programas regulares de promoción social del Estado.¹⁰⁸

A pesar de la adopción de este nuevo modelo de atención, el estado de cosas inconstitucional persiste. Las profundas y reiteradas falencias y vacíos presentes en la atención a la población desplazada en Colombia, evidencian la incapacidad del Estado colombiano de conseguir los objetivos establecidos en la política pública, al igual que su debilidad en el proceso de consolidación de la misma como estrategia institucional. Así, aunque en el discurso se hable de un modelo de atención para el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada, en la práctica lo que se ha desarrollado es una estrategia de mitigación de las necesidades de las personas, más que una solución a las mismas. Lo anterior deriva en la exclusión, la desigualdad, y el aplazamiento en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado, lo que a su vez exacerba la crisis humanitaria padecida por las víctimas del desplazamiento (Palacios, 2007: 227).

Según un pronunciamiento de la Corte Constitucional de 2009, son varias las condiciones que el gobierno nacional debe alcanzar con miras a garantizar la superación del estado de cosas inconstitucional. En términos generales, resulta necesario ofrecer:

[...] soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes [...]: a) Goce efectivo de derechos por

Gráfico 4: Modelo de Atención Integral para el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento



Subdirección de Atención a la Población Desplazada, Programa de Apoyo Integral a la Población Desplazada, Agencia de la Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, Acceso en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>.

parte de un alto porcentaje de la población desplazada [...], b) Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial (i) la insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional, c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos [...], d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participan de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan, y e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional. (Auto 008, 2009)

Así pues, resulta entonces evidente que la política y los programas diseñados e implementados en pro de dicho grupo poblacional contienen componentes que, en su funcionamiento y debido a la misma naturaleza de su constitución, no permiten materializar prácticas efectivas que aplaquen y disuelvan la problemática en cuestión.

Para entender lo anterior, es necesario tener en cuenta que la política social para la población desplazada en Colombia se ha consolidado en torno a su componente de protección social, el cual, debido a la condición de la problemática y al enfoque institucional adoptado para hacerle frente, se ha restringido al principio de asistencia pública¹⁰⁹, basado en los criterios originados desde los modelos de protección social residual o asistencial.

Tradicionalmente, en América Latina se ha validado el diseño y la implementación de políticas públicas que centran su accionar en programas temporales que configuran estructuras fragmentadas y discontinuas de atención, al fundarse en el principio de la asistencia, que se ha convertido en el factor constituyente de la protección social. Dichas políticas son dirigidas a grupos poblacionales que —por una u otra particularidad— se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo que los hace diferentes al resto de la población. Esto ha llevado a que las políticas públicas diseñadas para atender a tales grupos se soporten no en un *gasto público social*¹¹⁰ que pretenda otorgar servicios públicos a la población desde su condición de ciudadano, sino en un *gasto en asistencia social*¹¹¹, *convirtiendo los servicios sociales dirigidos a los más pobres en bienes inferiores de baja calidad* (Rey de Marulanda *et al.*, 2006:iii).

Siguiendo la lógica anterior, en Colombia los desplazados han sido limitados a un tipo de ayuda basada en programas momentáneos y circunstanciales que se materializan a través del gasto enfocado a la asistencia social, los cuales establecen además mecanismos de atención especiales para un grupo poblacional específico, que es considerado como un conglomerado “problema” dentro del total de la población. El aspecto a resaltar de la explicación anterior es que, dentro de dicha lógica, “el acto de recibir un beneficio [...] no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario. En ese sentido, la asistencia social tiene más un carácter propiamente preventivo y punitivo que una garantía de los derechos de la ciudadanía” (Fleury y Molina, 2000).

Así, los procesos de asistencia dejan de lado mecanismos necesarios para mitigar las problemáticas estructurales que condicionan el estado de vulnerabilidad de la población en estudio. Tales mecanismos deben derivarse de la adopción del enfoque de derechos¹¹², necesario para lograr que dicha ayuda trascienda la mera concepción residual de la protección social y de la política social, para entrar en la lógica de adquisición de beneficios provenientes del Estado, derivados de la validación de la ciudadanía. En consecuencia, la política pública y los programas sociales para la población en situación de desplazamiento se muestran insuficientes para resolver los problemas estructurales que exacerban la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

Aunque resulte inapropiado abandonar la importancia que adquiere en muchos escenarios la asistencia social temporal —como es el caso de la asistencia y el socorro otorgado a la población en el momento inmediatamente posterior al desplazamiento o frente a un estado de extrema urgencia evidenciada en algún individuo u hogar desplazado—, es necesario entender que dichas políticas no pretenden buscar soluciones a las causas estructurales de la vulnerabilidad de la población. Además, estas ayudas se encuentran limitadas a la disponibilidad de los recursos estatales, lo que a la vez delimita sus estándares de calidad.

Así pues, los modelos de protección social basados en la asistencia social residual no deben concebirse como la política pública central, sino como un componente preliminar con una temporalidad previamente limitada, que buscan únicamente mitigar el impacto inicial ocasionado por la situación de desplazamiento, mientras que se incorpora a la población en programas secuenciales que otorguen beneficios sostenidos, en aras de mejorar la calidad de vida de las personas como ciudadanos sujetos de política, y no como objetos de la misma. Se trata entonces de construir una espiral de atención y no una cascada de programas segmentados por tipo de necesidad, procurando así el otorgamiento de atención integral al grupo poblacional.¹¹³

La política de atención a la población desplazada debe ordenarse y orientarse entonces hacia una estructura eslabonada o en espiral¹¹⁴, si la pretensión de la misma es que dicho grupo de población salga de su situación de desplazamiento y supere el estado de cosas inconstitucional. Una estructura de tal índole implica etapas que se deben superar para pasar al siguiente eslabón de atención, de tal suerte que los beneficiarios se esfuercen por alcanzar los eslabones subsiguientes.

El planteamiento anterior resulta válido en el entendido de que la política pública para atender a la población desplazada ostenta un problema estructural de diseño y aplicación, del cual se presenta como resultado de la implementación de una cascada de programas residuales, que dejan mucho que desear en materia de derechos sociales. Como bien los establece ACNUR:

[...] una de las limitantes que existen para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional es la incipiente incorporación del enfoque de derechos en la formulación de la política pública [...] Así, las políticas sobre las cuales se estaría soportando la respuesta estructural del Estado colombiano en materia de desplazamiento no parten estrictamente de un enfoque de derechos, ni están concebidas para atender las necesidades específicas de



la población desplazada; excepción hecha de la fase de atención de emergencia. (ACNUR, 2004-2006:24-25)

Lo interesante del enfoque de derechos —y lo fundamental del mismo— es que la lógica de éste no gira en torno a la simple asignación de bienes y servicios de los cuales las personas son “beneficiarios”, es decir, no contempla el cubrimiento de las carencias de los individuos como el otorgamiento de una limosna, una contribución o concesión derivada de la “amplísima generosidad” del Estado, sino que se trata de la validación de un derecho, al que todos los individuos tienen acceso en su condición de ciudadanos y como ratificación de la ciudadanía social.

Debido a lo anterior, la implantación de la política social desde el enfoque de derechos implica mucho más que el uso en el discurso político y en las políticas estatales de las acepciones propias a los derechos humanos; implica la transición conceptual de los acabados y mal gastados derechos humanos a derechos sociales, en donde estos últimos sean internalizados como tal. Así, los servicios de ayuda pública serán entendidos *per se* como derechos sociales que forman parte de la ciudadanía, dejando de lado ese discurso impersonal que identifica a las personas como clientes o beneficiarios que tienen un papel ajeno al proceso de ejecución de esta actividad de bienestar (Guendel *et al.*, 1999:8).

Resumiendo, la falta de eficiencia y eficacia de la política pública para atender a la población desplazada en Colombia gira en torno a cuatro debilidades conceptuales, a saber: 1) la magnificada ponderación otorgada al componente de asistencia social al interior de la política pública para la población desplazada;¹¹⁵ 2) la diferencia existente entre el *gasto público* enfocado a *lo social* y el *gasto público* enfocado a *la asistencia social*; 3) la inconsistencia entre la adopción de una lógica asistencialista temporal y sectorizada, y la necesidad de adoptar medidas que hagan frente a las problemáticas estructurales que determinan la condición de vulnerabilidad de la población, a partir de programas secuenciales con enfoque de derechos, que validen la ciudadanía y procuren mejores niveles de calidad de vida; finalmente, y en relación con el punto anterior, 4) el problema de diseño y aplicación de la política de atención a la población desplazada, en la medida en que no parte de las necesidades reales de los ciudadanos, al considerarlos objetos de política, y no sujetos de las mismas.

Para mirar con mayor claridad el panorama planteado, es necesario retomar los principales componentes que caracterizan el modelo de protección social asistencial, contrastándolo con las políticas y programas para la población desplazada de Colombia. Se ha establecido —como primera característica— la adopción de programas asistenciales que establecen como requisito para el acceso al servicio, que las necesidades de un individuo u hogar sean demostrables, lo que conlleva a que estos sean sometidos a procesos de selección, en los cuales deben demostrar su incapacidad para suplir las necesidades familiares o personales.

Como ya se ha mencionado, la primera etapa de la ruta de atención a la población desplazada comprende un proceso de caracterización de la persona u hogar para identificar los servicios sociales con los cuales han sido beneficiados y solicitar los servicios faltan-

tes. Además, debido a que en Colombia los programas asistenciales no han logrado abarcar el total de la población desplazada, cubriendo en parte las necesidades de aquellos desplazados que presentan las más precarias condiciones de vida, la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional ha recalado la necesidad de implementar medidas de reconocimiento de la población desplazada y de sus necesidades.

Así, la Corte determinó en su sentencia 278 de 2007 que la AHE será prorrogable hasta que el desplazado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, con lo que nuevamente rectifica que dicha ayuda está destinada solamente a aquellas personas que demuestren su incapacidad de proporcionarse los servicios sociales que requieren por sus propios medios.

También, en una nueva sentencia —la T-496 de 2007— se dictamina que Acción Social deberá aportar elementos probatorios que le permitan desvirtuar los hechos sobre el desplazamiento para dejar de brindar ayuda a un individuo u hogar, es decir, debe demostrar que el estado de vulnerabilidad extrema ha finalizado.¹¹⁶ Como decisión de las sentencias anteriores, se establece entonces la necesidad de hacer una nueva valoración de las personas que son beneficiarias de los programas de atención para determinar si continuarán recibiendo la ayuda o no, es decir, si cumplen con los requisitos necesarios para acceder a los componentes de atención proveniente del Estado.¹¹⁷

Entonces, es claro hasta aquí que la atención a los desplazados en el país cumple con el parámetro de delimitación, fragmentación y sectorización en el acceso al servicio. Con esto es claro también que dichos programas, además de impulsar procesos de diferenciación e individualización de la población según tipo y calidad de la atención brindada, sirven solamente para mitigar momentáneamente las privaciones de algunos ciudadanos, dada la naturaleza igualmente limitada de su extensión; por lo que resulta válido plantear entonces que la ayuda transitoria para reducir la pobreza y la vulnerabilidad no soluciona los problemas estructurales en los que se encuentra inmersa la población desplazada.

A continuación se realizará un análisis de algunos de los indicadores que estiman el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran inmersos los desplazados. Se harán explícitas las cifras únicamente referentes al acceso a la educación, básicamente porque —además de ilustrar adecuadamente los planteamientos del documento— este factor: 1) representa la temática con el mayor número de fallos expedidos por la Corte Constitucional con anterioridad a la Sentencia T-025 de 2004, 2) es un componente esencial en la superación de las causas estructurales de la vulnerabilidad, debido a que evita que los desplazados caigan en pobreza crónica, además de romper con el ciclo de pobreza, y 3) porque generalmente en los textos sobre política social, la educación constituye el sector que presenta mejores resultados en los análisis sobre el gasto público social en el país.

Es importante tener en cuenta que no es suficiente examinar dichos indicadores solamente en torno a la cobertura, sino que es preciso detenerse a analizar el tipo y la calidad de la atención ofrecida, en aras de incluir una característica adicional de residualismo, a saber, una ayuda basada en el otorgamiento de bienes



inferiores que además se alejan de las necesidades reales de la población.

En el tema de los indicadores educativos es importante resaltar, en primera instancia, que en este sector —al igual que en la mayoría de aquellos que determinan la condición de vulnerabilidad— la situación de los desplazados es más precaria que la de los hogares e individuos pobres de los municipios receptores.¹¹⁸

Según Ibáñez, *los desplazados se encuentran en una condición más precaria que los pobres e indigentes urbanos* (Ibáñez y Moya, 2007:13); pues si bien la asistencia educativa en los menores de edad desplazados aumenta en los municipios receptores debido a la mayor oferta educativa, la tasa de asistencia escolar es menor en los desplazados que en el resto de la población pobre, además de presentar un alto índice de deserción escolar derivada de *la presión para vincularse en actividades generadoras de ingreso* (Ibáñez y Moya, 2007:13). En lo que a los jefes de hogar se refiere, el analfabetismo en estos se presenta igualmente en una proporción más elevada, y consecuentemente con lo anterior, los años de escolaridad del jefe de hogar en comparación con los pobres urbanos es menor.

Por otra parte, los desplazados en edad de trabajar nuevamente se encuentran en desventaja debido al reducido valor que sus conocimientos agrícolas adquieren en la ciudad, limitando *las posibilidades de inserción en los mercados de trabajo y restringiendo sus opciones de empleo a actividades informales que requieren pocas habilidades y son mal remuneradas* (Ibáñez y Moya, 2007:13). Entonces, es claro que uno de los factores determinantes para la superación de la condición de vulnerabilidad de las familias y los individuos desplazados es el tema educacional, ya que una optimización en la cobertura y la calidad del mismo hará posible evitar, por un lado, que dichas personas caigan en pobreza crónica y, por el otro, que dicha vulnerabilidad sea transmitida a las siguientes generaciones.

Según cifras de Acción Social, con corte a febrero de 2008, la cobertura en educación en 2003 llegaba solamente a 29 mil 707 niños y jóvenes desplazados matriculados en el sistema educativo. Si se supone que dentro de esa cifra Acción Social contabiliza los dos rangos de edad propios de la educación preescolar, primaria, secundaria y media —de 6 a 9 y de 10 a 25— había un desfase entre la oferta institucional y la demanda de 23 mil 863 cupos educativos. Durante los años subsiguientes, la cobertura en educación ha presentado mejoras considerables, que se traducen en un incremento de 90 mil 944 cupos entre 2003 y 2004, y de otros 93 mil 075 cupos adicionales entre 2004 y 2007 (Acción Social, febrero de 2008). Aun así, este último incremento resulta insuficiente comparado con el del primer lapso, más aún si se tiene en cuenta que el número de cupos alcanzados en cada año hace referencia a un número acumulado de personas insertas en el sistema educativo, del total de desplazados en edad escolar hasta cada uno de esos años y no durante el transcurso de los mismos de manera individual.¹¹⁹

Un aspecto importante a evaluar en este punto es que, si bien actualmente la cobertura en educación alcanza porcentajes importantes,¹²⁰ parece que el alcance del sistema no resulta idóneo en cuanto a la proporción de niños/as atendidos/as que están por fuera del rango de

edad para el nivel educativo correspondiente en lo que a la educación primaria se refiere; mientras que las tasas brutas de escolaridad¹²¹ resultan bastante bajas para la educación preescolar, secundaria y media. Adicionalmente, el boletín de CODHES *Ahora por los Desplazados* establece que las tasas de deserción intra-anual se encuentran en 3.4% para los niños entre los 5 y 11 años, en 5% para los que están entre 12 y 15 años, y en 18.5% para los que están entre 15 y 16 años.

Hasta este punto se han analizado cifras correspondientes al modelo básico de atención de tres componentes (explicado en el texto con anterioridad). Con miras a examinar los resultados del Modelo de Atención Integral para el Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la Población Desplazada en el componente educativo, se retomará el documento *Comentarios al Informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional Sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional Declarado Mediante la Sentencia T-025 de 2004* de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (2010).

Dentro del esquema de GED, el componente educativo se encuentra al interior de la etapa denominada “de atención básica”, dentro de la línea de acción de Atención Integral. Básicamente, es posible evidenciar que la situación no presenta cambios sustantivos durante el periodo 2004-2010, el cual comprende el periodo sobre el cual el gobierno nacional presenta su informe a la Corte. Así pues, según el documento, entre 2004 y 2010 la población desplazada entre 5 y 17 años de edad atendida por el sistema educativo pasó, según el informe del gobierno, de 111 mil 901 a 557 mil 860 estudiantes.¹²² La proporción de atención a población desplazada sobre población atendida total pasó de 2.1% en 2006 a 4.6% en 2009, en los niveles de preescolar, básica y media. No obstante este aumento, dicha proporción todavía resulta inferior a la participación de población desplazada en la población total.

El documento también establece que, a partir de las encuestas de la Comisión de Seguimiento, ha sido posible establecer que los niveles más bajos de la tasa de escolaridad se presentan en los grados correspondientes a la educación preescolar y media, aseveración que permite nuevamente identificar dos problemáticas propias del acceso a la educación por parte de la población desplazada. Primero, ratifica las dificultades de acceso al sistema derivado de múltiples condiciones como la falta de cupos; el desfase entre edad normativa y nivel educativo —extra edad temprana o tardía—; la ausencia de gratuidad en los gastos educativos adicionales a la matrícula; y la inseguridad, la enfermedad o la discapacidad, entre otros. Por otro lado, visibiliza las dificultades de mantenimiento en el sistema en los dos últimos grados, cuando la educación ya no es obligatoria, lo que claramente además implica un aumento en las tasas de deserción derivada en muchos casos de la necesidad de trabajar.

Finalmente, las cifras presentadas por el gobierno nacional en el citado informe no son claras para la población desplazada, en lo que al analfabetismo de la población adulta se refiere. Además:

[...] la información del informe [...] solamente pone de presente que no existe política de educación superior para la población desplazada. Si bien es cierto, la Educación



Superior no se considera como un derecho fundamental, el futuro de los jóvenes desplazados debe ser una preocupación de las instancias educativas públicas, tanto en materia de educación universitaria, como técnica o tecnológica [...] La relación de estas estrategias con la política de Generación de Ingresos se debe establecer claramente, haciendo un esfuerzo por especificarla para la población en desplazamiento.

Las cifras anteriores son bastante explícitas en torno a tres aspectos primordiales:

1) Los programas implementados para atender a la población desplazada presentan indicadores que claramente demuestran cobertura insuficiente en el sistema educativo. El punto neurálgico del asunto es que no solamente se trata de un problema de desfase entre oferta y demanda de la población en edad escolar, sino que además se trata de un descuadre entre rango de edad y nivel educativo correspondiente; lo que resulta altamente perjudicial para la población en cuestión, ya que dicho factor representa:

[...] un retraso en el programa de estudios [...], o una inasistencia permanente [...] Así, estos niveles de escolarización proyectan un panorama lejano del proceso de universalización de la educación para la población desplazada incluida en el RUPD.

2) Teniendo en cuenta lo anterior, es claro entonces que la política social diseñada e implementada para atender a la población desplazada en Colombia no ha sido pensada para responder a las necesidades reales de los desplazados, sino que se desarrolla de acuerdo con las limitaciones presupuestales, como bien lo establece el Decreto 2569 en sus artículos 25, 26 y 28, en los cuales dispone que la ejecución de los programas de estabilización socioeconómica depende de la disponibilidad presupuestal. Así pues, el aumento de cupos entre 2003 y 2008 no fue pensado ni se desarrolló con miras a solucionar los problemas de la población desplazada en el sistema educativo en cuanto al desequilibrio entre rango de edad y nivel educativo, sino que respondió más bien a una dinámica de aumento de cupos en proporción con el aumento de recursos otorgados por el Ministerio de Educación.

3) Finalmente, y como conclusión de lo anterior, es posible establecer que el modelo de protección social en Colombia, en lo que a la población en situación de desplazamiento se refiere, no pretende la solución de las causas estructurales de la vulnerabilidad, pues no tiene las estrategias adecuadas para frenar la desacumulación de capacidades humanas; ya que simplemente busca mitigar las privaciones en educación de algunos de los desplazados, sin que además esto implique una mejora de los niveles de calidad de vida a futuro.

3.3 Magnitud y asignación del gasto público social

El gasto público (es decir, el destino de los recursos fiscales) permite analizar y entender en qué medida los diferentes gobiernos se preocupan por la provisión de bienes y servicios a la sociedad. En esta parte del documento se intenta resolver dos preguntas: la primera tiene relación con la evolución del gasto social frente a

distintas alternativas de gasto, y la segunda con el efecto de los cambios normativos constitucionales e institucionales de los 90 en la definición del gasto público social de los últimos 20 años.

Esta primera parte es elaborada con base en el estudio del Sarmiento (2003), quien analiza la evolución del gasto entre 1975 y 2001, en los diferentes niveles de la administración pública: nacional, departamental y municipal, diferenciando si la ejecución fue realizada por las entidades de la administración pública central, las descentralizadas o las de seguridad social.

a. El gasto público social y el PIB

Sarmiento parte de que un ejercicio similar al que se ha hecho para el gasto total, se puede hacer para medir la importancia del gasto social dentro del PIB, para determinar la prioridad fiscal que se le ha dado en los diversos periodos como parte del gasto total, su eficacia y su eficiencia.

La correlación simple entre el gasto público social y el PIB es pequeña, pero mayor que para el gasto total. Las variaciones del PIB explican 16% de las variaciones del gasto social, es decir, que 84% de las variaciones se explica por otras causas. Este comportamiento tiene que ver también con cambios institucionales que han propiciado las rentas con asignación específica, buscando proteger el gasto social de los vaivenes políticos. Hasta la reforma de las transferencias, derivada de la reforma constitucional de 1991 y de la Ley 715, el gasto social estaba más ligado a los ingresos del gobierno que al PIB. La elasticidad promedio mayor que uno indica que, en el periodo de 1975 a 2001, la participación del gasto social dentro del PIB creció. Solamente en cuatro años del periodo el gasto social disminuyó cuando el PIB estaba aumentando: en 1976, 1990 y 2000, como reflejo de la caída del gasto total; y en 1997, debido al crecimiento inusitado de 1996 (por efecto de la sentencia del Consejo de Estado que ordenó distribuir lo correspondiente a participaciones de los municipios de los ingresos por privatización de las empresas públicas). En los demás años, el gasto social ha sido procíclico y en 9 de ellos su aumento porcentual ha superado al del PIB. Con excepción de 1979, los demás años son de la década de los 90.

Gasto público social y gasto público total

Si se hace la relación directa entre gasto social y gasto total, el porcentaje de variación explicado es de 28%, más bajo que el de América Latina que es, según la CEPAL, de 38%. El total del gasto social es menos sensible que el de América Latina —elasticidad de 0.57 para Colombia, comparado con 0.66 en América Latina—. Esta mayor estabilidad del gasto social se debe a la definición de rentas con asignación específica que permiten que, en coyunturas recesivas, el gasto social tenga alguna protección, mayor en Colombia que en otros países de la región. Sin embargo, esta protección no fue suficiente para defender el gasto social en el último episodio recesivo entre 1999 y 2000, lo que mostró la necesidad de la creación de la red de asistencia social con un fondo contracíclico al PIB. Los tres puntos contracíclicos, cuando baja el gasto total y sube el social son: 1981, cuando se inicia la crisis fiscal de los 80; 1987, cuando comienza la nacionalización de los docentes de secundaria; y 1993, cuando se aplica por primera vez la Ley 60, que reguló, hasta 2002, las



transferencias de los ingresos ordinarios del Estado que correspondían a los departamentos y municipios.

Lo sucedido en la década de los 90 es diferente. El gasto social crece continuamente hasta 1998 (143.5%), pero nuevamente el factor asociado no es el crecimiento del producto PIB (-66.6), sino la prioridad fiscal causada por la reforma constitucional (42.2%) y la presión presupuestal causada, en parte, porque la descentralización no se hizo sustituyendo gasto nacional por regional, sino creciendo los dos. Finalmente, la caída de los tres últimos años considerados se explica por la baja en la prioridad fiscal, a pesar de que la presión presupuestal crece levemente. Esto es una consecuencia de que el gasto social contribuyó, más que el total, al ajuste económico y que el crecimiento de la deuda hizo crecer el gasto total como porcentaje del PIB.

Gasto total por finalidades

La estructura del gasto estatal por finalidades refleja los énfasis de los distintos gobiernos. Entre 1975 y 1980 hay un gran crecimiento de los servicios económicos, que llegaron a significar la mitad del gasto público y 14% del PIB. Pero, a partir de este último año, su participación disminuyó hasta llegar en 2001 a un modesto 4% del PIB, el mismo nivel de 1975, y 10% del gasto público, cerca de 16 puntos porcentuales por debajo del nivel de 1975. Este comportamiento se explica por una tendencia de mediano y largo plazo a que el Estado deje de proveer directamente servicios económicos como banca de crédito, transporte, electricidad y aun construcción y mantenimiento de vías. En cambio de hacer producción y provisión directa de bienes y servicios, el gobierno hace énfasis en el fortalecimiento de su capacidad de regulación, evaluación y control.

Los problemas de violencia, que si bien existían antes de los 70, se agudizaron a partir de los 80 y 90 con el narcotráfico y la degradación creciente de los grupos armados ilegales, lo cual llevó a un crecimiento en el gasto destinado a defensa, orden y seguridad. Estos gastos representaron 2.7% del PIB en 1975, pero llegaron a ser 6.5% en 1999. En los años siguientes, alguna parte del gasto en seguridad, principalmente de policía y guardias de seguridad para funcionarios departamentales, aparecen incluidos en la finalidad de la administración estatal, que aumentó en 2.6 puntos porcentuales en el PIB a partir de 1998.

Las dos finalidades con mayor dinamismo relativo son: Administración del Estado y Otras finalidades, cuyo principal rubro es el pago anual de la deuda pública. El mayor volumen de gasto público se dio en 1999, cuando alcanzó a ser 44% del PIB. El gasto, como un todo, aumentó su participación en 2.7 veces en el periodo considerado en este estudio.

La administración del Estado y el pago de la deuda lo multiplicaron por 7.4 y, hasta 2001, la deuda multiplicó su participación en 8.3 veces, mientras que el gasto social la aumentó menos que el promedio, 2.0 veces.

El resultado del cambio en el portafolio de gastos del Estado muestra que en 1975 de cada 100 pesos que el Estado gastaba, 42 se destinaban a finalidades sociales, 26 a servicios económicos, 17 a orden y defensa, 8 a pago de deuda y 7 a administración. Para 2001, de cada 100 pesos de gasto anual, el Estado entrega sólo 34 para sectores sociales, 28 para deuda, 17 para administración

del Estado, 11 para servicios económicos y 10 para orden y defensa.

Es claro que el cambio de énfasis en el gasto del Estado, que lo llevó a reducir la provisión directa de bienes y servicios económicos, no fue para permitir un mayor gasto en lo social, sino para aumentar de manera considerable los gastos de administración y el pago de la deuda, de tal manera que los costos de transacción de la sociedad colombiana se han hecho más grandes.

Gasto social por finalidades

Como actividades sociales, estrictamente hablando, se debería considerar el gasto en las personas para la formación y la acumulación de capital humano, individual y colectivo. En términos funcionales de la clasificación utilizada por el DANE se incluye —además de salud, educación y seguridad social— a los sectores de agua potable, saneamiento ambiental y vivienda, por su estrecha relación con la salud como factor básico de formación de capital humano.

El gasto social total

El gasto social sólo supera el peso dentro del gasto estatal que tenía en 1975 (6.6 de los 16 puntos que pesa todo el Estado = 41.6%) hasta 1996, año en que también muestra la mayor participación en el PIB con 16.7%. A partir de 1996, se da una disminución continua hasta 2000, con una leve recuperación en 2001 para ubicarse en 34% del gasto estatal. Relacionado con la población, el gasto por persona —en pesos constantes de 2001— aumentó continuamente hasta 1998, al pasar de \$191 mil en 1973, a \$695 mil en 1998. Por primera vez desde 1973, cae a partir de este año y se ubica en \$588 mil en 2001.

Los recortes derivados de una mayor restricción fiscal tienden a afectar con mayor rigor la inversión social. El tener gastos con destinación específica protege, pero no completamente, al gasto social. Se impone la necesidad de mecanismos como el fondo contracíclico planteado para la Red de Apoyo Social (RAS).

El crecimiento del gasto social por persona hasta 1998 no fue continuo. Entre 1975 y 1990 la tasa de incremento anual *per cápita* fue de 2.7%, un ritmo muy similar al que creció el gasto total del Estado. En el decenio de los 90, especialmente como efecto de la Constitución Política de 1991, aumentó el ritmo de crecimiento 11% anual cuando el gasto total lo hacía a 7.7%. Por esta razón, aumentó su participación en el PIB y en el gasto total del Estado. Entre 1999 y 2001, el gasto total perdió 4.6 puntos porcentuales del PIB, y el gasto social bajó 1.4 puntos. En 2001, el gasto social era 13.3% del PIB.

b. Comparación con América Latina

Colombia, que tenía en los 80 un gasto social por debajo del promedio de América Latina, aumentó su participación por efecto de cambios en la Constitución Política y llegó hasta 15.3% del PIB entre 1996-1997. Como se puede ver en el **Gráfico 7**, Colombia tenía una participación mayor que Bolivia y Chile, al situarse entre los países que estaban por encima del promedio continental. En cambio, entre 1998 y 1999, Colombia disminuyó su participación a 13.9%. Este cambio se dio en relación inversa a lo ocurrido en el promedio de los países de la



región, que aumentaron la participación del gasto social en el PIB de 12.5 a 13.1% en esos años.

El crecimiento del gasto social no ha sido homogéneo en las distintas finalidades que lo componen. Mientras que la educación aumenta su participación en menos de medio punto desde 1975 hasta 1998, vuelve a los niveles de participación de 1980 en 2001; la salud cuadruplica su participación; la seguridad social la triplica; y la asistencia social —el más procíclico de los gastos sociales, porque se financia con tasas parafiscales sobre los salarios— la quintuplica hasta 1998 y desciende notoriamente de ahí en adelante.

El gasto social que ha perdido más peso relativo es la educación: hace 27 años, por cada 100 pesos, 50 se gastaban en educación; en 2001, sólo se gastaron 25. Esta disminución se presentó desde 1985. No quiere decir esto que el gasto en educación no haya crecido en el periodo, puesto que su participación en el PIB aumenta desde 1990 cuando era 3.1% hasta 4.8% en 1998. La inusitada participación de 1996 (5.03%) se explica por razones coyunturales de reliquidación de las transferencias por una sentencia del Consejo de Estado, que consideró el producto de las privatizaciones como ingresos ordinarios del Estado. Con la política de restricción fiscal de 2000 la educación perdió 1.4 puntos del PIB y pasó a significar sólo la cuarta parte del gasto social.

La participación de los gastos en salud, en cambio, se duplicó al pasar de 15% del gasto social entre 1975 y 1990 a 30% en los dos últimos años. Sin embargo, también el rubro salud perdió un punto porcentual de participación entre 1998 y 2001.

La finalidad de seguridad social registró un comportamiento diferente. Es el rubro que mantuvo un mayor crecimiento en su participación en el gasto social desde 1975 hasta 1990, cuando fue del 30.9% del gasto total, por efecto del crecimiento del Estado y el reconocimiento creciente de las prestaciones sociales a través de las cajas de previsión. Sin embargo, con el nuevo régimen de la Ley 100 de 1993 perdió importancia como finalidad hasta significar la cuarta parte del gasto social desde 1998, que la llevó a una participación en el PIB de 2.7%, muy similar a la de 1990. Es de anotar que para 2001 eleva su participación al 4.73%.

La finalidad de asistencia social en las cuentas nacionales incluye básicamente las cifras del ICBF y los programas relacionados con la niñez. Aumentó continuamente su participación en el PIB a una tasa relativamente alta, pero con un peso pequeño ya que pasó de 0.1% a 0.9% en 1998, cuando comenzó a descender hasta 0.78% en 2000.

El gasto en agua potable como finalidad del gasto social no incluye a las empresas de provisión de agua, sino el gasto en “promoción, reglamentación, investigación y asistencia para la conservación, conducción y distribución de agua potable”. Presentó una pequeña participación en el PIB que de 0.02% en 1975 aumentó hasta 0.2% en 1985, proporción que mantiene con algunas oscilaciones, significando un 2% del gasto social.

De manera similar, vivienda —como finalidad del gasto social— no incluye a las empresas e instituciones del Estado encargadas de administrar los subsidios de vivienda, sino el gasto en actividades de “integración y desarrollo de la comunidad y desarrollo urbano con las regulaciones que deben hacer los ministerios”. Su

participación en el PIB fue en 2001 de 0.5%, y en el gasto social de 4%.

La finalidad “Otros servicios sociales” se refiere a deportes y cultura, cuyo comportamiento depende del talante de cada gobierno y osciló entre 0.5% en 1975 y 0.2% en 2001, como proporción del PIB y 7.9% y 2% como proporción del gasto social.

En conclusión, gracias a las disposiciones garantistas de la Constitución de 1991, el gasto público social ya no es tan sensible a la volatilidad generada por las crisis económicas y financieras internacionales por las fluctuaciones del ciclo económico. En realidad el gasto social en educación y salud no dependen de las decisiones discrecionales de la política económica. En segundo lugar, no hay duda de que el gasto público social en Colombia es significativo en términos de recursos; sin embargo, la calidad y la cobertura de los servicios sociales no ha logrado cumplir completamente las metas propuestas en términos de derechos sociales, económicos y culturales del mandato social contenido en la Constitución del 91.

IV. LOS ACTORES Y LAS RELACIONES DE PODER EN EL BIENESTAR SOCIAL

4.1 El rol de los gobiernos nacionales en la definición de la política social

Cada gobierno nacional ha venido contribuyendo a la configuración de un marco normativo importante para la defensa de los derechos de los desplazados, y cada vez dispone de mayores recursos para su atención y ha sido reconocido internacionalmente por sus esfuerzos.

Puede señalarse el inicio de una política de atención a la población desplazada durante el gobierno de Ernesto Samper (1994), pero sólo fue hasta la promulgación de la Ley 387 de 1997 que se generaron los más importantes avances, a través de la definición de las 3 fases de atención: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, y Estabilización Socio Económica.

Uno de los objetivos primordiales de la revisión efectuada es el planteamiento de un diagnóstico acerca del papel de cada gobierno desde que el Estado colombiano asumió en su Constitución Política de 1991 ir progresivamente asumiendo en materia de protección social (sobre todo en lo que a la atención de la población en pobreza extrema y desplazada se refiere); de tal suerte que resulte posible evidenciar la verdadera influencia que ejerce sobre los procesos sociales. Lo anterior resulta válido en el entendido de que, según la doctrina moderna, está comprobado que la consolidación de los estados nacionales depende de la articulación adecuada entre democracia, economía y política para alcanzar niveles adecuados de desarrollo social.

Al ser las instituciones los entes que perfilan estructuralmente a las sociedades y a los tipos de gobierno, y que estos últimos a su vez determinan la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales (Losada, sf), resulta evidente entonces la necesidad de conformar en los países una infraestructura institucional democrática participativa, dirigida al fortalecimiento de un Estado no sólo de derecho, sino con enfoque de derechos, que incluya leyes efectivas e instituciones legales para hacerlas cumplir (Stiglitz, 2002:52). Lo anterior se constituye como el requisito mínimo (Sullivan, 2002:31) para los negocios y el crecimiento

económico —si de búsqueda de desarrollo se trata—, y se reconoce como inaplazable la consolidación de un marco político e institucional acorde a tales metas desarrollistas, las cuales deben estar pensadas no en términos de desarrollo económico (donde el Estado se concibe como parte del problema), sino en cuanto al reconocimiento de la dimensión institucional de desarrollo que conlleva la necesidad de redescubrir y revalorizar la política en las estrategias de desarrollo.¹²³

Es importante tener en cuenta que no se trata entonces del establecimiento único de instituciones formales, sino de aquellas de corte informal que —más que ninguna otra— sirven para la validación y legitimación de los tipos de ciudadanía adoptados por una sociedad, y de los derechos que al interior de ésta se promueven y se protegen, consolidando así sistemas políticos en los cuales —además de incorporar la cuestión social como eje central en la agenda política y en los lineamientos para el desarrollo— se busca la participación activa de los ciudadanos en la diseño, implementación y evaluación de las respuestas estatales a dicha cuestión social, de tal suerte que en su aplicación propenda hacia la acumulación de factores de producción (Perry, 2005:12) que se deterioran de manera importante en los grupos vulnerables. Se pretende entonces la evolución o cambio institucional hacia “un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambio entre el máximo de actores [... al ser] por esta vía [...] que] la consolidación democrática se corresponde, además, con la eficiencia económica y la integración social” (Perry, 2005:12).

Lamentablemente, en Colombia, la política social, y en especial aquella planteada para atender a la población en pobreza extrema y desplazada, presenta como características centrales 1) la baja calidad de las instituciones en cuanto a la capacidad de respuesta a las demandas sociales, 2) los reducidos niveles de desarrollo de la agenda social, 3) los limitados alcances de la gestión pública y 4) serios problemas de coordinación inter e intra-institucional.

4.2 La población desplazada y los jueces de la Corte Constitucional

Como es evidente a lo largo de nuestra exposición, la Corte Constitucional juega un papel fundamental en la configuración y moldeamiento de la política social de atención a la población desplazada, pues —al lograr incidir de manera importante en la configuración de la agenda de política social— ha posicionado reiteradamente la problemática de la población desplazada y los estados que, derivados de esta población, la misma Corte ha reconocido, a saber: la crisis humanitaria, la vulnerabilidad extrema y el estado de cosas inconstitucional.

La dinámica anterior no sólo se basa en el ejercicio de su función jurisdiccional (Martínez *et al.*, 2009:95), sino también en la habilitación continua de escenarios de audiencia pública y debate con la participación de los diferentes actores sociales, lo que configura un proceso de seguimiento a la política pública con la participación activa de la población directamente afectada, organizaciones de la sociedad civil, organismos de control, algunos organismos del Sistema de las Naciones Unidas y ONGs de carácter internacional.

Así pues, la Corte Constitucional se ha configurado como el actor más relevante y más influyente en el proceso de construcción de una ciudadanía social en el país, al presionar la existencia de alternativas distintas de atención a la población desplazada más allá de lo netamente asistencial, buscando la configuración de respuestas institucionales efectivas para el GED de la población, a partir de la *tematización de las necesidades sociales, el reconocimiento de los derechos sociales y la instauración de una institucionalidad social* (Guendel, 1999).

La afirmación anterior resulta fundamental si se tiene en cuenta que un componente esencial en el análisis de la concepción del Estado es el estudio de sus instituciones, la calidad de las mismas, las formas de administración implementadas y la correspondencia entre los procesos de gestión de éstas y el sistema político adoptado. Entonces, el tipo de política pública diseñado e implementado está íntimamente relacionado con el rol que asume el Estado y, por definición, con las instituciones conformadas al interior del mismo para el impulso de dicho rol, más aún si se tiene en cuenta que una política pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de tomas de posición que involucra a varias instituciones estatales para su posterior ejecución y puesta en marcha (Vargas, 2001:58). Así, la Corte Constitucional representa la institución estatal que procura nivelar la balanza en el proceso de toma de posición frente al tema del desplazamiento forzado en el país, influyendo de manera constante en el direccionamiento de la política social.

Tres de las sentencias de la Corte Constitucional han sido fundamentales en el moldeamiento de los programas y las políticas de asistencia y atención integral a la población desplazada, a saber: la T-025 de 2004, la C-287 de 2007 y la T-496 del mismo año.

Sentencia T-025 de 2004. En términos generales, la sentencia establece dos realidades fundamentales para comprender la situación de la población desplazada en el país. En primera instancia introduce el estado de cosas inconstitucional, el cual hace referencia a la vulneración reiterada y de múltiples derechos de los desplazados, por acción u omisión de las autoridades públicas. También, y este es el segundo hecho, plantea como evidentes las falencias estructurales en todas las etapas y los componentes de la política pública de atención integral a la población desplazada, las cuales se imputan básicamente a dos circunstancias: 1) Asignación insuficiente de recursos, 2) Limitaciones en la capacidad institucional del Estado para brindar una respuesta oportuna, eficaz e integral a las necesidades de los desplazados.

Teniendo en cuenta que el Estado debe velar por el goce efectivo de la subsistencia mínima de los hogares en situación de desplazamiento, los demandantes que interpusieron acción de tutela y que fueron incluidos en la sentencia en cuestión establecieron que las instituciones estatales no estaban protegiendo sus derechos, al no dar respuesta efectiva a sus necesidades, principalmente en materia de vivienda, salud, educación, e inserción en proyectos productivos; es decir, que el Estado colombiano muestra incapacidad sobre todo en el desarrollo de los programas de estabilización y consolidación socioeconómica, a lo que además hay que sumar las



falencias evidentes en las demás etapas de la atención. A partir de aquí, la Honorable Corte Constitucional establece que el Estado debe otorgar a la población en situación de desplazamiento “un mínimo de protección [...] oportuna y eficazmente garantizado”¹²⁴.

Finalmente, la Corte ordena al Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) que establezca una lógica clara entre los objetivos y las responsabilidades asumidas por el Estado en materia de desplazamiento, y el rubro presupuestal para éstas asignado. De igual forma, dispone la necesidad de reformular los objetivos de la política estatal que el CNAIPD considere que no pueden ser cumplidos, proceso a ser desempeñado con la participación activa de la población desplazada, para así garantizar el GED mínimos y la superación del estado de cosas inconstitucional.

Sentencia C-278 de 2007. Esta sentencia presenta la demanda de los artículos 15¹²⁵ y 18¹²⁶ de la Ley 387 de 1997. El primero de estos, por el componente de temporalidad que presenta; y el segundo, por el deber de cooperar al que hace referencia. Los argumentos de la Corte en cuanto al Artículo 15 establecen que si bien resulta indispensable instituir una limitación temporal a la AHE por su naturaleza misma, el término de tres meses establecido en la ley es demasiado rígido. Así, la privación a algún desplazado de la AHE debe estar sustentada no en el cumplimiento de los tres meses de recibir la ayuda y su prórroga por tres meses más, sino en el logro de condiciones de autosostenimiento. Por otro lado, los argumentos para declarar inexecutable el Artículo 18 de la ley referida sustentan que el deber de cooperar resulta, además de inexistente, desmedido en relación con la situación del desplazado, pues exigir la cooperación agrava aún más su situación. Se debe abogar por el derecho que los desplazados tienen de participar en la construcción de una mejor calidad de vida y de un nuevo proyecto de autosostenimiento para la persona y su familia.

Sentencia T-496 de 2007. Esta sentencia tiene que ver con lo dispuesto en la C-278 de 2007 sobre el Artículo 15 de la Ley 387 del 97. Establece que para excluir a los desplazados de la AHE, Acción Social deberá probar que ha cesado la condición de desplazamiento, que la persona o la familia se encuentra en condiciones de autosostenimiento y que, por lo tanto, puede prescindir de la ayuda del Estado, o bien que debe pasar a recibir otro tipo de ayuda.¹²⁷ Lo anterior con miras a lograr una adecuada focalización y una medición exacta de las condiciones socioeconómicas de la población en estado de vulnerabilidad extrema. Aclara la Corte que ante la falta de claridad deberá darle primacía a los principios de buena fe y favorabilidad, y que —de confirmarse la necesidad de algún tipo de ayuda— es obligación de Acción Social informar al desplazado el tiempo que se demorará en asistirlo, además de otorgarle el acompañamiento, el asesoramiento y la información necesaria para garantizar su participación activa en todos los componentes de la política pública.

Adicionalmente a lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre diferentes aspectos relacionados con el desplazamiento forzado interno, desde 1997 hasta 2009, con aproximadamente 66 sentencias y 54 autos de seguimiento sobre la sentencia T-025 de 2004, que van desde la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada hasta

el tratamiento del problema de desplazamiento de la población indígena y afrocolombiana; la salvaguarda de los derechos de los grupos protegidos; la aplicación del enfoque diferencial, del de derechos y la consideración de la población desplazada como sujeto de política y no objeto de la misma; los procesos de inscripción al RUPD y de acceso al sistema, y los límites de la atención en cada uno de sus componentes y etapas del mismo; la garantía de Verdad, Justicia y Reparación a la población víctima; la continuidad del estado de cosas inconstitucional y la no garantía de los derechos a la población desplazada; y sobre los IGED, los asociados y los complementarios propuestos por el gobierno nacional.

También se ha manifestado en los casos de tutelas interpuestas contra Acción Social, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCODER), la Presidencia de la República-Red de Solidaridad Social, el Tribunal Superior de Bogotá, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); el Gobierno de Colombia, Coomeva E.P.S., los ministerios de Educación, Hacienda y del Interior, las diferentes alcaldías municipales, y la Vicepresidencia de la República, entre otros.

A partir de lo anterior es posible concluir entonces que:

[...] el referente principal de los derechos de la población desplazada sigue siendo la Corte Constitucional que intenta hacer realidad su goce efectivo, mediante órdenes judiciales que obligan al gobierno y al Estado a identificar el número de personas afectadas, a establecer enfoques diferenciales en la atención a partir de las particularidades étnicas, de género, edad o discapacidad, a revisar políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, a ofrecer garantías ciertas para que las organizaciones y sus líderes puedan reclamar y ejercer sus derechos y a (sic) participar en la formulación de políticas y a (sic) coordinar las respuestas entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para superar la crisis humanitaria y de derechos humanos que representa esta migración forzada. (CODHES Informa, 2008:10)

V. REFLEXIÓN GLOBAL

En Colombia, las políticas públicas encaminadas a promover el desarrollo social presentan resultados insuficientes, configurando grupos poblacionales cada vez más pobres, excluidos, contravenidos en lo que a la validación de sus derechos se refiere, limitados en sus posibilidades socioeconómicas y en el acceso a servicios sociales, desposeídos y desprotegidos, perpetuando su condición de vulnerabilidad. Es el caso de la política social en desplazamiento forzado, de los programas y proyectos desarrollados para atender a la población en cuestión, pues mientras el fenómeno continúa en aumento, la capacidad del Estado para atenderlo se percibe cada día con mayores limitaciones en su alcance y calidad en la atención que ofrece.

De lo que se trata entonces es de un problema derivado del enfoque que se le está otorgando a la política social, a partir de modelos de protección asistencialistas que resultan insuficientes en la solución de las causas estructurales que determinan la vulnerabilidad que caracteriza hoy a la cuestión social, pues “lo que ha existido en la región es un Estado de bienestar parce-

lado, que llega a una minoría de la población, mientras que la mayoría de la población ha dependido más de programas asistenciales fuertemente ligados a prácticas clientelistas” (Giraldo, 2007). El asunto en cuestión además contempla otras derivaciones del problema central, y es que cuando en un Estado-nación se valida como legítima la implementación de políticas sociales asistenciales, se está estableciendo un tipo de relación contractual Estado-sociedad y Estado-ciudadano, basada en la consumación de una ciudadanía civil y política, y una social invertida, en las cuales los ciudadanos son considerados “beneficiarios” de las ayudas del Estado y no acreedores de las mismas por el derecho que les corresponde al ser ciudadanos.

En ese mismo orden de ideas, lo que se está permitiendo es la consolidación de una infraestructura institucional frágil y con amplias limitaciones presupuestales, al soportarse en un gasto público social, que se ha enfocado y ha sido limitado a un gasto en asistencia social. También, se está consolidando una institucionalidad informal permisiva, que además de no tener espacios consolidados para evaluar los resultados de las políticas y exigir rendición de cuentas de sus gobernantes, se encuentra poco informada no sólo materia de derechos, sino también en cuanto a la oferta institucional y en lo que a la gestión gubernamental se refiere; lo que implica *per se* el debilitamiento de la democracia, de su sistema político y del Estado social de derecho.

Es necesario implementar en el país el enfoque de derechos en las políticas públicas sociales en general.¹²⁸ Resulta preciso clarificar que dicho enfoque no se encuentra limitado al otorgamiento de bienes y servicios a los grupos poblacionales vulnerables, que satisfagan sus demandas a manera de controlar el descontento por la carencia de servicios sociales: se trata más bien de la fundación de una cultura de lo social, posibilitando una concepción inclusiva que establece el reconocimiento de los derechos sociales a la ciudadanía (Guendel *et al.*, 1999:8), de tal suerte que sea posible materializar los derechos que ya se encuentran consagrados en la Constitución, superando así la enorme brecha entre los postulados constitucionales y los indicadores de la ejecución de las políticas públicas (Palacios, 2007:201).

Los procesos de atención y protección social deben entenderse como una herramienta que —además de dar respuesta a problemáticas socialmente relevantes, y de garantizar los derechos de los ciudadanos— permite la legitimación y reproducción del orden político democrático, “de la gestión del Estado a través de sus gobiernos, y de la manera de ejecutar los planes o poner punto de contacto entre las autoridades y el conglomerado [que] se lleva a cabo por medio de las políticas públicas” (Palacios, 2007:195).

Si bien desde 1997 se ha venido desarrollando e implementando un amplio marco normativo, legislativo y judicial en torno al tema del desplazamiento forzado, que configura los lineamientos de gestión pública en busca de la prevención, la atención y la estabilización socioeconómica de la población desplazada, el Estado colombiano continúa incurriendo en graves falencias, que se evidencian en la precariedad y marginalidad que caracteriza la atención que el gobierno nacional está prestando a las carencias de sus ciudadanos.

5.1. Balance de la política social en Colombia

Tradicionalmente en América Latina se ha validado el diseño y la implementación de políticas públicas que centran su accionar en programas focalizados, establecidos bajo el principio de asistencia, factor constituyente de la protección social. Dichas políticas son dirigidas a grupos poblacionales que, por una u otra particularidad, se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo que los hace diferentes del resto de la población, llevando a que las políticas públicas diseñadas para atender a tales grupos se soporten no en un gasto público social que pretenda otorgar servicios públicos a la población desde su condición de ciudadano/a; sino en un gasto en asistencia social que tiene como objetivo focalizar los recursos en la atención de los grupos sociales con mayores carencias, “[...] convirtiendo los servicios sociales dirigidos a los más pobres en bienes inferiores de baja calidad” (Rey de Marulanda *et al.*, 2006).

Siguiendo la lógica anterior, en Colombia los desplazados han sido limitados a un tipo de ayuda basada en programas focalizados que se materializan a través del gasto en asistencia social, que además establecen mecanismos de atención especiales para un grupo poblacional específico, que es considerado como un conglomerado “problema” dentro del total de la población.

El aspecto a resaltar de la explicación anterior es que, dentro de dicha lógica, “el acto de recibir un beneficio [...] no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario. En ese sentido, la asistencia social tiene más un carácter propiamente preventivo y punitivo que una garantía de los derechos de la ciudadanía” (Fleury y Molina, 2000).

Así, los procesos de asistencia dejan de lado mecanismos necesarios para mitigar las problemáticas estructurales que condicionan el estado de vulnerabilidad de la población en estudio. Tales mecanismos deben derivarse de la adopción del enfoque de derechos, necesario para lograr que dicha ayuda trascienda la mera concepción residual de la protección social y de la política social, para entrar en la lógica de adquisición de beneficios provenientes del Estado, derivados de la validación de la ciudadanía. En consecuencia, la política pública y los programas sociales para la población en situación de desplazamiento se muestran insuficientes para resolver los problemas estructurales que exacerbaban la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

Aunque resulte inapropiado abandonar la importancia que adquiere en muchos escenarios la asistencia social focalizada y temporal —como es el caso de la asistencia y el socorro otorgado a la población en el momento inmediatamente posterior al desplazamiento o frente a un estado de extrema urgencia evidenciada en algún individuo u hogar desplazado—, es necesario entender que dichas políticas no pretenden buscar soluciones a las causas estructurales de la vulnerabilidad de la población. Además, estas ayudas se encuentran limitadas a la disponibilidad de los recursos estatales, lo que a la vez delimita sus estándares de calidad.

Así pues, los modelos de protección social basados en la asistencia social no deben concebirse como la política pública central, sino como un componente preliminar con una temporalidad previamente limitada, que busca únicamente mitigar el impacto inicial ocasio-



nado por la situación de desplazamiento, mientras que se incorpora a la población en programas secuenciales que otorguen beneficios sostenidos, en aras de mejorar la calidad de vida de las personas como ciudadanos sujetos de política, y no como objetos de la misma. Se trata entonces de construir una espiral de atención y no una cascada de programas focalizados, procurando así el otorgamiento de atención integral al grupo poblacional.

Resumiendo, la falta de eficiencia y eficacia de la política pública para atender a la población en pobreza, pobreza extrema y desplazada en Colombia gira en torno a cuatro debilidades conceptuales, a saber:

- 1) La magnificada ponderación otorgada al componente de asistencia social al interior de la política pública para la población desplazada;
- 2) La diferencia existente entre la conceptualización del gasto público social y gasto en asistencia social;
- 3) La inconsistencia entre la adopción de una lógica asistencialista focalizada y la necesidad de adoptar medidas que hagan frente a las problemáticas estructurales que determinan la condición de vulnerabilidad de la población, a partir de la adopción de programas secuenciales con enfoque de derechos que, además de validar la ciudadanía, procuren mejores niveles de calidad de vida. Finalmente y en relación con el punto anterior,
- 4) El problema de diseño y aplicación de la política de atención a la población desplazada, en la medida en que no parte de las necesidades reales de los ciudadanos, al considerarlos objetos de política, y no como sujetos de las mismas.

5.2. Política social e inclusión de grupos marginados

Si bien la “igualdad ante la ley” es el principio de la Constitución Política de Colombia y de los Derechos Humanos, no se puede desconocer la desigualdad y la desventaja social que enfrenta la población vulnerable, los grupos excluidos tradicionalmente de las esferas del poder económico y político. Hay suficientes evidencias que muestran a nuestra sociedad como cerrada y selectiva sin aversión a la inequidad ni a la pobreza y que produce discriminación de los pobres extremos, indigentes y población desplazada.

Se hace necesaria una política social con las siguientes características:

- a) Incluyente, que promueva la integración de la población pobre (46% del total), hombres y mujeres, de los cuales muchos son niños, niñas y adultos mayores; el rompimiento con las exclusiones y discriminación de la mitad de la población colombiana, excluidos de los derechos sociales, económicos y culturales;
- b) Promotora de iniciativas jurídicas, que promueva el desarrollo de las iniciativas jurídicas para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos y apoyar leyes especiales como las llamadas de discriminación positiva para los grupos poblacionales en vulnerabilidad extrema y con “debilidad manifiesta”, cumpliendo así los mandatos constitucionales;
- c) Desarrolladora de mecanismos político administrativos, que mejoren permanentemente los mecanismos

político-administrativos para la identificación de la población en pobreza extrema o nuevos grupos vulnerables como potenciales beneficiarios potenciales de los programas sociales del Estado colombiano.

5.3. La “cascada”¹²⁹ de programas sociales focalizados

A lo largo de la exposición ha sido posible corroborar que existe un problema estructural en las políticas sobre las cuales se soporta la respuesta estatal, y una de las razones es la manera en que los programas de atención han sido pensados, diseñados e implementados. Al soportarse en un ordenamiento irregular —que además de generar una resistencia desarticulada sobre las causas estructurales de la vulnerabilidad de las personas, que impide que haya un proceso evolutivo en la atención—, hace que cada una de las acciones encaminadas a atender la condición de vulnerabilidad se encuentren orientadas hacia un norte homogéneo que no tiene en cuenta las particularidades de cada caso. También, dichos programas son establecidos de manera precipitada sin contar con lineamientos horizontales ni transversales, al estar determinados únicamente por la disponibilidad presupuestal en un momento determinado. Entonces, y debido a lo anterior, se privilegian los programas sectoriales no como complemento de los esquemas y planes de acción establecidos desde el gobierno nacional y prolongados a los gobiernos departamentales y municipales de manera independiente, sino como los programas centrales, que al solucionar solamente una parte de determinada problemática, desconocen la integralidad de los individuos como sujetos de política.

Si bien la sectorización de los problemas sociales ha permitido que a nivel de las naciones se recupere la importancia de las temáticas sociales en los procesos de desarrollo, el reconocimiento de los derechos sociales se ha orientado más hacia la ampliación del Estado, no como ente que encuentra su fin último en el beneficio de los ciudadanos y, por ende, en la materialización de sus derechos, sino como un centro que amplía su voluntad, su influencia y control sobre la sociedad, restringiendo por su deleite el desarrollo de lo social (Palacios, 2007).

Siguiendo a Guendel, se trata entonces de un problema de burocratización de lo social, en el que se dejó de lado la construcción del sujeto social —entendido éste no como personas individuales, sino como colectividades específicas que tienen una serie de elementos comunes que les permiten construir una colectividad particular—, para autonomizar tanto la identificación como la atención de las demandas sociales, desde un conjunto de instituciones que terminaron por convertir el reconocimiento y cumplimiento de los derechos en una concepción desprovista de la visión integral de los sujetos sociales que constituyen tal demanda (Guendel *et al.*, 1999:1). Es necesario entonces implementar en el país el enfoque de derechos para la reforma de la política social, que erradique la cascada de programas focalizados y permita así entrar en la lógica de una espiral de atención con programas secuenciales, modificando el papel del Estado en la protección social.

5.4 Recomendaciones

5.4.1 Programas Secuenciales con Enfoque de Derechos

La política de atención a población en condición de pobreza, pobreza extrema o/y desplazada debe ordenarse



y orientarse hacia una estructura eslabonada o en espiral, si la pretensión de la misma es que dichos grupos de población salgan de su situación de desplazamiento y superen el estado de cosas inconstitucional, mediante la prestación de atención integral por parte del Estado. Una estructura de tal índole implica etapas que se deben superar para pasar el siguiente eslabón de atención, de tal suerte que los beneficiarios se esfuercen por alcanzar los eslabones subsiguientes.

El planteamiento anterior resulta válido en el entendido de que la política pública para atender a la población desplazada presenta un problema estructural de diseño y aplicación, cuyo resultado es la implementación de una cascada de programas focalizados de corte asistencial, que dejan mucho que desear en materia de derechos sociales. Como bien lo establece el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el último balance publicado sobre la política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento por la violencia:

Una de las limitantes que existen para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional es la incipiente incorporación del enfoque de derechos en la formulación de la política pública. [...] Así, las políticas sobre las cuales se estaría soportando la respuesta estructural del Estado colombiano en materia de desplazamiento no parten estrictamente de un enfoque de derechos, ni están concebidas para atender las necesidades específicas de la población desplazada; excepción hecha de la fase de atención de emergencia. (acnur, 2004-2006:24-25)

Lo interesante del enfoque de derechos —y lo fundamental del mismo— es que su lógica no gira en torno a la simple asignación de bienes y servicios de los cuales las personas son “beneficiarios”; es decir, no contempla el cubrimiento de las carencias de los individuos como el otorgamiento de una limosna, una contribución o concesión derivada de la “amplísima generosidad” del Estado, sino que se trata de la validación de un derecho, al que todos los individuos tienen acceso en su condición de ciudadanos y como ratificación de la ciudadanía social. Según plantea Palacios, “en las políticas con enfoque social [...] se da gran despliegue a los derechos económicos, sociales y culturales y a su materialización, toda vez que las finalidades del Estado se resumen en alcanzar el máximo de satisfacción de los derechos de aquellos que hacen parte del conglomerado social” (Palacios, 2007:195). Así, las políticas con enfoque de derechos se ubican en esta categoría, donde el Estado debe propiciar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de las personas y la validación de sus derechos, estado en el que se harían realizables los derechos prestacionales.

Debido a esto, la implantación de una reforma en la política social desde el enfoque de derechos implica mucho más que el uso en el discurso político y en las políticas estatales de las acepciones propias de los derechos humanos: implica la transición conceptual de los acabados y mal gastados derechos humanos a derechos sociales, en donde estos últimos sean internalizados como tal. Así, los servicios de asistencia pública serán entendidos *per se* como derechos sociales que hacen parte de la ciudadanía, dejando de lado ese discurso impersonal que iden-

tifica a las personas como clientes o beneficiarios que tiene un papel ajeno al proceso de ejecución de esta actividad de bienestar (Guendel *et al.*, 1999:8). En este orden de ideas, la aplicación del enfoque de derechos en la política social de atención a la población en situación de desplazamiento implica cinco aspectos:

1. Implantación de mecanismos sociales de control y exigibilidad, e implantación de mecanismos de información. En el entendido de que la acción del Estado en respuesta a un problema social se materializa en las políticas públicas, y que la planificación de las políticas públicas justifica y cuestiona la acción del Estado, y que dichas acciones constituyen políticas de gobierno que a su vez deben ser consecuentes con las políticas de Estado para que éstas no sirvan sólo de medio de legitimación del gobierno de turno, sino también del sistema político democrático adoptado, es claro entonces que dichas políticas públicas deben ser sometidas a procesos de evaluación y control por parte de la ciudadanía, al ser precisamente los conglomerados sociales los que reciben el impacto de las mismas, y por tanto se encuentran en la facultad de exigir el respeto de sus derechos tras los resultados alcanzados en el desarrollo de éstas.

Con base en lo anterior, y debido a que no resulta posible exigir derechos sin tener previo conocimiento de los mismos y del estado de la situación, es necesario igualmente que exista amplia información no sólo sobre el impacto y grado de desarrollo de los programas de atención social, sino también en torno a los derechos propios al sujeto social, “al haber una débil o inexistente internalización de los derechos sociales, [... acompañada de una notoria] ausencia de información para los derechohabientes” (Guendel *et al.*, 1999:8). Lo que se plantea entonces es el establecimiento de mecanismos de auditoría social, como es el caso de los comités locales de derechos humanos, establecidos en algunas localidades de la ciudad de Bogotá, los cuales tienen como función “la defensa, promoción y protección de los derechos humanos [...], el examen y verificación del cumplimiento de planes adelantados por los comités locales de derechos humanos [...] y la promoción de] la conformación de estos a fin de abrir un espacio de interacción con las comunidades”¹³⁰.

La promoción de una cultura ciudadana de control político y rendición de cuentas implica el desmantelamiento de la burocracia política, además de asegurar la adecuada reformulación de los programas y las políticas sociales, al constituirse en una fuente de insumo de primera mano que identifica de la manera más eficiente los aspectos deficientes de lo que se ha venido desarrollado en política social.

2. Participación activa del sujeto social más allá de los aspectos funcionales. Esta participación implica la identificación colectiva de las problemáticas, factores y situaciones que limitan la satisfacción de las necesidades e impiden alcanzar niveles de calidad de vida dignos, además de identificar aquellos aspectos que impulsan y propician el desarrollo social. Se trata entonces de “la implementación de metodologías participativas en la identificación de los temas prioritarios [...], la recolección sistemática de los datos, la identificación de los factores que afectan [a la población], así como el im-



pacto de la oferta de servicios” (Guendel *et al.*, 1999:8), de tal suerte que las políticas públicas de atención a la población desplazada logren realmente materializar las problemáticas de dicho sujeto social.

La participación activa debe partir del establecimiento de iniciativas comunitarias que se encarguen de detectar los problemas al interior de la realidad en que viven, para propiciar una incidencia importante en la construcción de las políticas públicas como ejercicio validador de los procesos democráticos. El fomento de la participación de la comunidad en el diseño de la política pública implica finalmente, y de manera sumamente importante, que dichas políticas dejen de surgir desde los principios asistencialistas de los modelos de protección residual, en los cuales las respuestas institucionales a los problemas se construyen desde la concepción de las personas como objetos de política, desconociendo la ciudadanía social, frente a la carencia de sujetos activos.

La formulación de las políticas sociales dirigidas hacia sujetos debería abarcar, por consiguiente, “la redefinición de las políticas, los programas, la organización de los servicios y, por supuesto, la reconceptualización de ‘la demanda’ [...], así como reconstruir la cultura de la atención social” (Guendel *et al.*, 1999:5) hacia el logro de los derechos sociales como común denominador de la actividad política, de tal forma que la política social propenda a una rearticulación y consolidación de las instituciones en torno a los sujetos de política, dejando de lado la simple objetivación de las problemáticas de dicha índole.

3. Particularización y universalidad. Al tema de la participación activa como sujetos de política se le anteponen dos concepciones que aunque parezcan contradictorias en realidad resultan ser complementarias. Se trata por un lado del principio de universalidad, según el cual se llega a la construcción de una demanda homogénea¹³¹, es decir, al establecimiento de una ciudadanía homogénea que otorga servicios sociales a toda la población civil, sin ningún tipo de distinción ni discriminación, ni siquiera aquella considerada como positiva; y por el otro a la particularización poblacional de los sujetos sociales, con base en la cual se identifican conglomerados sociales con elementos comunes entre sus miembros al interior, pero que igualmente se diferencian de los demás.


La primera de estas concepciones implicó la noción de sociedad “como una única colectividad [... en la cual] la atención a las diferencias sociales se presentaron (*sic*) como simples concreciones de una visión global; mientras que el segundo de estos requiere de la incorporación de elementos particulares a cada uno de los sujetos sociales, teniendo en cuenta sus carencias y necesidades específicas, y, sobre todo, reconstruyendo la unidad entre persona y sociedad” (Guendel *et al.*, 1999:4).

Las políticas públicas para atender a la población en situación de desplazamiento en Colombia se deben

articular entonces en torno a estas dos concepciones, validando los derechos de los desplazados como ciudadanos que, al igual que el resto, tienen derecho a solicitar ayuda estatal para el cubrimiento de sus necesidades; mientras que al mismo tiempo se deben reconocer las características particulares de este grupo poblacional y de los subgrupos que se conforman al interior del mismo, características que hacen que la ayuda requerida sea diferente a la de todos los demás sujetos sociales. En otras palabras, de lo que se habla es de la integración del enfoque de derechos con el enfoque diferencial¹³² de manera transversal al interior de la política en cuestión.

4. Descentralización y municipalización de la atención social. Este apartado hace referencia a la necesidad de consolidar y fortalecer las políticas locales de protección a la población desplazada, debido a la insuficiencia de la dimensión nacional para expresar y atender las necesidades de las comunidades, por lo que resulta necesaria la reivindicación del ámbito local (Guendel *et al.*, 1999:7). La importancia del tema radica en que la especificidad de las problemáticas de las comunidades es cada vez mayor, por lo que cada día es más urgente tener en cuenta no sólo las particularidades nacionales, sino también —y sobre todo— las regionales.¹³³

La creciente diversificación y complejidad de la demanda hacia el Estado social plantea como exigencia la descentralización, entendida ésta como el traslado de poder de decisión, lo que implica reconocer a las personas en el nivel local como sujetos con capacidad para la autorreflexión y con capacidad para incidir inteligentemente en la atención de los problemas sociales (Guendel *et al.*, 1999).

5. Sensibilización e internalización de la ciudadanía social. Finalmente, está la necesidad de la construcción de una cultura de los derechos sociales no sólo a nivel interno de la comunidad para internalizar los servicios sociales como derechos, sino también al nivel de los funcionarios públicos, de las demás entidades que conforman el sistema de atención a la población en situación de desplazamiento y de la sociedad en general, ya que el trabajo por los derechos humanos exige un esfuerzo constante que debe contrastar la actuación de los diversos estamentos de la sociedad (Palacios, 2007:232). La importancia de este aspecto es aún mayor en la medida en que del logro de la difusión y la implantación de una cultura de tal índole depende en gran medida la diferenciación conceptual entre la aplicación real de un enfoque de derechos como reforma a la política social y la continuidad asistencial con un intento reducido y frustrado de aplicación de tal enfoque, en el cual no sólo los recursos destinados y la capacidad institucional establecida se quedan cortos, sino también —más grave aún— la voluntad política y comunitaria de impulsarlo, y lograr un impacto real no sólo sobre la población desplazada, sino sobre el conglomerado nacional. 



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Pablo Alegre
- Juan Bogliaccini
- Sergio Lijtenstein
- Federico Rodríguez
- Cecilia Rossel



URUGUAY CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas¹³⁴



INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los resultados del Observatorio Latinoamericano de Pobreza para el caso Uruguay en relación con su estructura de riesgos y la forma en que la arquitectura de bienestar del país constituye una respuesta eficaz a dichos riesgos. Para esto, se realiza un análisis de la incidencia sobre la arquitectura del bienestar que determina tanto las dimensiones económicas (macroeconomía, política fiscal, mercado de empleo), las características de la estructura social (en particular, la diferenciación que establecen las heterogeneidades en la distribución de activos en términos de capital físico, humano y social), y la incidencia de la evolución demográfica y de las estructuras familiares. Finalmente, a partir del análisis de las políticas sociales, se analizan los grados de ajuste entre las orientaciones, alcances e implementación de las mismas, y la estructura de riesgos tipificada en los puntos previos, así como perspectivas y desafíos para la próxima década.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

En esta sección se resumen brevemente los principales indicadores, trayectorias y proyecciones en materia económica y de empleo para el Uruguay.

1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales

La dinámica económica en la última década estuvo caracterizada por un contexto de expansión del consumo y la actividad económica impulsada por una coyuntura favorable que comenzó a manifestarse a partir de 2004, tras años de caída. El principal motor de este dinamismo estuvo condicionado por un contexto mundial y regional caracterizado por el aumento tanto de los precios como de la demanda internacional de los principales *commodities* de exportación, que en Uruguay están constituidos por bienes agropecuarios. A modo de ejemplo, los bienes agrícolas pasaron de generar ingresos anuales por exportaciones desde cifras cercanas a 216 millones de dólares en 2004, a 381 millones de dólares en 2008, registrando un crecimiento por encima de 55%. A su vez las exportaciones totales, tuvieron un aumento significativo en los últimos años, duplicando su valor al cabo del último periodo (IECON, 2009). (véase *Cuadro 1*)

Este contexto impulsó un aumento vigoroso en la cantidad de bienes y servicios producidos por el país, que se refleja en un aumento sostenido del PIB desde 2004, y que continuó durante el periodo 2005-2008, alcanzando incluso cifras positivas para 2009 (2.9%) a pesar de los efectos de la crisis internacional. Como

resultado, tras niveles de caída significativos en los años previos a 2004, el nuevo gobierno (2005-2010) inauguró el periodo de reformas de diversas áreas de política social, así como la expansión o mantenimiento de formas de protección social en un contexto de aumento histórico y sostenido del PIB, cercano a 30% en sus primeros tres años, que se acumula al crecimiento previo de 5% existente en 2004 (véase *Cuadro 2*).

El dinamismo de la economía también estuvo reflejado en un marcado aumento de la actividad en materia de empleo. El aumento de la demanda de los bienes agropecuarios, en el caso de Uruguay, permitió reactivar la capacidad disponible en muchas ramas del sector industrial, expandiendo los niveles de dinamismo también en el área de servicios. Esto, en combinación con la baja de las tasas de interés en materia de crédito, impulsó tanto la expansión del consumo privado, como el estímulo por parte de las empresas para incrementar la inversión en materia de empleo.

Tomando en consideración las tasas de actividad, empleo y desempleo, todas presentan mejoras en el último periodo. El estímulo del crecimiento y dinamismo de la economía aumentó el número de personas dispuestas a insertarse en el mercado de empleo en 4 puntos porcentuales. Sin embargo, este aumento pudo ser absorbido por la expansión de puestos de empleo, como lo demuestra el aumento sostenido de la cantidad de personas empleadas, en casi 6 puntos porcentuales desde 2005. A su vez, la tasa de desempleo tuvo bajas sensibles durante el periodo (de casi 4% en el periodo), lo que muestra también una reducción del número de personas sin empleo. Esto favoreció, durante el periodo, el acceso a protecciones sociales asociadas al vínculo laboral, en un modelo de protección laboral que se mantiene esencialmente bajo características contributivas relacionadas con el empleo, y que protege en términos de aportes sociales para quien trabaja. A su vez, esto redujo las erogaciones realizadas en términos de seguros de desempleo, mejoró los niveles de recaudación de las principales instituciones de seguridad social (Banco de Previsión Social [BPS]), pudiendo dar margen —como se verá más adelante— para expandir algunas de las prestaciones y flexibilizar condiciones de prestación como forma de mejorar ciertas condiciones de protección en materia de seguridad social (véase *Cuadro 3*).

1.1.1. Precios

En términos de precios, la inflación se ha mantenido por debajo de 20% desde los primeros años de la década de los 90 y de 10% en la siguiente década, con la excepción coyuntural de la crisis económica de 2002; y siempre

Cuadro 1: Evolución de las exportaciones*

Año	En millones de dólares	Variación acumulada (Año base 2004)
2004	2,931	100%
2005	3,417	116.5%
2006	3,986	136%
2007	4,496	153%
2008	6,000*	205%

Informe de coyuntura 2007-2008 | * Valor estimado

Cuadro 2: Evolución del PIB*

Años	Variación inter-anual PIB Anual (%)
2002	-7.7%
2003	0.8%
2004	0%
2005	7.5%
2006	4.6%
2007	7.6%
2008	8.9%

BC | * Valor estimado



Cuadro 3: Evolución de la tasa de actividad, empleo y desempleo en Uruguay*

Años	Tasa de Actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
2004	58.5%	50.8%	13.1%
2005	58.5%	51.4%	12.2%
2006	60.9%	53.9%	11.4%
2007	62.7%	56.7%	9.6%
2008	62.4%	57.7%	7.9%

INE | * Valor estimado

Cuadro 5: Ingreso *per cápita* promedio del hogar, precios constantes, 2004-2008 | pesos uruguayos

2004	2005	2006	2007	2008*
4,662	4,791	5,326	5,774	6,438

ECH. Nota: Los valores son constantes a precios de diciembre de 2002 | *Valor estimado

dentro de la meta de inflación prevista por el gobierno y los operadores calificados. Esto ha hecho de la economía uruguaya una plaza estable y cada vez mejor apreciada por inversores internacionales. Las expectativas para el futuro próximo son de estabilidad inflacionaria sujeta a metas del gobierno y por debajo de los dos dígitos.

1.1.2. Estructura del empleo según sector de actividad

Los niveles de dinamismo económico alcanzados en los últimos años no han supuesto cambios en la estructura relativa del empleo. La distribución de personas ocupadas en distintos sectores de actividad mantiene una tendencia estructural que se observa en las economías modernas: una concentración del empleo en el sector servicios, baja concentración de mano de obra en el sector primario de la economía, y una estabilización de la cantidad de empleos generados por la actividad industrial, aún en un contexto de reactivación de este sector. Por estos motivos, el sistema de protección social de las políticas —más allá de las variaciones en los niveles de actividad económica y dinamismo de la economía— debe seguir operando sobre una economía básicamente orientada a servicios en la cual las políticas sociales deben lograr atender arreglos laborales y formas de empleabilidad más laxas y flexibles que en el pasado.

1.1.3. Formalidad e informalidad

El dinamismo económico se ha visto acompañado por un importante proceso de formalización de la actividad económica, reflejado en una reducción importante en los niveles de informalidad de la economía. Tomando en consideración el número de cotizantes de la principal institución de seguridad social (BPS), en 2008 se registró un crecimiento de 36% respecto a 2004, y 25% desde 2005. Como se verá más adelante, además del propio efecto del crecimiento de la economía, diversas medidas específicas tomadas desde la propia institución de seguridad social, como la mejora en los niveles de fiscalización, lograron mejoras en la expansión del número de aportantes al sistema de seguridad social (véase **Cuadro 4**).

Cuadro 4: Cantidad de cotizantes en el Banco de Previsión Social, 2004-2008*

Años	Número de Cotizantes	Variación (2004= Base 100)
2004	916,147	100.00%
2005	1,005,143	109.70%
2006	1,083,841	118.30%
2007	1,166,716	127.30%
2008	1,248,623	136.30%

BPS, 2009 | * Valor estimado

Cuadro 6: Índice de Salario Real, Salarios y Compensaciones del sector público y privado, 2004-2008*

Año	Nivel General	Privado	Público
2004	97.5%	95.2%	102.2%
2005	102.0%	99.0%	108.0%
2006	106.5%	104.0%	111.5%
2007	111.5%	108.7%	117.3%
2008*	113.5%	110.6%	119.5%

INE 2008. Nota: Los valores tienen como año base el 2002 | *Hasta 0/7 del 2008.

1.1.4. Ingresos

La expansión de la economía, con el concomitante efecto del aumento en los niveles de empleo, también fue acompañada en el último periodo por un aumento importante de los ingresos de los hogares. Tomando en consideración el ingreso *per cápita* promedio del hogar a precios constantes, hubo un crecimiento de 38% desde 2004, y por encima de 25% desde 2005 (véase **Cuadro 5**).

1.1.5. Salarios

Los salarios reales también mostraron un aumento sostenido durante el periodo. Al aumento de la actividad económica, la expansión del empleo —como se verá más adelante—, y la reactivación de nuevas instituciones de negociación laboral, como el Consejo de Salarios en el último periodo, estimularon el ajuste de los salarios conforme a las metas inflacionarias existentes, y a objetivos directos de recuperación salarial en diversas ramas de la economía deprimidas tras la crisis económica ocurrida a comienzos de la década. Tomando como base el año 2002, los niveles de salarios acumularon aumentos reales superiores a 15% tanto en el sector público como en el privado, a partir de 2004..

El dinamismo exportador impulsó un proceso de expansión de la economía caracterizado por un aumento de los niveles de empleo, un aumento de los ingresos de los hogares y una expansión de los niveles de formalidad en la economía. Estas condiciones generaron efectos positivos sobre la situación fiscal y recaudatoria del Estado, que permitieron tanto un aumento de los volúmenes de recursos de los que dispuso en el último periodo, tanto para desarrollar políticas sociales como para impulsar reformas sustantivas en el sistema de protección social del país en el último periodo (véase **Cuadro 6**).

1.1.6. Balance fiscal

La mejora en el balance fiscal a nivel gubernamental en el último periodo constituyó un factor que restó vulnerabilidad a la economía, generando márgenes fiscales significativos no presentes en los años de crisis económica previa. La proyección del resultado

fiscal primario del gobierno en el presente periodo, previo al pago de compromisos de deuda pública, mejoró en 3%, así como el resultado fiscal global, posterior a los compromisos de deuda, en cifras similares. Pese a las cifras fiscales presentes durante el primer semestre de 2009, a partir de la crisis internacional (que redujo los niveles de resultados fiscales primarios y globales, bajando las proyecciones al final del periodo), éstas no comprometieron ni afectaron los esfuerzos fiscales del gobierno para el cumplimiento de las partidas de gasto social, así como el financiamiento de algunas de las reformas presentes en el actual periodo (véase **Cuadro 7**).

La acumulación de importantes superávits primarios —a partir de la expansión del precio de los bienes de exportación y la demanda de dichos bienes— le permitió al país reprogramar sus niveles de deuda pública, disminuyendo sensiblemente sus niveles de endeudamiento externo en el periodo en relación con el PIB. Durante el presente periodo, Uruguay redujo los niveles de endeudamiento condicionado, canjeando por deuda soberana a largo plazo. Como resultado, los niveles de deuda pública —tanto bruta como neta— disminuyeron sensiblemente en 25% aproximadamente al cabo del periodo 2004-2007, en relación con los niveles de actividad económica presentes en el periodo (véase **Cuadro 8**).

1.1.7. Reservas internacionales

Los niveles de solidez del mercado financiero acompañaron mayores niveles de solidez financiera por parte del Estado, reduciendo los niveles de vulnerabilidad del Estado a posibles *shocks* externos como los ocurridos con el retiro masivo de capitales de la región ocurrido a comienzos de la década. Tomando en consideración la cantidad de reservas internacionales disponibles a comienzos de 2005, éstas tuvieron un aumento vigoroso de 66% al cabo de tres años (Banco Central [BC], 2008) (véase **Cuadro 9**).

1.1.8. Recaudación

El dinamismo económico mostró un aumento sostenido del número de recursos disponibles por parte

del Estado desde 2004 hasta 2008. El aumento de la actividad económica dado por el crecimiento en los niveles de empleo permitió al Estado aumentar año a año el porcentaje de recursos recaudados por la vía de impuestos (véase **Cuadro 10**).

A su vez, el aumento de la eficiencia recaudatoria, realizada por las propias instituciones de recaudación, es visto como un aspecto relevante para entender el aumento significativo del volumen de recursos de recaudación. Indicador de esto, es una recuperación de la recaudación que se ubica por encima de la evolución del propio PIB (DGI 2008, Boletín estadístico; véase **Cuadro 11**).

1.1.9. Síntesis de la dimensión económica

Estas condiciones durante el último periodo en materia recaudatoria se han sumado a ciertas condiciones (equilibrio fiscal, menores niveles relativos y reperfilamiento del endeudamiento público, aumento de las reservas internacionales) para darle a la economía uruguaya niveles de solidez y estabilidad que le permitieron, ya sea expandir volúmenes de gasto social, como realizar reformas de distinto tipo en el sistema de protección social que pudieran insumir costos fiscales de corto y mediano plazo por parte del Estado.

Los problemas de crisis internacional ocurridos a fines de 2008 han afectado diversos aspectos relacionados con aspectos de las economías regionales que parecen haber afectado aspectos relacionados con la solidez fiscal, recaudatoria y de dinamismo exportador.

Cuadro 7: Resultado fiscal del gobierno, 2005-2009*

Año	Resultado fiscal primario (promedio anual en % del PIB)	Resultado fiscal global (promedio anual en % del PIB)
2000-2004	1.0%	-3.3%
2005-2009	4.0%	-0.3%*

MEF 2007 | * Valores aproximados.

Nota: Se elaboró una proyección para el periodo 2005-2009, con base en información del periodo previo.

Cuadro 8: Evolución de la deuda pública bruta y neta como porcentaje del PIB*

Año	Deuda Pública Bruta como % del PIB	Deuda Pública Neta como % del PIB
2004	101%	69%
2005	84%	53%
2006	71%	47%
2007	74%*	43%*

MEF 2007 | * Valor estimado

Cuadro 9: Evolución de las reservas internacionales, 2005-2008

Año*	Reservas (en millones de dólares)	Variación acumulada (base 100=2005)
2005	2.496	100%
2006	3.077	123%
2007	3.064	122%
2008	4.168	166%

BC | * Datos a enero de cada año.

Cuadro 10: Recaudación bruta

Año	Variación anual
2004	17.60%
2005	8.50%
2006	8.20%
2007	7.30%
2008	12.80%

DGI, 2008

Cuadro 11: Evolución de la recaudación bruta y del PIB

Año	PIB	Recaudación bruta
2004	90.30%	102.60%
2005	97.10%	111.40%
2006	101.60%	120.50%
2007	109.30%	129.30%
2008	119.00%	145.80%

DGI 2008. Nota: Se toma como año base para la indexación de la información a 1998.



Sin embargo, estas nuevas condicionantes no parecen afectar significativamente, al menos en el mediano plazo, aspectos relacionados con los volúmenes disponibles para el desarrollo de las políticas sociales en marcha, así como para las reformas emprendidas en dichas áreas. A su vez, condiciones estructurales más favorables que en periodos anteriores (mayor solidez financiera, recuperación rápida de la demanda internacional de los bienes de exportación, menores niveles de endeudamiento público) permitieron sostener márgenes de recursos necesarios para que las políticas sociales no se resintiesen ante el nuevo escenario internacional.

En los hechos, y a pesar de la crisis internacional, Uruguay no llegó a caer técnicamente en recesión (tres trimestres continuos), alcanzando para el cierre de 2009 una variación positiva del PIB de 2.9%.

1.2. Breve descripción del contexto macro político

El 1° de marzo de 2005 marcó el inicio del primer gobierno encabezado por el Frente Amplio (FA), coalición de izquierda. Este grupo político —al igual que en el breve lapso desde su creación (1971) hasta el golpe de Estado (1973), y a partir de su reaparición legal hacia el final del proceso de transición a la democracia, y durante el conjunto de gobiernos que se sucedieron desde la reinstitucionalización democrática (1985)— ocupó un rol opositor a los cuatro gobiernos encabezados por los partidos tradicionales (Partido Colorado 1985-1990, 1995-2000 y 2000-2005; y Partido Nacional 1990-1995).

Dada la ausencia de mayorías parlamentarias propias de los partidos que ocuparon la Presidencia entre 1985 y 2005, diversas formas de coalición, acuerdo o concertación caracterizaron el desarrollo de los mismos, con base en acuerdos entre los partidos históricos (“fundacionales”): el Partido Colorado y el Partido Nacional.

La innovación constitucional establecida en 1996, que introdujo el balotaje o segunda vuelta para la elección presidencial, evitó el arribo del FA a la Presidencia en las elecciones de 1999, pese a haber sido la primera fuerza electoral en la primera vuelta, lo que permitió la elección de una bancada de izquierda que representó la primera mayoría simple (algo más de 40% de las bancas electas).

El FA triunfó en la primera vuelta de las elecciones de 2004 (octubre), superando levemente el 50% del total de los votos emitidos. Esto significó no sólo el establecimiento del primer gobierno de dicha fuerza política, sino además —por primera vez en el periodo post-dictadura— la fuerza de gobierno logró por sí sola disponer de mayoría absoluta en ambas cámaras del Poder Legislativo.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES

2.1. Contexto macrosocial, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales

Existe en Uruguay una larga trayectoria de estudios sobre pobreza y estratificación social. En esta sección se abordan brevemente, y con carácter de marco contextual, los principales indicadores del país en términos de pobreza e inequidad.

2.1.1. Pobreza por el método de ingreso

Desde hace años, el Instituto Nacional de Estadística (INE) mide y reporta los niveles de pobreza por el método del ingreso.

El criterio de la línea de pobreza establece los ingresos mínimos requeridos para satisfacer las necesidades básicas. Para ello, parte de la definición de una canasta básica. En Uruguay, una canasta básica de alimentos (CBA) está compuesta por “un conjunto de alimentos y bebidas en cantidad suficiente para proveer la energía y nutrientes necesarios para una dieta adecuada a una persona promedio de cada una de las grandes áreas urbanas cubiertas por la Encuesta Continua de Hogares” (INE, 2008). El costo de esta canasta fija el límite de la línea de indigencia. Adicionalmente, se calcula el costo de alimentación más otros bienes y servicios (vestimenta, vivienda, salud, transporte y educación) en función de la presencia de niños o adolescentes en el hogar, lo que da como resultado la línea de pobreza (INE, 2009)¹³⁵.

La evolución de este indicador en los últimos años muestra que a inicios de la década, la pobreza alcanzaba a poco menos de 2 de cada diez uruguayos. A partir de allí y hasta 2004, el país experimentó un fuerte aumento de los niveles de pobreza, que alcanzaron a un casi un tercio de la población. Entre 2005 y 2008 se registró un descenso sistemático, que tiene su principal empuje entre 2007 y 2008 (véase *Gráfico 1*).

Por otro lado, los niveles de indigencia se encontraban en 2006 y 2007 en 2.1% de la población, pasando en 2008 a 1.5%, lo que supone una disminución de casi 30% (véase *Gráfico 2*).

Además, los datos revelan un comportamiento diferencial en diversos grupos de población del país. En particular, se destaca una baja importante en la sociedad en general fuertemente marcada por una reducción importante en los sectores adultos y de la tercera edad, en detrimento de los más jóvenes y en especial los niños del país, fenómeno que ha sido caracterizado como de “infantilización de la pobreza” (ONUD, 1999): la pobreza incide más en los sectores más jóvenes de la población que en otros grupos poblacionales (Kaztman y Filgueira, 2001; Amarante y Vigorito, 2007; De Armas, 2008; INE, 2009). De hecho, aunque la relación ha ido mejorando en el tiempo, según los datos de 2008, la pobreza entre los menores de seis años de edad es todavía seis veces mayor que entre los mayores de 65 años (INE, 2009; véase *Gráfico 3*).

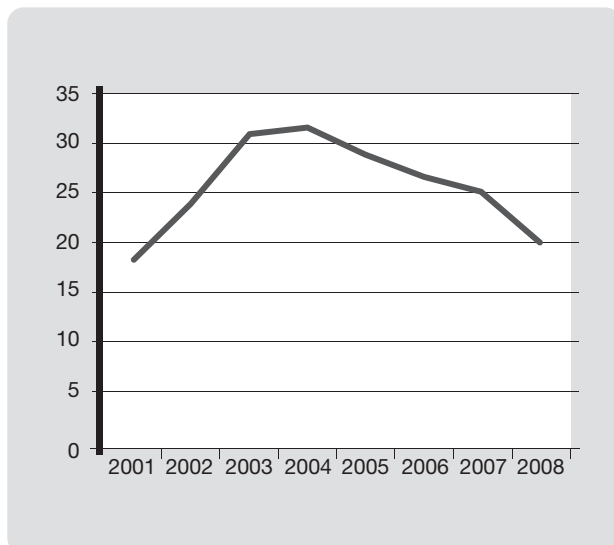
Estos datos confirman una realidad ya señalada en varios estudios: los hogares con niños, adolescentes y jóvenes se encuentran, en términos de ingresos, en peor situación que los hogares en los que sólo hay adultos, pero en mejor situación que los que sólo tienen niños (Filgueira *et al.*, 2005; Filgueira, Kaztman y Rodríguez, 2005; UNICEF, 2005 y 2007; Kaztman y Filgueira, 2001), una tendencia que revela *grosso modo* una relación relativamente lineal entre los ingresos de los hogares y las edades de quienes viven en ellos.

El cruce de la incidencia de la línea de pobreza con otras dimensiones además de la edad es frecuente. Entre las principales dimensiones consideradas están las siguientes:

- *Sexo del jefe de hogar*. Entre 2002 y 2006, la incidencia de la pobreza era mayor en los hogares

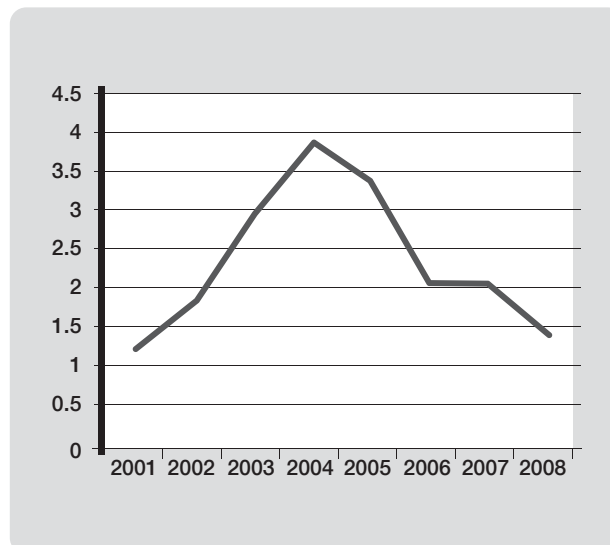


Gráfico 1: Evolución del nivel de pobreza en Uruguay, 2001-2006



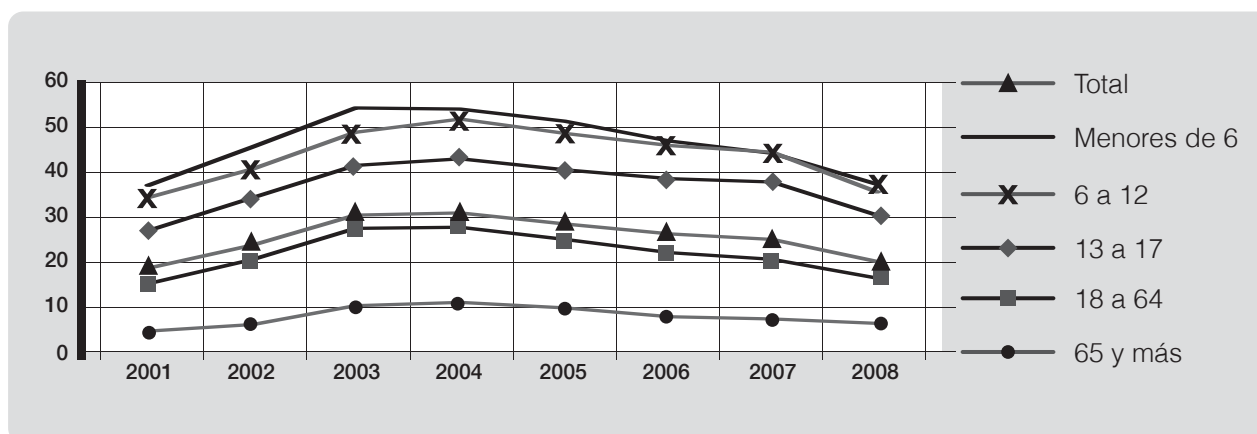
Observatorio Latinoamericano de Pobreza-Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico 2: Evolución del nivel de indigencia en Uruguay, 2001-2008



Observatorio Latinoamericano de Pobreza-Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico 3: Evolución del nivel de pobreza en Uruguay, según tramos etarios, 2001-2008



Observatorio Latinoamericano de Pobreza-Ministerio de Desarrollo Social.

con jefatura masculina. Sin embargo, a partir de 2007, este sesgo parece haber comenzado a cambiar y los últimos datos disponibles muestran que los hogares con jefatura femenina tienen mayor incidencia de pobreza que los primeros (13.2% en los hogares con jefatura masculina y 14.5% en los hogares con jefatura femenina) (INE, 2009). Debe tenerse presente que sobre estos datos incide — entre otros — el hecho de que buena parte de los hogares unipersonales integrados por personas de tercera edad, cuyo peso resulta creciente, están integrados por viudas, las que en su amplia mayoría perciben ingresos de la seguridad social (jubilaciones y/o pensiones derivadas de la jubilación de sus maridos), lo que les permite sostenerse por sobre la línea de pobreza (véase *Cuadro 12*).

- *Tamaño y composición del hogar.* Existe evidencia concluyente que indica que los hogares pobres son, en promedio, más numerosos que el conjunto de los hogares, y suelen tener mayor cantidad de miembros entre 18 y 14 años de edad. Aún cuando

el número de preceptores es similar al del resto de los hogares, tienen mayor número de personas dependientes (INE, 2009; véase *Gráfico 4*).

- *Indicadores de mercado de trabajo.* En la actualidad, la tasa de actividad entre las personas pobres tiende a ser menor que la del total de la población. Esta situación es relativamente diferente a la vigente hasta 2007: hasta ese momento, la tasa de actividad de la población pobre se mantenía por encima de la media de la población total, con la sola excepción de las localidades pequeñas y rurales (INE, 2009). Por otro lado, la tasa de desempleo está fuertemente asociada con los niveles de pobreza, aun cuando en los últimos años se registró un descenso importante de la misma (INE, 2009).

En definitiva, la trayectoria de análisis en el país revela un importante predominio del enfoque monetario de la pobreza, vista como insuficiencia de ingresos. Pero la reflexión sobre pobreza en Uruguay no ha estado exclusivamente centrada en este enfoque. De hecho,



Cuadro 12. Incidencia de la pobreza por sexo del jefe del hogar, en localidades de 5 mil y más habitantes, 2003-2008

Año	Total de hogares	Hogares con jefatura masculina	Hogares con jefatura femenina
2003	21.30%	23.30%	17.20%
2004	21.60%	23.30%	18.10%
2005	19.90%	20.40%	19.00%
2006	18.10%	18.90%	17.30%
2007	16.80%	16.90%	16.60%
2008	13.70%	13.20%	14.00%

INE (2009:17)

existen al menos cuatro enfoques alternativos que han contribuido a enriquecer los análisis sobre la temática¹³⁶.

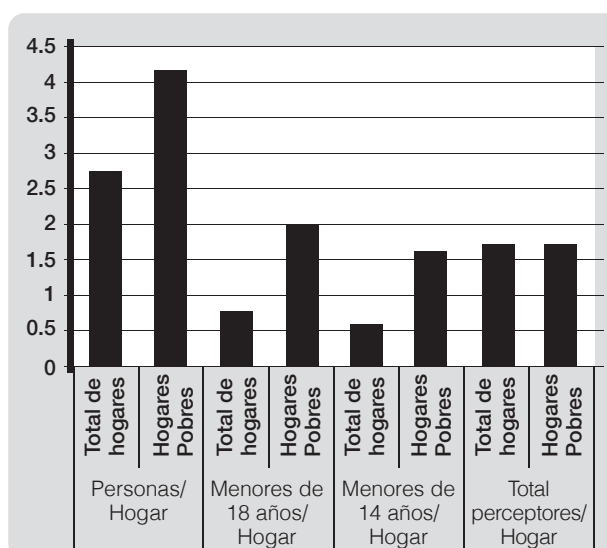
2.1.2. El enfoque de las NBI

El primer enfoque es el que toma la noción de las NBI, el cual define la pobreza como la insatisfacción de un conjunto de necesidades humanas básicas definidas como tal, sea por referencia a estándares técnicos, normas jurídicas o consensos sociales sobre estilos de consumo y de vida (DGEC, 1990; Calvo, 2000).

El indicador de las NBI se construye a partir de diversos indicadores¹³⁷:

- *Indicador de carencia en medios de calefacción.* La carencia equivale a la no tenencia de ningún medio para calefaccionar ambientes (estufa, panel radiante o similar, acondicionador de aire, calefacción central u otro).
- *Indicador de carencia básica en salud.* Tienen carencia quienes no tienen cobertura parcial ni total de salud.
- *Indicador de carencia básica en condiciones de la vivienda.* La carencia equivale a viviendas en las que el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto, o hay cinco o más hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido.
- *Indicador de carencia básica en abastecimiento de agua.* La carencia está presente cuando el agua llega a la vivienda por cañería fuera de la vivienda, el agua llega a la vivienda por cañería dentro de la vivienda y el origen del agua utilizada para beber y cocinar es “otro” (arroyo, río, etc.), o el agua llega a la vivienda por otros medios, siendo su origen la red general o la categoría “Otro”.
- *Indicador de carencia básica en disponibilidad de alumbrado eléctrico.* La carencia equivale a la no tenencia de servicios de alumbrado eléctrico.
- *Indicador de carencia básica en evacuación de excretas.* La carencia equivale a la no disposición de servicio higiénico o la evacuación se realiza en

Gráfico 4: Promedio de personas en el hogar, personas receptoras de ingresos y menores de edad en el total de hogares y en los hogares pobres (Metodología 2002)



Elaboración con base en INE (2009: 18)

huevo en el suelo, superficie, etc.; o el servicio higiénico es compartido con otros hogares y sin descarga.

- *Hacinamiento.* Está presente cuando en el hogar hay más de tres personas por habitaciones para dormir.

Sobre esta base, se construyen dos indicadores generales de carencias básicas (IGCB):

- IGCB (a): Se registra al menos una carencia básica de las anteriormente definidas, por parte de un residente de un hogar particular (Calvo, 2000).
- IGCB (b): La población integrante de hogares particulares se clasifica en: a. Sin carencias básicas; b. Con una carencia básica; c. Con dos carencias básicas; d. Con tres o más carencias básicas (Calvo, 2000).

El análisis más reciente sobre las NBI en el país, realizado con datos censales¹³⁸, indicaba que 38.7% de la población tenía al menos una NBI: 22.6%, solo una; 9.6%, dos NBI; y 6.6%, tres o más (véase **Cuadro 13**).

La información que discrimina el tipo de carencias muestra que las carencias en calefacción (20.5% de la población presenta carencias en esta dimensión), abastecimiento de agua (13.1%) y hacinamiento (12%) son las más frecuentes, seguidas de las vinculadas a cobertura sanitaria (7.3%) y evacuación de excretas (5.4%) (véase **Cuadro 14**).

También en este indicador se visualiza un importante sesgo etario, que confirma que los niños y adolescentes están más afectados por carencias básicas que otras generaciones (véase **Cuadro 15**).

Adicionalmente, el análisis del indicador de NBI por área geográfica revela que, como surge de la figura que sigue, las carencias básicas están más presentes en los departamentos del norte y fronterizos con Brasil, mientras que los departamentos costeros y del centro del país se encuentran en mejor posición relativa frente a la cobertura de necesidades básicas (véase **Figura 1**).

2.1.3. Tipologías de pobreza

Un tercer enfoque combina el análisis de insuficiencia de ingresos con las NBI. Ya en 1989, Rubén Kzatzman

Cuadro 13. Población con NBI, de acuerdo con el número de carencias acumuladas

Carencias	Población	% de la población total
Al menos una NBI	1,204,123	38.70%
Una NBI	702,102	22.60%
Dos NBI	297,673	9.60%
Tres y más NBI	204,348	6.60%

Calvo (2000).

Cuadro 14. Población de acuerdo con el tipo de carencia crítica

	Población	% de la población total
Hacinamiento	373,331	12.00%
Evacuación de excretas	166,649	5.40%
Condiciones de vivienda	85,080	2.70%
Abastecimiento de agua	407,623	13.10%
Alumbrado eléctrico	119,675	3.80%
Calefacción	637,994	20.50%
Salud	226,796	7.30%

Calvo (2000).

Cuadro 15. Porcentaje de población con NBI por grandes grupos de edad

	Al menos una NBI	Una NBI	Dos NBI	Tres NBI y más
Total	38.70%	22.57%	9.57%	6.57%
0 a 14 años	47.90%	24.51%	12.69%	10.29%
15 a 34 años	42.52%	24.79%	10.75%	6.98%
35 a 64 años	33.06%	20.90%	7.60%	4.57%
65 años y más	26.55%	17.76%	5.56%	3.23%
0 a 4 años	51.54%	24.75%	14.18%	12.61%
80 años y más	24.75%	16.95%	5.07%	2.74%

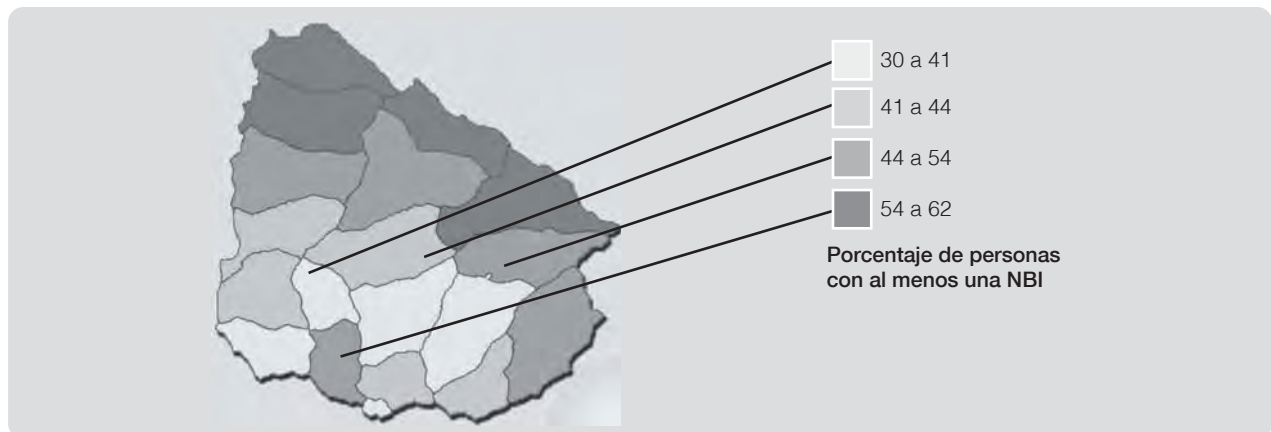
Calvo (2000).

Cuadro 16: Tipología de la pobreza en los hogares.

	Con NBI	Sin NBI
Pobres	Hogar en situación de pobreza crónica	Hogar en situación de pobreza reciente
No pobres	Hogar en situación de pobreza inercial	Hogar en condiciones de integración social

Kaztman (1989)

Figura 1. Porcentaje de población con al menos una NBI, por departamento



Calvo (2000)

planteaba una clasificación con base en cuatro y clásicas categorías: pobres crónicos (hogares con consumo por persona inferior a la línea de pobreza y que presentan una o más NBI), pobres recientes (hogares pobres según ingresos, pero con NBI, indicando el descenso reciente en el nivel de vida, pero que no ha redundado en carencias permanentes), pobres inerciales (hogares con NBI y consumo sobre la línea de pobreza) y no pobres (Kaztman, 1989; véase *Cuadro 16*).

El ensayo de la tipología para el caso montevideano constituyó un primer avance notorio a la diversidad y heterogeneidad presente entre los pobres, y a la identificación de diferentes “tipos” de pobreza, que tienen implicancias claramente diferentes para el diseño de políticas públicas.

2.1.4. Otros abordajes multidimensionales

También en esta dirección vale la pena señalar ejercicios recientes sustentados sobre la idea de la multidimensionalidad de la pobreza como fenómeno, que han hecho

hincapié en la necesidad de considerar nuevas aristas en el análisis de la pobreza, tales como educación, hacinamiento, equipamiento y tenencia de bienes, e ingresos (Arim y Vigorito, 2007).

Un ejercicio reciente en este sentido elaboró un índice multidimensional que revela algunas cuestiones interesantes. Por un lado, y como era de esperar, el índice muestra una evolución mucho más estable que la pobreza medida como insuficiencia de ingresos, debido a la incorporación de dimensiones que se refieren a carencias más estructurales. La medida construida también indica que “la pobreza infantil no es sólo un problema de medios” y que “la brecha entre la pobreza en los hogares integrados por niños y los hogares con adultos mayores es considerablemente menor que lo que indica la pobreza de ingresos” (Arim y Vigorito, 2007: 14), una conclusión interesante que se contrapone con lo que muestran los primeros enfoques sintetizados al inicio de esta sección. Más allá de esto, las exploraciones realizadas indican la necesidad de seguir explorando la medición



multidimensional de la pobreza, básicamente a partir de relevamientos específicos (Arim y Vigorito, 2007: 14).

2.1.5. Inequidad

Uruguay ha sido históricamente considerado como un país de iguales, con cercanías sociales y oportunidades de movilidad social ascendente muy marcadas (Kaztman, 2001). Uruguay presenta sistemáticamente el índice de Gini más bajo de la región, siendo de 0.42 (FMI, 2008).

El principal problema de Uruguay en términos de desigualdad es con respecto a la distribución intergeneracional de la riqueza. En este sentido Uruguay, no obstante, tiene el mayor nivel de gasto social de la región, y también presenta una de las distribuciones del mismo más regresivas (CEPAL 2007; véase **Gráfico 5**).

2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Uruguay

Más allá de los enfoques anteriores centrados en la identificación de población con problemas de acceso a bienes y servicios que garantizan bienestar, los esfuerzos por comprender aún más los factores productores de inequidades sociales exigieron incorporar nuevas dimensiones en el análisis de la heterogeneidad social. Uno de ellos es el enfoque AVEO.

Este enfoque enfatiza la perspectiva de riesgos y de activos y va más allá en la complejización del análisis de la pobreza. Es desde esta línea que algunos estudios realizados —varios por el propio equipo del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social-Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (IPES-UCUDAL)— revelan la necesidad de considerar distintas dimensiones para reflejar la noción de pobreza.

Esta visión ha hecho hincapié en tener en cuenta el capital físico, pero también el capital humano y el capital social a la hora de observar la pobreza, mirando no sólo la insuficiencia de ingresos, sino también cuestiones como la segregación generada por ciertos clivajes o los riesgos vinculados al empleo y a la acumulación de capital

humano (Kaztman, 1996 y 2005; Kaztman y Filgueira, 2001; Filgueira *et al.*, 2005; Kaztman y Retamoso, 2006).

Por un lado, el enfoque aborda las múltiples dimensiones a observar en relación con el capital social. La primera exploración de indicadores con base en encuestas de hogares permite discriminar entre el uso del capital social (a través de elementos como los canales de obtención de empleo, la presencia de trabajo no remunerado, la modalidad de acceso a la vivienda, la cantidad de hogares en la vivienda, o la recepción de ayuda económica desde otros hogares, así como la prestación de ayuda económica hacia otros hogares). El ejercicio también estableció como indicadores indirectos de activos de capital social el clima educativo del hogar, un “proxy” de relaciones laborales (medido a través del tamaño de la empresa y de la antigüedad en el empleo), la heterogeneidad del lugar de residencia y la migración. Finalmente, identificó una dimensión de activos de capital social familiar, asociados a la estabilidad y completitud de los hogares. Las pruebas de validez realizadas indican resultados interesantes, pero sugieren la necesidad de seguir explorando en la búsqueda de indicadores más finos.

Adicionalmente, las exploraciones realizadas por Kaztman en 1999 revelan hallazgos interesantes respecto a la movilización del trabajo como un activo de los hogares, mostrando comportamientos diferenciales según tipos de hogares (por ejemplo, con carga de dependencia). También mostró los factores asociados a la movilización del activo trabajo, entre ellos, particularmente la escolaridad y los niveles ingresos (Kaztman, 1999).

2.2.1. Consideraciones generales para el análisis de las características de las tipologías

Para analizar la multidimensionalidad del concepto de pobreza y, específicamente, dar cuenta de las heterogeneidades en las condiciones de vida de la población uruguaya, identificando cuáles son los factores que se le asocian, se parte de una fuente de información privilegiada: las continuas encuestas de hogares. En Uruguay existe una importante trayectoria de medición continua de las condiciones de vida a través de este instrumento, que se plasma en ya casi 20 años de muestras que han abordado sistemáticamente la estimación de los principales indicadores sociales, entre ellos los de calidad de la vivienda, ingresos, empleo, salud y educación.

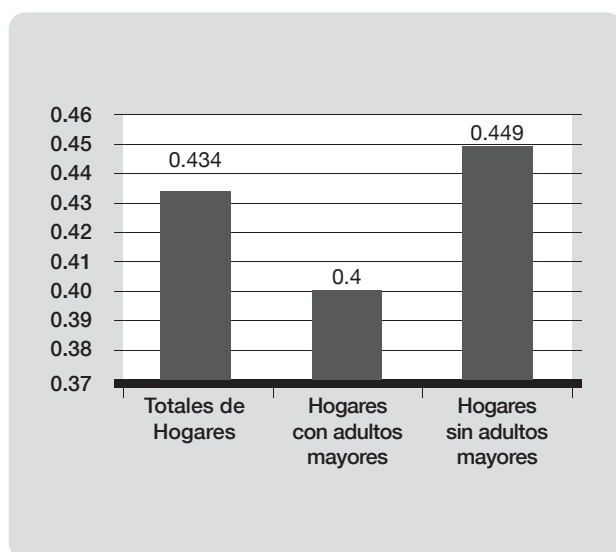
Variables

Como se señaló anteriormente, diversas variables han estado presentes en los estudios sobre pobreza y condiciones de vida en los últimos años en Uruguay. En el **Cuadro 17** se explicitan las variables utilizadas en los estudios más salientes, sus definiciones más frecuentes y sus fuentes.

2.2.2. Caracterización de los hogares mediante la técnica de clústeres

Como ya ha sido señalado en líneas anteriores, el impacto de la pobreza según grupos etarios muestra marcadas diferencias, disminuyendo la incidencia de la pobreza a medida que se incrementan las edades consideradas. Sin embargo, la evidencia sugiere otra serie de fenómenos adicionales que provocan o acentúan los diferenciales del impacto de la pobreza sobre las generaciones más jóvenes.

Gráfico 5: Índices de Gini del ingreso *per cápita* en distintos tipos de hogares (2008)



Elaboración propia con base en ECH-INE 2008.

Cuadro 17. Variables incluidas en análisis sobre pobreza que utilizan como fuente la ECH o los censos

Capital físico, vivienda, infraestructura
Alojamiento, equipamiento doméstico y calidad de la vivienda
Material predominante en el techo (Calvo, 2000)
Material predominante en paredes (Calvo, 2000)
Material predominante en pisos (Calvo, 2000)
Hacinamiento (Calvo, 2000; Arim y Vigorito, 2007)
Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos
Disponibilidad de agua potable (NBI)
Existencia de baño en la vivienda
Tipo de sistema de eliminación de excretas (NBI) (Calvo, 2000)
Baño con uso exclusivo (Calvo, 2000)
Origen del agua en la vivienda (Calvo, 2000)
Llegada de agua
Acceso a la vivienda
Existencia de pavimento frente al predio (para el área rural) (NBI)
Condiciones habitacionales y acceso a servicios básicos
Se encuentra la vivienda en un asentamiento irregular
Medio principal utilizado para iluminar (Calvo, 2000)
Lugar apropiado para cocinar
Principal fuente de energía utilizada para cocinar
Tenencia de bienes
Índice de bienes durables (Arim y Vigorito, 2007)
Acceso a refrigerador (NBI)
Ingresos
Ingreso <i>per cápita</i> del hogar (Arim y Vigorito, 2007)
Educación
§ Años de educación del jefe de hogar (Arim y Vigorito, 2007)
§ Años de escolaridad de las personas mayores de 14 años que integran el hogar al que pertenece el individuo (Amarante, 1998)
Empleo
§ Precariedad laboral (Amarante, 1998)
§ Informalidad (Amarante, 1998)
Salud
§ Tenencia de cobertura parcial ni cobertura total de salud (carnet de asistencia vigente del msp, mutualista, cooperativa médica, sanidad militar, sanidad policial, asignaciones familiares, unidades móviles de emergencia, otros de cobertura total y otros seguros parciales) (Calvo, 2000)

Elaboración propia.

Siguiendo la línea de trabajo del IPES (Filgueira *et al.*, 2005), y desde una perspectiva de configuraciones de riesgos, las variables que se seleccionan para el análisis son: condición de actividad del jefe de hogar, años de instrucción del jefe de hogar, edad del jefe de hogar, decil de ingresos *per cápita* del hogar y condición de pobreza.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en el procesamiento realizado, mediante el cual se agruparon los hogares en tres conglomerados¹³⁹.

Observando los valores que caracterizan cada uno de los conglomerados definidos, se les denominó: 1) Hogares adultos, 2) Hogares adultos mayores y 3) Hogares jóvenes¹⁴⁰ (véase **Cuadro 18**).

Las diferencias en términos de edades de los/as jefes/as de hogar se asocia de modo inverso con los niveles educativos alcanzados. Esto es particularmente marcado en lo que refiere al clúster 2, que tiene jefes/as de mayor edad (más de 74 años en promedio). Este fenómeno es consistente con la expansión que en los últimos 30 años ha tenido el acceso a niveles secundarios y terciarios de educación, por lo que las generaciones más jóvenes presentan, en promedio, mayores niveles educativos (véase **Cuadro 19**).

El clúster 2 asimismo es el que presenta menor proporción de hogares en situación de pobreza, lo que está asociado a la elevada presencia de jefes/as jubilados/as o pensionistas (Rodríguez y Rosell, 2010). Esto, junto con la elevada tasa de perceptores sobre el total de integrantes del hogar que muestra este grupo (0.81) —contra un

Cuadro 18: Caracterización de los clústeres de acuerdo a centroides

CLUSTERS	1	2	3
	Hogares adultos	Hogares adultos mayores	Hogares jóvenes
Años de educación formal del jefe/a (promedio)	9.3	6.7	10.1
Edad del jefe/a (promedio)	53.6	74.5	34.1
Hogares en situación de pobreza (línea 2002) (%)	16.8	6.7	29.7
Decil de ingresos <i>per cápita</i> (promedio)	5.6	6.3	4.7
Condición de actividad del jefe/a			
Jefe/a ocupado/a (%)	81.9	17.3	91.3
Jefe/a desocupado/a (%)	3.2	0.9	4
Jefe/a jubilado/a o pensionista (%)	10.4	78.6	0.9
Jefe/a inactivo/a (%) (*)	4.5	3.2	3.7

(*) Para la construcción de los conglomerados se incluyeron variables *dummy* para las tres primeras condiciones de actividad del jefe/a presentadas en el cuadro (“ocupado/a”, “desocupado” y “jubilado o pensionista”). La condición de inactivo/a no se incluyó en el modelo, y surge en este cuadro por diferencia, completando el 100%

Cuadro 19: Tamaños relativos y absolutos de los conglomerados (hogares y personas)

CLUSTERS	1	2	3	Total
	Hogares adultos	Hogares adultos mayores	Hogares jóvenes	
Distribución de hogares (%)	37.3	28.4	34.2	100
Número de hogares	334,742	255,22	307,315	897,277
Distribución de personas (%)	40	19.9	40	100
Número de personas	1,046,329	520,197	1,046,195	2,612,721

Elaboración propia.



valor de 0.53 en el grupo de los jóvenes— explica la baja incidencia de la pobreza sobre este grupo (6.7%).

En un sentido inverso, el hecho de que la tasa de perceptores sobre el total de integrantes del hogar del clúster 3 sea la más baja, contribuye a que sea éste el que presenta la mayor incidencia de pobreza (29.7%). Este fenómeno se ve acompañado por el hecho de que los hogares con jefes/as más jóvenes son los que muestran un mayor tamaño promedio de integrantes (3.4, frente a un promedio general de 2.9), a lo que contribuye significativamente una mayor presencia de menores: en la presencia de menores de 14 años, el clúster 3 muestra un promedio (1.25) que dobla el general, y multiplica por más de 10 veces el nivel promedio avanzado por el clúster 2 (0.11).

El Cuadro A1 (véase *Uruguay, Anexo*) es una prueba de diferencia de medias (ANOVA) para cada clúster, comparando la significación estadística de la diferencia de medias para cada par de clústeres en particular. Es interesante el hecho de que para todas las variables integradas en la configuración de los clústeres, las medias son estadísticamente diferentes. Esto confirma la relevancia configuracional de los tres tipos de hogares propuestos y por tanto la relevancia teórica de dicha clasificación.

En definitiva, gracias al perfil primario de estos cuasi-tercios de hogares del país, podemos observar las notorias diferencias que los caracterizan en materia de ingresos, edad, tamaño medio de los hogares, probabilidad de encontrarse en situación de pobreza y clima educativo del hogar. Un punto a destacar es que el modelo de clúster permite efectivamente captar una lógica tipológica y no de índice o continuo. Si la realidad del país permitiera identificar una fuerte asociación entre ingresos, pobreza, clima educativo, tamaño medio de los hogares y edades promedio, la recomendación sería la de construir un índice agregado. Sin embargo, es claro que estamos en presencia de un modelo configuracional¹⁴¹ y no meramente aditivo de tipificación o clasificación. Tres países, con un distintivo corte demográfico, surgen de estos datos iniciales.

Los diferentes mundos demográficos (y sociales) de Uruguay se manifiestan no sólo en sus protecciones de ingreso y trabajo, y en como acceden a bienes y servicios. También se diferencian en sus comportamientos reproductivos y sus comportamientos en materia de emancipación y autonomización de sus hogares de origen. En otras palabras, estos hogares aportan en forma diferencial a la reproducción biológica y a la renovación generacional del país. En este sentido, resulta claro que es el Uruguay joven, mayormente vulnerado, el que carga con la reproducción biológica del país.

2.2.3. Factores que producen las heterogeneidades

Para el análisis del efecto de los factores que producen la heterogeneidad entre clústeres y la probabilidad de que un hogar caiga en la pobreza se realizaron tres modelos *Logit* binomiales, uno para cada clúster de hogares. El modelo asume linealidad tanto en los parámetros como en la distribución no observada de la variable dependiente latente. Sin embargo, dado el carácter binario de la variable dependiente, nos servimos de una distribución Bernoulli para modelar el componente sistemático de la varianza. La elección del *Logit* sobre el *Probit* responde a una mayor simplicidad en la forma de la función, lo cual facilita la interpretación de los resul-

tados. Ésta se basa en el análisis de la probabilidad de cambio en la variable dependiente dado un cambio en la variable independiente, dejando el resto de las variables constante en su valor medio $Pr(Y=1|x)$. El análisis en el centro de los datos (Beta/4) permite conocer el efecto mayor que la variable independiente tendrá sobre la probabilidad de ocurrencia en la dependiente. Los resultados del modelo aparecen en el **Cuadro 20**.

El análisis se hará únicamente en forma indicativa, considerando el nivel de significación de los factores así como la dirección de la relación propuesta por los modelos. De este modo podremos interpretar de forma holística la relevancia de cada uno de los factores en la probabilidad de un hogar de cada clúster de ser pobre. La variable dependiente, condición de pobreza, de los modelos es binaria (asume los valores 0 para ausencia del atributo y 1 para presencia del mismo).

Cuadro 20: Modelo *Logit* para factores de determinación de pobreza por clúster de hogares

Clúster 1: Jefes Adultos Iteraciones para converger = 11				
N = 15,850	Beta	Beta/4	E.T.	Sig.
Presencia de mayores de 65 años	-0.216	-0.054	0.021	0
Presencia de menores de 12 años	1.711	0.428	0.011	0
Sexo del jefe de hogar (1=hombre; 2=mujer)	0.213	0.053	0.012	0
Jefe Ocupado	-0.515	-0.129	0.014	0
Años de educación del jefe de hogar	-0.25	-0.063	0.002	0
Edad del jefe de hogar	-0.022	-0.006	0.001	0
Constante	0.955	0.239	0.064	0
Clúster 2: Jefes Mayores Iteraciones para converger = 14				
N = 12,125	Beta	Beta/4	E.T.	Sig.
Presencia de menores de 12 años	2.313	0.578	0.019	0
Sexo del jefe de hogar (1=hombre; 2=mujer)	-0.084	-0.021	0.018	0
Jefe de hogar ocupado	0.346	0.087	0.021	0
Años de educación del jefe de hogar	-0.217	-0.054	0.003	0
Edad del jefe de hogar	-0.055	-0.014	0.002	0
Constante	1.388	0.347	0.119	0
Clúster 3: Jefes Jóvenes Iteraciones para converger = 11				
N = 14570	Beta	Beta/4	E.T.	Sig.
Presencia de mayores de 65 años	0.018	0.004	0.027	0.504
Presencia de menores de 12 años	2.038	0.51	0.014	0
Sexo del jefe de hogar (1=hombre; 2=mujer)	0.401	0.1	0.011	0
Jefe de hogar ocupado	-0.935	-0.234	0.018	0
Años de educación del jefe de hogar	-0.353	-0.088	0.002	0
Edad del jefe de hogar	-0.022	-0.005	0.001	0
Constante	1.836	0.459	0.039	0



2.2.4. Hogares con jefes adultos

Para el primer clúster de hogares, denominado de Jefes adultos, el conjunto de variables incluidas en el modelo es estadísticamente significativo para explicar la probabilidad del hogar de ser pobre, y la dirección de las relaciones es acorde con lo teóricamente esperado. De este modo, la *Presencia de mayores de 65 años* en el hogar está negativamente asociada con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de mayores de 65 años de edad reduce 5.4% la probabilidad de ese hogar de ser pobre. Esto es consistente con el hecho de que casi la totalidad de los uruguayos mayores de 65 años percibe pensión o jubilación, aportando un ingreso constante al mismo.

Por el contrario, la *Presencia de menores de 12 años* en el hogar está positivamente asociada con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de menores de 12 años aumenta 43% la probabilidad de ese hogar de ser pobre. Esto también es consistente con el hecho de que el sector social menos protegido por la arquitectura de bienestar es el binomio madre-hijo. La probabilidad de una madre de tener trabajo remunerado después del nacimiento de un hijo se reduce notablemente en el país, dada la ausencia de protección en este rubro.

Consecuentemente con lo anterior, el hecho de que el jefe de hogar sea mujer está positivamente asociado con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, un hogar cuyo jefe es mujer tiene 5.3% mayor probabilidad de ser pobre que cuando el jefe es hombre. Esto también es consistente con el hecho de que cuando el jefe es mujer el hogar tiene mucha mayor probabilidad de ser monoparental o, si no lo es, esto significa que el ingreso del hombre del hogar está por debajo del de la mujer, siendo que éstas tienen ingresos menores a los de los hombres a igual actividad.

Un hogar cuyo jefe está ocupado tiene menor probabilidad de ser pobre que uno en que el jefe es desocupado o bien tiene ingresos por renta (pensiones o jubilaciones). En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de un jefe ocupado reduce 13% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

La educación del jefe está también negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de un año en la educación del jefe reduce en 6.3% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

Finalmente, la edad del jefe del hogar está también negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de 5 años en la edad del jefe reduce en 1% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

2.2.5. Hogares con jefes mayores

En este modelo no se incluye la variable *Presencia de mayores de 65 años* dado que ésta opera como constante (casi todos los hogares tienen al menos un integrante con esta característica). El conjunto de variables inclui-

das es estadísticamente significativo en relación con la variable dependiente y congruente con las expectativas teóricas previas.

La presencia de menores de 12 años en el hogar está positivamente asociada con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de menores de 12 años aumenta 58% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

El hecho de que el jefe de hogar sea mujer está negativamente asociado, en este caso, con la probabilidad de ser un hogar pobre. Esto es así dado que cuando esto sucede se trata de un hogar unipersonal, y las mujeres adultas mayores que viven solas están económicamente en condición de poder hacerlo. De este modo, en el centro de los datos y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, un hogar cuyo jefe es mujer tiene un 2.1% menos de probabilidad de ser pobre que cuando el jefe es hombre.

Un hogar cuyo jefe está ocupado, tiene en este caso una mayor probabilidad de ser pobre que uno en que el jefe es desocupado. Esto es consistente con el hecho de que un hogar de estas características con el jefe ocupado es debido a que no percibe jubilación o pensión, o que éstas no le alcanzan para sustentar el hogar. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de un jefe ocupado aumenta 8.7% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

La educación del jefe de hogar está negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de un año en la educación del jefe reduce en 5.4% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

Finalmente, la edad del jefe de hogar está también negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de 5 años en la edad del jefe reduce en 2.1% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

2.2.6. Hogares con jefes jóvenes

Este último modelo analiza la situación para el clúster más vulnerado de los tres. En este caso, los resultados son congruentes también con la teoría y todas las variables incluidas en el modelo son estadísticamente significativas a excepción de *Presencia de mayores de 65 años*. Esto es razonable dado que la conjunción de hogares con jefes jóvenes y miembros mayores de 65 años (que no son jefes de hogar) no es frecuente.

La *Presencia de menores de 12 años* en el hogar está positivamente asociada con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de menores de 12 años aumenta 51% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

Consecuentemente con lo anterior, el hecho de que el jefe de hogar sea mujer está positivamente asociado con la probabilidad de ser un hogar pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, un hogar cuyo jefe es mujer tiene 10% más de probabilidad de ser pobre que cuando el jefe es hombre.

Un hogar cuyo jefe está ocupado, tiene en este caso una menor probabilidad de ser pobre que uno en que el



jefe es desocupado. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, la presencia de un jefe de hogar ocupado disminuye 23.4% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

La educación del jefe de hogar está también negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de un año en la educación del jefe reduce en 8.8% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

Finalmente, la edad del jefe de hogar está también negativamente asociada con la probabilidad del hogar de ser pobre. En el centro de los datos, y dejando el resto de las variables contantes en sus medias, el aumento de 5 años en la edad del jefe de hogar reduce en 2.5% la probabilidad de ese hogar de ser pobre.

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL

Tanto de los análisis realizados aquí como de los estudios y mediciones desarrollados en la materia, la evidencia señala que los riesgos sociales en Uruguay han mostrado fuertes desplazamientos en perjuicio de las personas de edades más jóvenes, los niños y las mujeres jóvenes, especialmente aquellas con hijos (Figueira, Rodríguez *et al.*, 2005). Es decir que los riesgos sociales disminuyen (y cambian) asociados al ciclo de vida de los miembros adultos del hogar.

Esto es significativo en términos teóricos para pensar cómo es la arquitectura de bienestar de Uruguay, así como a quiénes protege y a quiénes no protege; y tiene implicaciones claras en términos de política. Estas implicancias derivadas de la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades son abordadas en el Capítulo V de este caso nacional.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES

4.1. Las políticas sociales sectoriales: una etapa de reformas dispares

4.1.1. La seguridad social

En materia de seguridad social, la política social en el periodo no ha alterado la arquitectura institucional del sistema vigente desde inicios de los 90, el cual se compone de 1) un sistema no contributivo y focalizado, 2) un sistema contributivo de reparto solidario con déficit y 3) un sistema de capitalización individual incorporado mediante la principal reforma en 1995. Las reformas han consistido en políticas de ajustes y modificaciones parciales tendientes a expandir condiciones de prestación, flexibilizar criterios para retiro y fortalecer otras protecciones sociales para expandir la cobertura de los sectores aportantes.

Durante el presente periodo se abrieron instancias de diálogo para reformas en materia de seguridad social. La agenda política se ha concentrado en los siguientes aspectos concretos:

- a) La reforma de las cajas paraestatales (bancaria, policial y militar);
- b) Posibles cambios hacia la baja de años requeridos de cotización (aportes) para acceder a la jubilación;

c) Cambios en la gestión del BPS en su relación con las instituciones de ahorro privado;

d) Aumento de los niveles de regulación sobre la formalidad y mejora de la fiscalización y la recaudación;

e) Expansión de beneficios sociales a algunos grupos vulnerables y específicos; y,

f) inclusión de los actores corporativos en espacios de negociación y participación no vinculantes con las decisiones del gobierno.

En algunas de estas metas el gobierno avanzó un tanto más que en otras.

Uno de los principales objetivos lo constituyó la reducción de años de aporte efectivamente registrados (de 35 a 30 años), lo cual permitió flexibilizar las condiciones de acceso a jubilaciones y pensiones de cierto núcleo de trabajadores formalizados. La reforma también ha brindado ventajas para las mujeres con hijos, contabilizándoles un año extra de aporte por cada hijo. La reforma también garantizó un número de aportes decreciente conforme aumenta la edad del aportante, que contempla las edades intermedias entre los 65 y los 70 años de edad (desde 70 años y 15 años de aporte, hasta llegar a 65 y 25 años de aporte). De esta forma, esta medida va en la dirección de reforzar la cobertura dentro del pilar contributivo, no teniendo efectos sobre los sectores informalizados que no aportan número suficiente de años a la seguridad social, al menos durante periodos de trabajo formal cumplidos a lo largo de su trayectoria laboral.

Como ya vimos, esta flexibilización de los criterios de elegibilidad fue garantizada por una mejora de los márgenes fiscales de la institución a partir de la expansión del empleo formal y la recuperación de cotizantes a la seguridad social, que le permitió un aumento en los niveles de recaudación del organismo. El organismo también procuró apuntalar una recuperación del valor de las pasividades.

Otra de las medidas desarrolladas fue la regularización de funcionarios del sector público. Asimismo, las políticas de regularización alcanzan a sectores de la actividad privada, fundamentalmente del área cuentapropista en actividades diversas. Durante el último periodo, el BPS ha impulsado una campaña de integración de monotributistas que ha garantizado la expansión de los aportantes de este tributo que duplica a la cifra generada en los seis años previos (de acuerdo con datos obtenidos de una entrevista a un directivo, BPS). Dentro de esta política, la ley de facilidades de pago —acordada por empresarios y trabajadores— ha permitido facilitar los aportes de trabajadores y patrones de miles de empresas, logrando reincorporar los derechos jubilatorios de casi 250 mil trabajadores.

En relación con la coexistencia del sistema privado con el de reparto, medida tomada en el actual periodo, ha tendido a flexibilizar la pertenencia obligatoria al sistema privado. A modo de ejemplo, un decreto permite en la actualidad a los mayores de 52 años de edad, que estén afiliados a una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), la posibilidad de desafiliarse y reintegrarse al sistema público de reparto.

En síntesis, en materia de seguridad social, la línea predominante del gobierno de izquierda —fundamentalmente aquella localizada en el BPS— ha sido tender

a un fortalecimiento del pilar contributivo de reparto, básicamente garantizando la expansión de los derechos jubilatorios, y mejorando la regulación y el control del pilar privado del sistema. Esto sin realizar modificaciones al sistema mixto vigente. Por lo tanto, el funcionamiento del actual sistema mantiene algunas de las tensiones fiscales heredadas de larga data. El garantizar la expansión del pilar contributivo —flexibilizando condiciones de accesibilidad— no soluciona los problemas de cobertura estructurales que tiene este modelo para garantizar la cobertura de los sectores informales (Filgueira y Alegre, 2008). Reformas estructurales como la creación del sistema de cobertura universal no contributivo parecen no estar en la agenda (Filgueira y Alegre, 2008).

4.1.2. La salud: tras años de bloqueo, se impulsa una reforma.

En el último periodo se desarrolló una reforma en el área de la salud que implicó cambios en la arquitectura institucional, el modelo de cobertura y el modelo de financiamiento de los servicios de salud. La reforma creó un sistema integrado de salud que combina al viejo sistema mutual con el sistema público.

En cuanto a la arquitectura institucional, este sistema se modifica por la creación de la Junta Nacional de Salud. Esta institución pasa a estar conformada por representantes del Poder Ejecutivo, usuarios, trabajadores de la salud y prestadores de servicios de salud. El Ministerio de Salud Pública (MSP) dejó de ser regulador y prestador de servicios, y pasó a ser el órgano rector de todo el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud. Mientras, el prestador de servicios estatal pasó a ser exclusivamente la Administración de Servicios Sanitarios del Estado (ASSE), que competirá dentro del sistema con los servicios mutuales por la captación de usuarios y se financiará del mismo modo que el resto de las instituciones prestadoras. Este organismo fue finalmente descentralizado y es administrado por un órgano de cinco miembros, tres de ellos designados por el Poder Ejecutivo, un representante de los usuarios y otro de los propios funcionarios de ASSE (Busquets y Setaro, 2007).

En cuanto al modelo de financiamiento, con la creación del Fondo Nacional de la Salud (FONASA), los empleados formales de la economía pasaron a pagar vía impuestos la financiación del Fondo. El FONASA paga a los prestadores de servicios de salud cápitas de distinto valor, según los riesgos de salud asociados de las personas, según el sexo y la edad. Por otra parte, el Estado y las empresas continúan aportando 5% como aportes sociales tal cual lo hacían, pero ahora pasan a formar parte del FONASA. Los asalariados tienen aportes diferenciales según el nivel de ingresos y reciben a cambio el derecho a que todos sus hijos menores de 18 sean usuarios de los servicios de salud que hoy prestan las mutualistas. Los trabajadores públicos y privados pasan de aportar 3% en el viejo sistema, a aportar 6%. Los trabajadores —hasta determinada franja de ingresos— mantienen el aporte de 3% y acceden a nuevos derechos de cobertura para sus hijos, pudiendo elegir la atención en el sistema público o en el sistema mutual. A su vez, la reforma da al Poder Ejecutivo la posibilidad de establecer gradualmente la forma en que los derechos de cobertura se amplíen a otros integrantes del núcleo familiar, como los cónyuges.

Además, se prevé el ingreso incremental de otros grupos poblacionales (jubilados, trabajadores no dependientes) al nuevo sistema (Filgueira y Alegre, 2008).

En materia de gasto, el periodo significó un aumento significativo del gasto corriente en salud pública (100 millones de dólares), mejorando junto al nuevo sistema el gasto en salud promedio realizado por el sector público (Busquets y Setaro, 2007). En materia salarial, los niveles de salarios del sector público de la salud se han acercado paulatinamente a los salarios cubiertos por el sector privado. La recuperación real fue de 10% al cabo del último año, experimentando además una duplicación del salario mínimo en el sector. A su vez, el gobierno ha intentado mejorar la regulación del sistema privado, logrando reducir costos que eran transferidos a los usuarios del sistema. Los descensos en el valor de ciertos *tickets* para medicación o el establecimiento de la gratuidad de los co-pagos para ciertos servicios (control de embarazo, mamografías o diabetes) son ejemplos de estas políticas. El gobierno también ha procurado regular el funcionamiento del Fondo Nacional de Recursos, estableciendo una nueva política de fijación de aranceles por parte de las instituciones de medicina especializadas (IMAE) (Busquets y Setaro, 2007).

En materia de cobertura, el impacto más importante de la reforma de la salud ha sido la incorporación de casi medio millón de niños y jóvenes, hijos de trabajadores formales públicos y privados que pasan a optar por una cobertura médica dentro del sistema público o privado. Los impactos estimados de la reforma son el aumento de la calidad asistencial, el aumento del gasto en salud, y un cambio progresivo en el modo en que se financia hoy el acceso a la salud en términos de la distribución del ingreso. Sin embargo, si bien la reforma expande la cobertura entre los trabajadores formales, tiene efectos neutros sobre los sectores informales, dado que aún no incorpora a aquellos menores que están en núcleos familiares en los cuales sus padres no aportan al fondo. Al no extender un pilar no contributivo de financiamiento, la reforma redistribuye al interior de los hogares con algún miembro inserto en el mercado formal de empleo, manteniendo la segmentación entre estos y los hogares informales que no acceden al pilar contributivo (Filgueira y Alegre, 2007).

4.1.3. Educación: cambios en los órganos de dirección e intento de reducción de la brecha digital

La Ley de Educación

La nueva administración impulsó la Ley de Educación a partir de 2006. Este documento sirvió como base para la redacción de la ley que el gobierno envió al parlamento, a fines de 2007. En materia de arquitectura institucional, los mayores cambios que planteó este anteproyecto son los referidos a la composición y estructura de los órganos de educación. El Sistema Nacional de Educación Pública, propuesto por el Ministerio de Educación y Cultura, que recogió los contenidos sancionados en el congreso nacional, intentó extender la cantidad de integrantes en los consejos de educación con la novedad de la incorporación de los gremios docentes a los ámbitos de decisión. Este sistema incluye distintos niveles de la educación formal a nivel de primaria, secundaria y educación terciaria, y es de carácter autónomo. Además, el proyecto considera institucionalizar al congreso



nacional de educación como un órgano consultivo del sistema. A su vez, la nueva ley garantiza el cogobierno como formato decisonal del nuevo sistema, si bien se compete el estudio de las modalidades de aplicación que tendrá esta figura.

La idea original era involucrar en el proceso de elaboración y formulación de la ley de reforma a las organizaciones sociales vinculadas al sistema de enseñanza (gremios docentes, estudiantes). El denominado “debate educativo” fue propuesto por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el MEC y la UDELAR. Los debates contaron con una comisión organizadora, que fue la encargada de coordinar las más de 600 asambleas territoriales y más de 20 encuentros sectoriales en todo el país, responsables de armar y discutir los contenidos que se llevarían como plataforma del congreso nacional de educación, encargado de redactar el anteproyecto final (Mancebo y Bentancur, 2007). El congreso fue realizado a fines de 2006, reuniendo a más de 1 mil delegados representantes de las asambleas territoriales y sectoriales realizadas (Mancebo y Bentancur, 2007). Las resoluciones del congreso reclamaron el cogobierno y la autonomía como principios orientadores de la enseñanza pública, en todos los niveles (Mancebo y Bentancur, 2007).

En materia de medidas concretas, las iniciativas en educación secundaria se caracterizan por una marcada impronta contrarreformista. La reformulación del plan del ciclo básico supuso la supresión de algunas de las reformas de asignaturas dispuestas por la reforma impulsada por Germán Rama en la administración colorada (Mancebo y Bentancur, 2007). También se impulsaron iniciativas en materia de bachillerato, desarrollándose una experiencia piloto que busca reestructurar las asignaturas, facilitando la movilidad de los estudiantes entre distintas orientaciones (Mancebo y Bentancur, 2007).

Finalmente, los intentos de continuar las líneas de políticas que fortalezcan la cobertura educativa no han tenido un avance adecuado en el periodo. Por lado, si bien los programas de maestros y aulas comunitarias (ambos ejecutados con el nuevo Ministerio de Desarrollo Social) intentaron combatir la deserción y el bajo rendimiento escolar, estas iniciativas —de impacto directo sobre población más vulnerable— aún no han logrado presentar una clara inserción dentro del sistema de servicios educativos, teniendo hasta el momento un alcance y cobertura limitados. A modo de ejemplo, mientras entre 1995 y 2005 se habían construido 100 escuelas de tiempo completo, avanzado el periodo de gobierno iniciado en marzo de 2005 sólo se agregaron 35 escuelas más (Filgueira y Alegre, 2008).

El plan CEIBAL

Uno de los programas más ambiciosos desarrollados en la educación con horizonte de universalidad en el presente periodo ha sido el desarrollo por el plan CEIBAL, mediante el cual el gobierno ha entregado a niños de escuelas públicas de contextos desfavorecidos computadoras portátiles. El plan, que comenzó a desarrollarse en áreas rurales, alcanzó al cabo de su primer año a más de 100 mil niños, y al final del periodo de gobierno la cobertura de unos 400 mil niños del interior y de la capital del país, esto es un alcance universal en el marco del sistema público. El plan tiene como objetivo mejorar el acceso

a las tecnologías digitales en sectores desfavorables, reduciendo la denominada “brecha digital” y mejorando los niveles de rendimiento escolar y aprendizaje de estos grupos. El plan incluye el mejoramiento de las condiciones de los centros educativos para 1) brindar información en estas herramientas, 2) introducir contenidos relacionados con la informática y 3) fomentar la incorporación de las familias en el uso de estas herramientas.

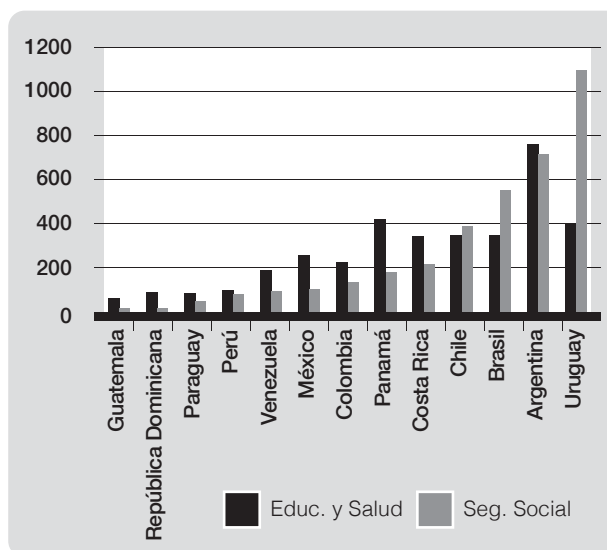
4.2. Inversión social: el gasto social en Uruguay

Uruguay posee el gasto social *per cápita* más alto de América Latina y también uno de los gastos más altos en tanto porcentaje del PIB y como porción del gasto público total (CEPAL, 2002). En efecto, tanto los recursos por habitante como el esfuerzo económico y fiscal que el país realiza en materia social se encuentran sin lugar a duda entre los mayores de la región. Asimismo, entre 1985 y el presente, el gasto social primario en Uruguay ha presentado una tendencia claramente ascendente, rondando en la actualidad 70% del gasto del Estado (CEPAL, 2002). A pesar de ello, pocos analistas y observadores atentos admitirían que el gasto social uruguayo se traduce en un satisfactorio sistema de políticas y de protección social.

Una parte de esta inadecuación responde al hecho de que aun siendo un gasto social alto en parámetros regionales, no lo es cuando se lo compara con los países desarrollados. En segundo lugar, Uruguay presenta características demográficas que lo acercan a dichos países centrales con altas tasas de población en la tercera edad, aunque sin contar con los recursos de estos. En tercer lugar, la responsabilidad del deterioro social de un país no se puede adscribir primordialmente a su estado social, sino a su economía y mercado laboral. Las condiciones en estos últimos frentes han sido, especialmente hasta 2003, particularmente adversas al desarrollo social. Sin embargo, su gasto en seguridad social aumenta de tal manera que su peso se incrementa en 60% en relación con el gasto total *per cápita* (véase **Gráfico 6**).

Los balances generacionales del gasto han variado en forma importante a lo largo de la última década y

Gráfico 6: Monto del gasto social real *per cápita* en Educación, Salud y Seguridad Social, 1998-1999



Elaboración propia con base en datos de CEPAL-Panorama 2000-2001.



no lo han hecho siguiendo meramente las pautas de maduración demográfica de la población. Esta afirmación posee su mejor ejemplo en el extremo derecho e izquierdo del **Gráfico 6**. El país que más incrementa la proporción de su gasto hacia la infancia y adolescencia es Chile, donde la relación entre gasto educativo y de salud y gasto en la seguridad social se incrementa en 40% a favor de los dos primeros tipos de gasto. Este tipo de gasto es más acorde con la estructura de riesgos latinoamericana, en que la pobreza se concentra mayormente en las edades más tempranas y en los hogares monoparentales con niños chicos. El caso de Uruguay, en el extremo opuesto, señala uno de los mayores desafíos del país en términos de balance intergeneracional del gasto, lo cual tendría un impacto decidido en la baja de la desigualdad.

4.3. Estrategias de intervención: la creación del MIDES

En términos institucionales, el cambio más importante que procesó el país en materia de políticas sociales es la creación de una nueva cartera: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo cual constituyó la primera medida del gobierno de Tabaré Vázquez.

Las dos ideas que sustentaron una reforma institucional, que implicó la creación del nuevo ministerio, fueron la necesidad de aumentar los niveles de integralidad del conjunto de políticas sociales que ya implementaba el Estado y la creación espacios institucionales para la implementación de programas específicos para bajar los niveles de indigencia y pobreza en el marco de la recuperación económica prevista del país.

El MIDES ha estado encargado de la implementación y el monitoreo de los programas Plan de Atención Nacional a la

Emergencia Social (PANES) y Plan de Equidad, así como de la coordinación del conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo. A modo de ejemplo, el MIDES pasó a incorporar programas sociales ya en curso como Infamilia, programa dedicado a la atención de la niñez y la familia de sectores bajos y que funcionaba bajo la órbita del Presidencia de la República.

4.4. EL PANES

El PANES es la principal política llevada adelante por el MIDES hasta el momento. Se planificó como una política pública transitoria focalizada en la población considerada indigente. El programa, que tuvo una duración de dos años, contó con un conjunto de componentes relacionados con la asignación de transferencias monetarias, apoyo alimentario, alojamiento de personas en situación de calle y la creación de programas integrales para la creación de empleos transitorios y actividades remuneradas (Midaglia y Antía, 2007). El plan llegó a registrar a más 100 mil hogares recibiendo algún tipo de prestación.

El componente principal del PANES ha sido la implementación del "Ingreso Ciudadano". Esta medida consistió en una transferencia económica de carácter condicional, destinada a jefas y jefes de hogar que se encontraran bajo la línea de indigencia. Su carácter condicional lo genera el hecho de que el receptor debe asumir una serie de compromisos como realizar controles médicos periódicos, asegurar la asistencia de los menores a las instituciones educativas y realizar actividades de trabajo comunitario. A su vez el plan tiene componentes adicionales, referidos a planes de empleo de carácter voluntario, educación ciudadana y apoyo a personas sin techo¹⁴² (Pérez Muñoz, 2009). El **Cuadro 21** analiza las características del plan.

Cuadro 21: Principales características del PANES

Tipo de programa	Programa focalizado y condicional integrado para los sectores más vulnerables
Agencias involucradas	MIDES y BID
Año de comienzo	2005
Descripción del programa	Programas principales del PANES: 1) <i>Ingreso ciudadano</i> . Consiste en una transferencia monetaria condicional (aproximadamente US\$ 55 o 1 mil 415 pesos uruguayos por mes y por hogar) dirigida a jefas y jefes de hogar, en los cuales el beneficiario asume ciertas responsabilidades: a) realizar los controles médicos del núcleo familiar; b) asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, y c) realizar actividades comunitarias, en la construcción de las rutas de salida. 2) <i>Plan de emergencia sanitaria</i> . Un programa que garantiza la cobertura de atención a la salud de los beneficiarios del PANES. 3) <i>Plan Alimentario Nacional</i> . Programa de apoyo alimentario (transferencia de alimentos) para los hogares beneficiarios del PANES. 4) <i>Programa Trabajo por Uruguay</i> . Este es un plan de trabajo tipo <i>workfare</i> .
Objetivo del programa	1) Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya. 2) Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social. 3) Generar las condiciones y la estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales.
Transferencias y beneficios	Familias en extrema pobreza reciben aproximadamente US\$ 55 por mes. Las familias participantes de Trabajo por Uruguay, reciben aproximadamente US\$ 110. A esto se deben sumar las transferencias en especie (alimentos, atención médica, etc.)
Focalización	Todos los habitantes del territorio nacional que se encuentren en situación de indigencia (entendiendo por esto a todos aquellos individuos que no pueden cubrir su alimentación diaria de manera satisfactoria)
Condicionalidad	Las condiciones varían de acuerdo con el programa en cuestión. Por ejemplo, los beneficiarios del Ingreso Ciudadano deben comprometerse a alcanzar ciertos mínimos o logros en materia educativa y sanitaria.
Cobertura	1) <i>Ingreso Ciudadano</i> : 58 mil 932 hogares incorporados. 2) <i>Trabajo por Uruguay</i> . 2 mil 820 hogares incorporados. 3) <i>Rutas de Salida</i> . 3 mil 675 hogares incorporados. (Datos de diciembre 2005)

Pérez Muñoz, 2009.



El PANES tuvo una duración de dos años (2005-2007). A partir de la finalización del PANES, esta modalidad de programa *ad hoc* se funde con políticas de protección ya heredadas, generando una nueva modalidad de acceso a prestaciones que incrementa tanto los niveles de cobertura como los niveles de inversión de los programas existentes (Filgueira y Alegre, 2008). Este parece ser el caso de la reestructuración del plan de asignaciones familiares, principal componente del nuevo Plan de Equidad, el cual elimina la transitoriedad de ingresos a los beneficiarios del PANES, logrando en paralelo expandir los alcances del plan existente.

V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Reflexión crítica sobre los hallazgos

Se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre cantidad, calidad y distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social, lo que ha llevado a un intento (fundamentalmente desde la administración pasada, iniciada en marzo de 2005) de revertir este fenómeno. Dicho intento debe luchar no sólo con los nuevos riesgos sociales, sino asimismo con los corporativismos sectoriales existentes que no renuncian a mantener sus beneficios y resisten la lógica universalista que guía las reformas desde el Poder Ejecutivo. Así el régimen de bienestar —compuesto por el Estado, el mercado y las familias— presenta en la actualidad marcadas fisuras, y genera un conjunto de equilibrios subóptimos tanto en materia de bienestar presente como futuro.

Dos cambios fundamentales se producen en las esferas del mercado y de las familias en el periodo 1985-2005. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales (ONUD, 2003; Kaztman *et al.*, 2003). Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a la jefatura femenina.

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de estas. En circunstancias en que las familias incorporan a miembros en el mercado de empleo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral. Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, elevándose los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la “herencia social” empieza a manifestarse con mayor crudeza, reteniendo a las personas sin activos sociales suficientes en el desempleo y en la pobreza y, eventualmente, llevándolos a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de *Welfare* o una arquitectura de Estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente

disociado de esta nueva estructura de riesgos. Esto tampoco quiere decir que deba desestimarse el legado positivo de aquel modelo, que garantiza hasta la fecha la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes y a las mujeres, especialmente a las mujeres jóvenes con hijos y muy especialmente a las jefas de hogar. El Estado ha respondido a este cambio en la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta y fragmentaria.

En efecto, el Estado social actual refleja aún esta realidad pasada. Casi 60% del gasto social se dirige al gasto en seguridad y bienestar social (seguridad social, más asignaciones familiares) del cual 83% va a transferencias de rentas a la tercera edad (BPS, 2000). Pero éste es un gasto social que en su mayoría llega a quien contó con una inserción formal estable y de larga duración en el mercado laboral. Dicha realidad es crecientemente rara en el país, y conlleva un efecto devastador sobre las posibilidades de cohesión y equidad social, ensanchando las brechas entre los de “adentro” y los de “afuera”.

En un contexto de envejecimiento de la población, el gasto en salud también asume un fuerte sesgo hacia esta población, desarrollando un modelo de alta especialización y alta complejidad tecnológica para el costoso tratamiento de enfermedades cardiovasculares y degenerativas. El sistema público de salud no fue pensado como eje del sistema entre 1970 y 2000, sino como residuo. La ausencia de trabajo formal desfonda a los sistemas de protección, los que se vinculan a las instituciones de atención médica colectivas a través del sistema de aportes, pero la fuerte concentración de madres y niños vulnerables —que pasan por una etapa de muy bajos recursos, baja formalización en el empleo y altos riesgos sanitarios— no encuentran en la actual arquitectura de bienestar una respuesta adecuada y adecuadamente financiada. Este aspecto ha venido lentamente cambiando, pero en forma decidida, con la reforma de salud que comenzó en 2005. Por ejemplo, desde enero de 2011, aquellas madres con tres o más hijos que tengan una pareja en el mercado formal, ingresarán al sistema de salud en forma gratuita. Para 2014, se espera que todas las madres con pareja en el mercado formal ingresen. Los niños, asimismo, ya cuentan con cobertura universal desde el ciclo 2008-2009.

En lo que hace a la educación primaria, la realidad es un tanto diferente. Allí sí, la arquitectura de bienestar parece ir al encuentro de la estructura de riesgo: escuelas de tiempo completo en los sectores más vulnerables, cuasi universalización del sistema preescolar para niños de 4 y 5 años de edad e intento de retención y adecuación de una estructura de educación media, originalmente pensada para elites y hoy necesaria para combatir la “herencia social”, indican un esfuerzo que en sus luces y sombras, y en mayor medida que las otras áreas sectoriales, reconoce una sociedad transformada. Sin embargo, la resistencia de una educación media forjada para elites a aceptar y educar eficazmente a los jóvenes de sectores bajos y medios bajos se sigue haciendo sentir, generando tasas altas de repetición y de abandono del ciclo educativo antes de completarlo, además de serios problemas de eficacia y equidad edu-

cativa que se manifiestan en los niveles y diferenciales de aprendizaje de los adolescentes uruguayos. A esto se agrega un problema de luchas corporativas.

5.2. Políticas aplicadas ante los factores de las inequidades

En relación con la seguridad social, el gobierno ha implementado un Diálogo Nacional de la Seguridad Social donde participan el gobierno¹⁴³, el movimiento sindical, las cámaras empresariales, las organizaciones de jubilados, las AFAPS¹⁴⁴ y otras organizaciones sociales de menor relevancia política. Con el propósito de formar un ámbito participativo con los actores interesados para reflexionar sobre los principales problemas del sistema de seguridad social vigente, el modelo de negociación podría tener resultados que profundicen las barreras de los excluidos e incluidos del acceso a la seguridad social dado que su lógica está fuertemente marcada por la lucha entre preferencias corporativas. Los problemas más importantes del sistema son declarativamente expuestos, pero probablemente no estén formando parte de la agenda de negociación política existente. Por el contrario, el gobierno gana tiempo en incentivar la generación de algunos consensos básicos y de corto plazo que no están pensados como modificaciones profundas del sistema.

En relación con la educación, el gobierno y las organizaciones sociales que apoyaron el debate destacaron el carácter participativo de las instancias en la construcción de la ley. Sin embargo, la oposición y distintas organizaciones han esgrimido la sobrerrepresentación de las corporaciones sectoriales en las asambleas, distorsionando los contenidos discutidos en el congreso y en las instancias previas al mismo (Mancebo y Bentancur, 2007).

Durante su discusión, el proyecto de Ley de Educación estuvo sujeto a desacuerdos al interior de la propia coalición de gobierno, básicamente en torno a temas como la autonomía, el cogobierno, la integración del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, el carácter del nuevo Instituto Universitario de Formación Docente y el Instituto de la Evaluación aprobados por la reforma. En esta línea, son múltiples las fracciones que intentaron realizar reformas a ese proyecto, pese a la necesidad manifiesta del propio presidente Vázquez de terminar ese periodo con la ley aprobada. Uno de los puntos neurálgicos de las disidencias radicó en la postura de distintos sectores por la integración de los órganos, en especial el CODICEN. Algunos sectores, por ejemplo, abogaron por tener un mayor equilibrio en la representación de los órganos entre representantes del gobierno y de los gremios docentes, mostrándose como los sectores más afines a garantizar la autonomía y cogobierno en el ámbito educativo. En síntesis, las reformas se han concentrado en el último periodo en aspectos institucionales. Sin embargo, no se perciben reformas que se concentren en problemas de impacto para mejorar la dotación de capital humano en áreas en las cuales los problemas de cobertura y las brechas entre niveles de aprendizaje, así como la deserción —sobre todo en el segundo nivel de educación—, muestran tendencias preocupantes.

En términos económicos, el gobierno disminuyó sensiblemente el nivel de endeudamiento, fortaleció del mercado financiero (minimizando riesgos de *shocks* externos), mejoró el balance fiscal, y aumentó el PIB, la tasa

de actividad, la tasa de empleo formal y el nivel promedio de ingresos y salarios, al tiempo que disminuyó la tasa de desempleo y de informalidad. Todo lo atenuante al empleo contribuyó a reducir el gasto en seguro de desempleo, ganando margen para expandir algunas de las prestaciones y flexibilizar condiciones de prestación.

En términos sociales, la previsión social flexibilizó los criterios de elegibilidad (redujo los años de aporte a las cajas de pensiones y brindó ventajas para mujeres con hijos), recuperó el valor de las pasividades, amplió la cantidad de aportantes, y fortaleció el pilar contributivo de reparto. En materia de salud los principales logros pasan por la ampliación de la cobertura (medio millón de jóvenes, hijos de trabajadores públicos y privados que optan por una cobertura médica dentro del sector público o privado) y por el gasto (aumento significativo del gasto, 100 millones de dólares). En educación, lo que se puede destacar es el Plan CEIBAL. Las políticas sociales provenientes del MIDES fueron fundamentales, y dentro de éstas destacan las transferencias monetarias y el Plan de Equidad.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES

Al observar la realidad recién descrita surge como pregunta inmediata cuál ha sido el papel del Estado en el enfrentamiento de los nuevos riesgos sociales y esta modalidad partida de vivir y reproducir el bienestar que Uruguay hoy presenta. El ajuste realizado por el Estado social uruguayo no ha dado buena cuenta de estos nuevos riesgos, al menos hasta esta nueva ola de reformas iniciada en 2005. La reforma en el país se ha caracterizado por una suerte de corporativismo liberalizado que no ofrece las protecciones del corporativismo ni la eficiencia del liberalismo. Sin embargo, realizar recomendaciones de política es una tarea que excede con creces este trabajo. Por tanto, nos limitaremos a especificar algunos de los caminos que los investigadores del equipo han trazado con base en éste y fundamentalmente en trabajo anteriores.

Sectorialmente, esto es particularmente claro en la reforma del sistema previsional, el cual en una primera etapa defiende los beneficios del viejo sistema y luego otorga institucionalmente la *parte del león* al mercado. Esta última es una reforma pensada para un país de empleos estables y salarios medios y altos, cuando en realidad una gran parte de su población activa se encuentra en empleos inestables e ingresos medios bajos o bajos, pero además es una reforma que mantiene la normativa constitucional de indexación de las viejas jubilaciones (con un criterio único, con lo cual reproduce en forma ampliada las desigualdades del sistema), lo cual —combinado con los costos de transición al nuevo sistema— estrecha el margen fiscal para refundar un sistema de transferencias para las parejas jóvenes con hijos.

Las reformas recientes de las asignaciones familiares han reconocido este último problema y han logrado expandir la cobertura en forma importante. Ello ha implicado reconocer dos situaciones de riesgo que el viejo sistema no reconocía: el hogar monoparental de jefatura femenina y los trabajadores informales de muy baja renta; pero resta ver cómo se enfrenta el problema del



valor de las asignaciones y, por otra parte, resta discutir si las mismas pueden constituirse en un potencial incentivo a la fecundidad en los sectores más pobres (ya que se da una asignación por niño).

En términos de salud, la extensión de los pilares no contributivos de financiamiento del sistema apunta a permitir desenganchar la integración al sistema del aporte realizado en los hogares con miembros en el mercado de trabajo formal. No obstante, el *calendario* previsto para la universalización del acceso al sistema nacional integrado de salud, en particular el importante costo que implica la integración de los jubilados, genera un rezago difícil de salvar entre “los últimos de la fila”, entre los cuales se ubican aquellos sectores poblacionales que presentan condiciones de mayor riesgo: trabajadores informales, hijos de estos y, en especial, mujeres pobres jefas de hogar y sus hijos menores.

El modelo de seguridad social sigue siendo contributivo con límites para la cobertura de sectores informales. Por más que aumentó la formalidad, los niveles de cobertura tienen un techo, por lo que fortalecer los componentes no contributivos que permitan cubrir a sectores que no alcanzaran años de aporte es uno de los ejemplos. Asimismo, el actual sistema de seguridad social privado

también genera problemas de cobertura futura que deberán ser solucionados por pilares básicos de protección.

Finalmente, en materia de educación, los principales desafíos de política se encuentran primordialmente en abatir el problema de cobertura en el ciclo de educación media, ocasionada por altas tasas de rezago (Uruguay es el cuarto país con mayor rezago a los 15 años de edad entre los países participantes de las pruebas PISA 2009). Asimismo el país tiene un déficit no abordado en generar oferta de educación técnica y orientada a las demandas del mercado de trabajo. Por otro lado, los centros de atención integral a la infancia, las escuelas de tiempo completo y el esfuerzo de universalización del preescolar son acciones que van en la dirección correcta, pese a que puedan debatirse los contenidos específicos en cada una de estas iniciativas y la calidad en su implementación. Resta ahora enfrentar el desafío de ajustar estructuras curriculares y culturas organizacionales plasmadas para educar a sectores medios y de elite, de tal manera que no se tornen expulsores de sectores de bajos recursos. Como norte general del sistema educativo, tanto por los cometidos de calidad, equidad y eficiencia interna, la transformación debiera apuntar a un nuevo pacto entre familia y escuela, y a un nuevo horizonte de las funciones de la escuela. 🐼



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- María Montero P.
- Jonathan Serracino M.
- Francisca Gallegos J.



CHILE CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas¹⁴⁵



INTRODUCCIÓN

El presente informe busca proporcionar elementos sobre las heterogeneidades en los tipos y niveles de pobreza que coexisten al interior de Chile y realizar una revisión de las políticas públicas que se están aplicando para enfrentarlas.

Específicamente, es necesario estudiar las acciones desarrolladas por el Estado y aquellas dimensiones en que debería emprender acciones. Lo que está detrás de esta intención es desarrollar acciones para que la sociedad pueda tomar parte de las iniciativas de la vida social, de manera equitativa y con niveles sustantivos de bienestar.

El análisis está centrado en el análisis riguroso de la estructura de riesgos sociales y de la agenda de políticas públicas para la superación de la pobreza. Junto con lo anterior, tiene una clara orientación a la generación de propuestas concretas que estén al servicio de acciones públicas en Chile.

Este informe no sería el mismo si se hubiese construido antes del 2010. Para Chile la palabra riesgo ha cobrado un significado más sustantivo en los últimos meses, instalándose en un lugar relevante dentro de los discursos públicos y, sobre todo, en las orientaciones para la acción de las políticas sociales. A lo largo de este documento se observarán los elementos más estructurales de las políticas sociales en correlato con la caracterización de los riesgos presentes en los hogares. Sin embargo, este análisis deja al margen el impacto que tuvo el terremoto que afectó a la zona Centro-Sur de Chile, poniendo en evidencia la precariedad en que muchas localidades vivían en nuestro país.

Esta situación pone en cuestionamiento la confianza que presentaba el Gobierno de Chile respecto a sus buenos rendimientos en materia de medición pobreza. Más aún, los resultados de la CASEN 2009 indican un aumento en la pobreza que no se presentaba desde 1990.

No obstante, hay un conjunto de trabajos que han sido enfáticos en indicar la necesidad de realizar una observación más profunda de la situación de pobreza. Estos se han orientado a realizar un análisis desde la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social. Entre sus conclusiones se resalta la necesidad de enriquecer la noción de pobreza que tradicionalmente se emplea, su forma de medición y, sobre todo, las acciones públicas para su superación.

Desde el advenimiento de la democracia, las políticas sociales han estado orientadas a la ampliación de beneficios universales, sin llegar a instalarse de manera exitosa debido a las dificultades que imponen las condiciones macroeconómicas de corte neoliberal. Los gobiernos de la Concertación, pertenecientes a las fuerzas políticas de centro-izquierda, estuvieron al mando del país durante 20 años. A lo largo de este periodo fue posible desarrollar un trabajo orientado al mejoramiento de las condiciones de la población. No obstante, los esfuerzos no fueron capaces de impedir que la coalición opositora, al mando de Sebastián Piñera, esté a la cabeza del gobierno entre el 2010 y el 2014.

En relación con estos antecedentes, resulta fundamental realizar un análisis de las orientaciones de las políticas sociales durante el último quinquenio y las transformaciones que el nuevo gobierno propone. La información se ha organizado en seis capítulos. El

primero corresponde a la dimensión económica de los riesgos asociados a las condiciones de vida de la población, específicamente se hace referencia al contexto macroeconómico y político en que se inscriben los riesgos. En el segundo capítulo se presenta el análisis de las heterogeneidades sociales, presentando el contexto macrosocial, la caracterización de las heterogeneidades presentes en Chile, la tipología de los hogares y la identificación de los bloques intranacionales. En el tercer capítulo se presenta la determinación de riesgos a nivel nacional empleando el esquema de la arquitectura de las inequidades y qué tipo de estratificación se crea y, por otra parte, una descripción de los riesgos que van asociados a la política social. Luego se presenta el capítulo IV se indican las consideraciones finales para el desarrollo de una propuesta de generación de políticas sociales que haga frente a los riesgos identificados.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

En este capítulo se contextualizan e inscriben los resultados de la situación macroeconómica de Chile. Se presenta el análisis de los resultados macroeconómicos generados por las políticas económicas del último quinquenio, a la luz precisamente de su contribución a la reducción de la pobreza y desigualdad en nuestros países. Junto con lo anterior, se efectúa una breve síntesis del contexto macropolítico, como elemento de contextualización del estudio.

En los últimos años, en Chile se ha detectado que los excedentes negativos de exclusión y fragmentación social que arroja el mercado no son superables solamente con un crecimiento económico sostenido. El incremento de las expectativas de equidad social enmarca un nuevo conjunto de acciones destinadas a promover la protección y promoción de oportunidades como condición relevante del desarrollo. En relación con esta tensión se inscriben los siguientes resultados.

1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales

Contreras, en 1996, ponía en evidencia la tensión que se provoca entre el tipo de crecimiento y sus consecuencias en términos de bienestar. Así cuestionaba si un crecimiento económico sostenido genera mayor nivel de bienestar sin provocar mayores desigualdades en la distribución del ingreso. En esta histórica tensión se centra el siguiente análisis en torno al contexto macroeconómico de Chile en el último quinquenio.

La economía creció a un ritmo muy rápido hasta 1997, entrando luego en una recesión que se prolongó hasta 2003. El PIB se disparó el primer cuarto de los 90 con un promedio de 8% anual de crecimiento, para lograr nuevamente crecimientos por sobre 6% anual en 2005 y algo menos en 2006, después del remezón de la crisis asiática en los interludios del cambio de siglo. Ello significa que el PIB holgadamente más que se duplicó (creció aproximadamente 2.3 veces entre 1990 y 2005) en todo el periodo. El gasto público creció aún más rápido que el PIB desde 1989 hasta 2000, y levemente por debajo del mismo hasta 2005, durante el gobierno de Lagos, y lo mismo ocurrió con el gasto público social. Más aún, el gasto público en salud más que se triplicó



(3.4 veces entre 1990 y 2005), y en educación más que se cuadruplicó (4.4 veces de 1990 a 2005). Gran parte de este crecimiento se debe al incremento de la demanda interna, que a su vez fue impulsada por el dinamismo de la Inversión Interna Bruta y las exportaciones. En efecto, luego de la crisis asiática, la inversión se alzó cubriendo más de 24% del PIB. Para esto contribuyó la realización de grandes proyectos mineros y la amplia gama de concesiones de obras públicas realizadas.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda plantea que la crisis económica de 2008 produjo una desaceleración en la economía mundial que afectó a Chile a través de una caída en el precio de las exportaciones y volúmenes enviados, lo que conllevó a una disminución del valor de las exportaciones que bordeó 20% en 2009, respecto al periodo anterior. De este modo, las expectativas se vieron afectadas produciendo un decrecimiento de la demanda durante los primeros tres trimestres del año.

Sin embargo, en el informe que presenta dicha institución pone de manifiesto que Chile estaba bien preparado para resistir los efectos del panorama económico internacional. “A diferencia de lo que ocurrió en muchos países industrializados, el país contaba con un sistema financiero sólido y solvente. Por otro lado, el Fisco disponía de ahorros que le permitieron actuar por medio de una política fiscal contracíclica. El Banco Central, por su parte, inició un fuerte proceso de relajamiento monetario” (DIPRES, 2010)

Ese mismo informe agrega que en ese escenario, el resultado fue que durante 2009 la economía chilena experimentó una tasa de crecimiento real del Producto de -1.5%, con un cuarto trimestre que anotó una expansión de 2.1% respecto a igual periodo del año anterior. Por su parte, la demanda interna evidenció una fuerte contracción durante los tres primeros trimestres para retomar tasas de crecimiento positivas en el último cuarto del año. Esto implicó un decrecimiento real de la demanda interna de 5.9% en 2009.

El consumo privado aumentó 0.9% en 2009, pasando de una tasa de variación de -0.7% promedio en los tres primeros trimestres, a una de 5.5% en el último cuarto del año. Este comportamiento estuvo determinado por la menor adquisición de bienes durables. Por otro lado, la Formación Bruta de Capital fijo disminuyó 15.3% durante 2009, alcanzando 25.1% del PIB en térmi-

nos reales, cifra menor al nivel de 2008. A su vez, la tasa de inversión total (la Formación Bruta de Capital fijo más la variación de existencias) se situó en un 22.8% del PIB, como consecuencia de la significativa desacumulación de inventarios (DIPRES; 2010).

1.1.1. Gasto público, construcción del gasto social

En la última década, el crecimiento económico ha jugado un papel importante en los gobiernos (elegidos democráticamente desde 1989). Por lo que es posible categorizar a Chile, según su crecimiento, tipo de crecimiento y situación social como un país con notable crecimiento y reducción de la pobreza, pero con alta desigualdad. Esto se explica porque el crecimiento sostenido experimentado ha sido acompañado sólo a través del “chorreo” en el área social (Fischer-Bollin y Saavedra, 2008:105-132; véase **Gráfico 1**).

Según el informe de la DIPRES y el Banco Central, durante 2009 los gastos devengados del gobierno central alcanzaron los \$22 billones 411 mil 428 millones (valor dólar corriente=483), cifra superior en 18.2% real respecto del total de gastos de 2008. De esta cifra, \$21 billones 949 mil 061 millones corresponden a gasto del Gobierno Central Presupuestario (GCP, que creció 18.3% con respecto a 2008) y \$462 mil 367 millones al gobierno central extrapresupuestario (que creció 16.8% en 12 meses). Así, el total de gastos devengados del gobierno central consolidado sumó el equivalente a 24.5% del PIB anual.

El total de gastos devengados del GCP correspondió a 108.6% del total de gastos aprobados en la Ley de Presupuestos para el año. Del gasto total ejecutado en 2009, 80.9% correspondió a la cuenta de transacciones que afectan el patrimonio neto (que puede asimilarse al concepto de gasto corriente), acumulando una variación de 16.8% en 12 meses. Por su parte, la inversión y las transferencias de capital crecieron 24.5% en relación con el año anterior —lo que se descompone en un crecimiento de la inversión de 21.1% y de las transferencias de capital de 29.6%—, y explicaron el restante 19.1% del gasto.

Dentro de la cuenta de transacciones que afectan el patrimonio neto, el alza más importante en términos absolutos fue la del gasto en subsidios y donaciones, que aumentó 19.2% en 2009, explicado por el pago de los bonos especiales para las familias más vulnerables

Gráfico 1: Gasto social de Chile, 1990-2007 | Porcentaje del gasto público total

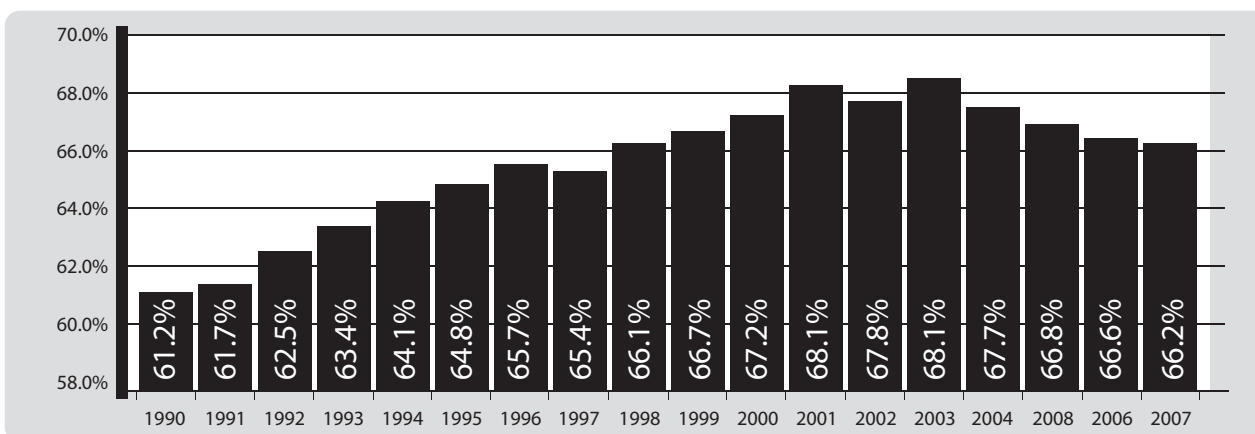
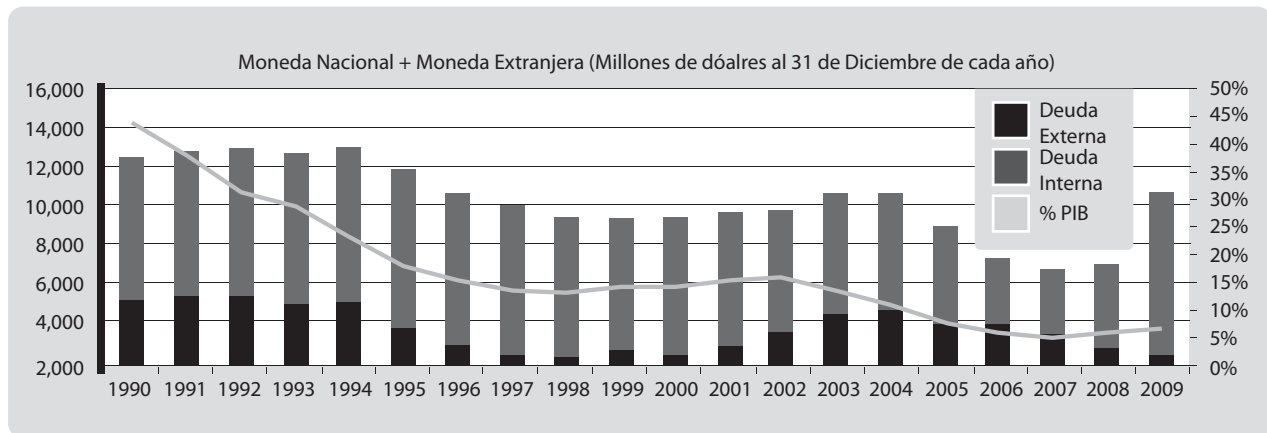


Gráfico 2: Gobierno Central Presupuestario, *stock* de deuda, 1990-2009


(Leyes N° 20,326 y N° 20,360). También destaca el gasto en personal, que aumentó en 17.0% en 2009 y que incluye el efecto del reajuste general de remuneraciones del sector público y las mejoras salariales de las Fuerzas Armadas y del personal del sector salud. Por su parte, las prestaciones previsionales crecieron 10.8% real, los bienes y servicios de consumo y producción se incrementaron 19.3% real; y el gasto por concepto de intereses creció 6.5% real respecto de 2008.

Por su parte, dentro de las inversiones y transferencias de capital, sobresalen el aumento experimentado en los ministerios de Obras Públicas, Salud, Vivienda, Interior y Educación, a los cuales se dirigieron de manera prioritaria los recursos del Plan de Estímulo Fiscal para dinamizar la economía y la generación de empleo (véase *Gráfico 2*).

A juicio de los documentos oficiales, se plantea que la asignación de recursos públicos pone en evidencia los contenidos prioritarios del gobierno. Dentro del gasto, el mayor peso lo representaron las políticas de protección social, las de educación y las de salud (con pesos relativos de 30.3%, 18.1% y 16.4%, respectivamente). En cada una de estas funciones, los gastos con mayor importancia relativa, tanto en sus respectivas categorías como en el gasto total, fueron aquellos destinados a la población de edad avanzada, a la educación preescolar primaria y secundaria, y a los servicios hospitalarios, a las que se destinó 19.2%, 13.5% y 12.3% del gasto total, respectivamente.

Las DIPRES manifiesta que en términos de la evolución del gasto, el periodo 2000-2009 se caracterizó por la continuidad del incremento del gasto social, que resultó tanto del fuerte aumento en el gasto total como de un sostenido esfuerzo por focalizar recursos en las funciones sociales. Así, el crecimiento acumulado del gasto social durante el periodo fue de 83.3%, lo que equivale a 7% de crecimiento promedio anual. En términos más específicos, se observa un crecimiento particular del gasto destinado a salud y educación, los cuales aumentaron 10.0% y 7.9% promedio anual, respectivamente. Educación y salud fueron las categorías que más incrementaron su participación dentro del gasto social en el periodo 2000-2009, pasando de 24.9% a 26.9% y de 19.0% a 24.3%, respectivamente. Adicionalmente, pese a no ser estrictamente social, se observa un incremento

en el gasto destinado al orden público y la seguridad. Consistentemente, la participación de éste dentro del gasto total pasó de 5.6% en 2000 a 6.9% en 2009.

Es relevante destacar que si bien la tendencia al incremento del gasto social ha sido un ámbito de los gobiernos de la Concertación, también es necesario observar que estos aumentos, en términos de la participación relativa en el gasto total, han sido posibles dejando de lado otras actividades, entre ellas los gastos en defensa que redujeron su participación relativa de 7.7% en 2000 a 4% en 2009.

Ahora, para 2010 se ha observado una situación bastante particular caracterizada por tres situaciones:

- Cambio de gobierno y coalición política que se asume el poder.
- Cierre de compromisos de la administración anterior.
- Diseño e implementación de un plan de reconstrucción para abordar los daños producidos por el terremoto. La información disponible para este periodo corresponde al primer trimestre del año y está centrada en la revisión de datos entregados por el Ministerio de Hacienda.

Según plantea La Ley de Presupuestos para 2010, se consideró un gasto del gobierno central consolidado igual a \$23 billones 381 mil 081 millones. El Ministerio de Hacienda, de manera extraordinaria y con el fin de diagnosticar la situación fiscal, en marzo actualizó la proyección de gasto con datos a febrero. Cabe destacar que esta proyección no considera los efectos del terremoto del 27 de dicho mes (DIPRES, 2010).

En dicha proyección se incorporó un conjunto de gastos comprometidos con posterioridad a la aprobación de la ley, los cuales ascienden a \$773 mil 272 millones. Producto del terremoto se generó un Plan de Reconstrucción, para reponer infraestructura con recursos públicos. El costo de este plan, neto de coberturas de seguros y de ganancias de eficiencia, asciende a US\$8 mil 431 millones a ejecutar en 4 años.

En 2010 se gastarán \$584 mil 640 millones por concepto del Plan de Reconstrucción. De este monto, \$231 mil 246 millones corresponden a gastos corrientes y \$353 mil 394 millones a inversión en infraestructura. Parte importante de los gastos del Plan de Reconstrucción en



2010 serán financiados con reasignaciones presupuestarias. En particular, se han realizado reasignaciones por \$381 mil 060 millones. Adicionalmente, durante 2010 se deberán enfrentar otros compromisos que excederán las estimaciones iniciales. A los gastos asociados a la actualización de dichas proyecciones y al comienzo de la implementación del programa de gobierno se destinarán \$426 mil 251 millones. Considerados todos los ajustes mencionados y ya descritos, se proyecta un gasto del gobierno central consolidado para 2010 igual a \$24 billones 784 mil 184 millones, lo que supera en \$1 billón 403 mil 103 millones al gasto contemplado al aprobarse la Ley de Presupuestos de 2010. Este nivel de gasto del gobierno central consolidado implicará un crecimiento estimado de 9.0% real respecto del gasto ejecutado comparable en 2009. A grandes rasgos, este incremento se descompone en 2.8% de crecimiento de la Ley de Presupuestos aprobada respecto del gasto ejecutado en 2009; más 3.4% que implican los compromisos de arrastre de la anterior administración no contemplados en la Ley de Presupuestos e identificados en marzo; más 2.6% asociado al Plan de Reconstrucción; más 1.9% asociado a las actualizaciones y al programa de gobierno; menos 1.7% que representan las reasignaciones (DIPRES; 2010).

1.1.2. Empleo

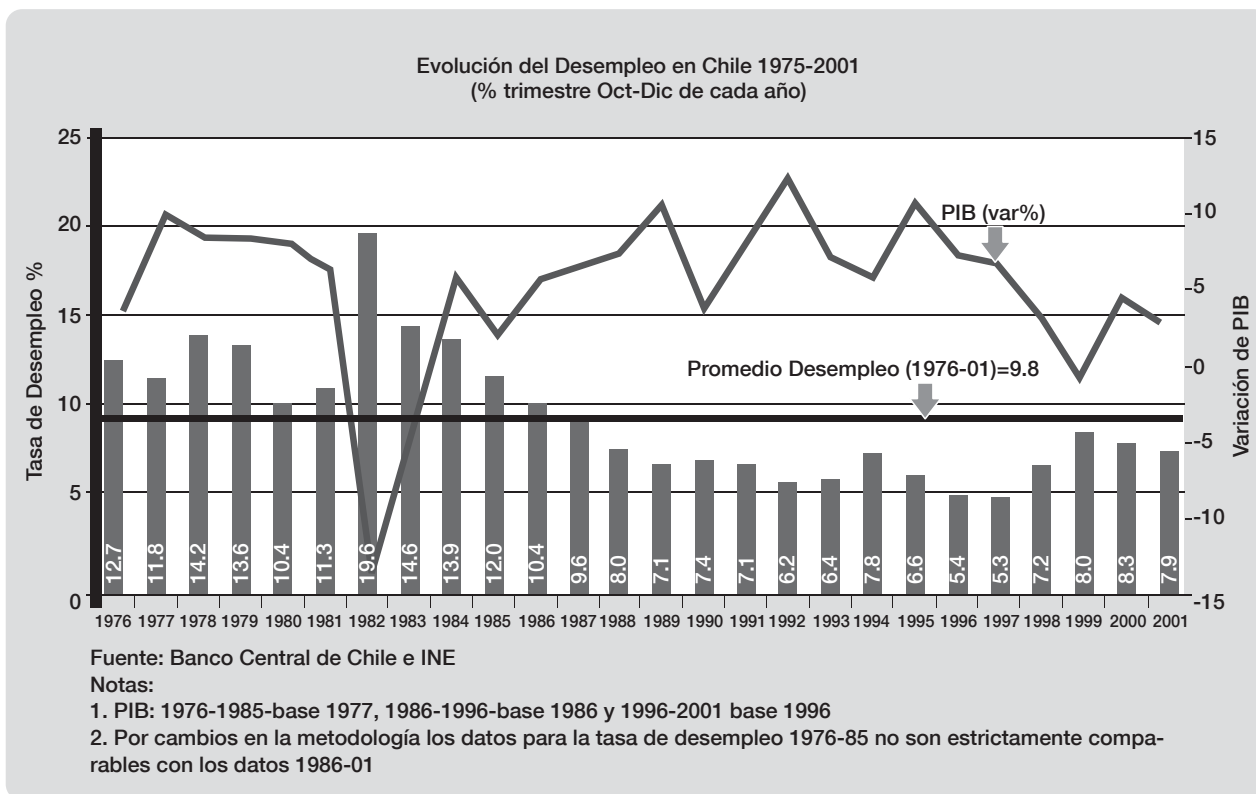
Múltiples son las discusiones, cuestionamientos y respuestas que giran en torno al empleo y desempleo en Chile, desde que existen aspectos metodológicos para entregar las cifras trimestrales, hasta que determinada cifra fue influenciada o más bien determinada por el tipo de estación en la cual se estaba midiendo, como por ejemplo el termino de las faenas en el sector agrí-

cola por fin de temporada. Otro factor que se posiciona para justificar las tasas de desempleo es el aumento de las personas que ingresan al mercado laboral, o el aumento de población en una época determinada y/o por último las crisis macroeconómicas que nos afectan directa o indirectamente como mercado.

Aceptando todo lo anterior, se da cuenta de una clara tendencia al crecimiento de las tasas de desempleo, y cómo distintos grupos de la población diferenciados por sexo, nivel educacional, o de una región determinada se ven afectados por esta situación año tras año. Si bien —como se mostrara más adelante— existen periodos donde la tasa disminuye considerablemente, estas no se mantienen constantes indicando que la economía chilena no es capaz de absorber la mano de obra nacional, visualizándose un estancamiento en la generación de nuevas plazas de trabajo.

Como se aprecia en el **Gráfico 3**, de 1976 a 2001 la tasa de desempleo obtiene un promedio de 9.8, dando la puntuación más alta en 1982 con 19.6%. Esta alta cifra se explica en ese periodo, por la débil posición en que se encontraba el mercado financiero en particular y la actividad económica en general. Este proceso de inestabilidad financiera alcanzó su punto máximo en enero de 1983, con la intervención de los dos bancos privados más grandes (Banco de Chile y Banco de Santiago) junto a otros dos privados y cuatro financieras. Además, se justifica por la interrupción del flujo de financiamiento externo, el cual había permitido sostener un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y debido a lo anterior se debió realizar un drástico ajuste del gasto interno, lo que implicó una alza en la tasa de desocupación (Rosende, 1998).

Gráfico 3: Tasa de desempleo 1976-2001





Entre 1986 y 1997, el desempleo en Chile comenzó a decrecer, siendo su porcentaje más bajo en 1997 con 5.3%. Sin embargo, en ese periodo comenzó el efecto de la crisis asiática, la cual conllevó a que nuevamente aumentasen las tasas de desempleo e incluso superando el promedio dispuesto anteriormente, con 10.1% (cifra del INE, 2009).

El BID (2003) destaca que estas tasas principalmente se vieron reflejadas y concentradas en los trabajadores jóvenes (particularmente aquellos entre 18 y 25 años) de mayor nivel educativo (secundaria completa, CFT, IP y en menor medida estudios universitarios). Con todo, explica que los trabajadores jóvenes se retiran del mercado del trabajo cuando las condiciones económicas empeoran y por ende la participación de los jóvenes es menor y de mayor variabilidad en época de crisis. Destaca que existe una correspondencia uno a uno entre caídas en las tasas de participación y aumento de escolaridad para estos grupos.

Luego de la crisis asiática, la tasa de desempleo en Chile comenzó a decrecer manteniéndose entre 2001 y 2005, como se muestra en el **Gráfico 3**. De 2005 a 2008 disminuye, lo que se explica por la inserción de la mujer en el mundo laboral y el crecimiento sostenido de los puestos de trabajo asalariados (INE, 2009), e incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que la fuerza laboral femenina para 2007 obtuvo un crecimiento de 6.7%, mientras que en la masculina fue de 2.5% (véase **Gráfico 4**).

El crecimiento descrito permitió, según cifras del INE (2009), que el impacto de la crisis de 2009 fuera menor (-1.8%), comparado con lo observado en la crisis de 1999 (-3.3%).

Observando la información según sector económico es posible observar que se registran tasas de variación anual negativas en el empleo por cuenta propia, lo que puede estar relacionado con los mayores niveles de educación de la fuerza de trabajo y el aumento de la fuerza laboral femenina, pero también con un mercado laboral menos dinámico. Hasta septiembre de 2009, el empleo asalariado creció a tasas anuales de 5.6%, mientras que por rama de actividad económica el empleo en la construcción registró tasas de variación anuales muy superiores a las de 2007, a diferencia de la industria —en

la cual casi no aumentó— y del comercio — en el cual se mantuvo casi igual— (OIT, 2009).

Con información para 2008 de nueve países, se obtuvo una relación de la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo total de 2.2 veces en promedio. Por encima del promedio están Brasil (2.3 veces), Chile (2.5), Jamaica (2.4) y Uruguay (2.7).

A finales del 2009, la tasa de desempleo en Chile fue de 8.7%, aumentando en 0.2 puntos porcentuales en relación con la última cifra estimada para 2008. A principios de 2010, específicamente el 27 de febrero, las regiones del Centro y Sur del país se vieron azotadas por un terremoto, el cual afectó principalmente a las aéreas de construcción, ganadería, pesca e industrias manufactureras.

Las mediciones de la tasa de desempleo para el primer trimestre de 2010, según el INE, registraron ausencia de información, dado que se obtuvo una menor cobertura de las regiones más afectadas por el terremoto del 27 de febrero (O'Higgins, Maule y Biobío); sin embargo, destaca dicha institución, esto no incidió en la calidad y robustez de las estadísticas de las estimaciones de nivel nacional y regional, disminuyendo 0.2 puntos porcentuales respecto del trimestre anterior.

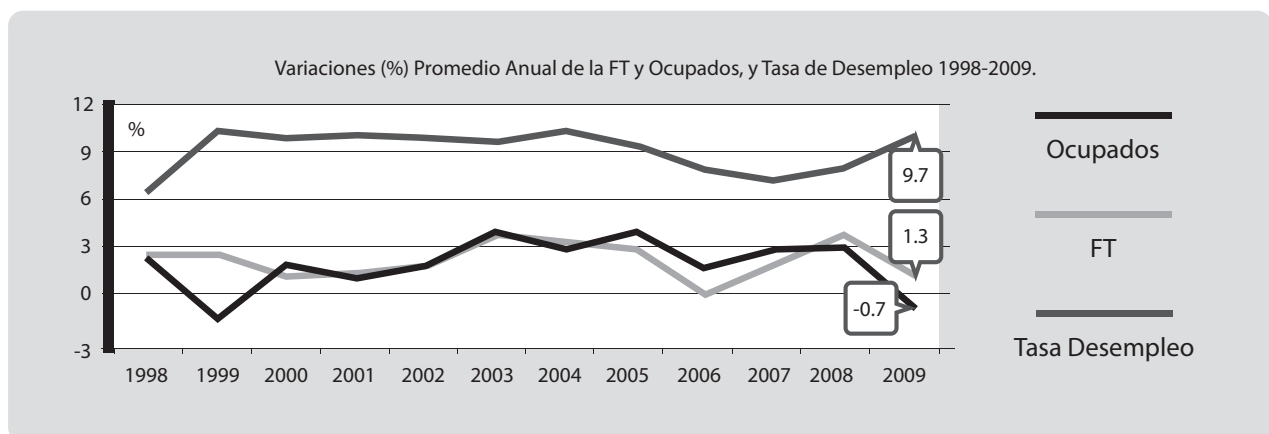
Se percibió en esta fecha un leve aumento en la mano de obra asalariada, por cuenta propia y trabajos domésticos; en conclusión, las actividades de Comercio, Servicios Sociales, Comunes y Personales, y Servicios Financieros impulsaron el aumento del empleo en los últimos 12 meses.

La tasa de desempleo para el segundo trimestre (mayo-julio) fue de 8.3%, disminuyendo en 0.2 puntos porcentuales en relación con el trimestre anterior, con lo que se destaca un aumento de empleo en la región del Biobío y Metropolitana.

Las regiones de Valparaíso y Maule, junto con La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos obtuvieron un efecto negativo debido a la estacionalidad de la agricultura.

Por último las dos regiones más afectadas por el terremoto, es decir, Maule y Biobío tuvieron comportamientos distintos en torno al desempleo. En el caso de la región del Maule se ha caracterizado por aumentos en las tasas de desempleo y disminución en la ocupación y participación, a diferencia de lo ocurrido en Biobío.

Gráfico 4: Tasa de desempleo, 1998-2009



SIISE



1.1.3. Reforma previsional: corrección de las fallas del mercado del trabajo a través de la solidaridad

El sistema de pensiones en Chile estuvo hasta 2008 basado en la capitalización individual y la administración de fondos. Este sistema fue reformado mediante la incorporación de un componente solidario orientado a la generación de cambios que provean a los beneficiarios de mayor equidad.

La reforma, que fue aprobada por unanimidad en el Congreso y convertida en la Ley 20,255 en marzo de 2008, es la de mayor envergadura realizada al sistema de pensiones chileno desde 1981, año en que se creó en forma pionera en América Latina. Se trata de la reforma social más significativa en el último cuarto de siglo, tanto por sus consecuencias en la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales y futuras, como por la influencia que tiene el régimen de capitalización individual sobre otros países. (ort)

Detrás de esta reforma se configura la creación de un sistema de pensiones solidarias que entrega una pensión básica a personas que se encuentren en pobreza y otorga un aporte previsional solidario a quienes reciben bajas pensiones, financiado con ingresos fiscales. “Se estima que la cobertura de pensiones solidarias de vejez e invalidez llegará en 2009 al 40% más vulnerable de la población, mientras que en 2012 lo hará al 60%.”

El aporte solidario a la previsión es un suplemento que otorga el Estado a personas que, habiendo cotizado, tienen pensiones inferiores a la solidaria o menores de US\$400. De este modo, se otorga un suplemento a aquellos trabajadores de bajos ingresos que hicieron un esfuerzo contributivo.

Por otra parte, la reforma previsional busca revertir un conjunto de desigualdades inherentes a las formas segmentadas de integración en el mercado productivo, específicamente referidas a la segmentación por género¹⁴⁶. De este modo, se observa que 63.5% de las pensiones se entregarán a las mujeres; junto con ello, se generarán un conjunto de medidas para aumentar el ahorro previsional de las mujeres a través del bono por hijo nacido vivo¹⁴⁷, la separación de la prima por género del seguro de invalidez y sobrevivencia considerando la menor siniestralidad de las mujeres.

La ort ha acompañado este proceso de reforma desde sus orígenes, a través del trabajo con sus mandantes y los equipos técnicos que elaboraron la propuesta de reforma. Esta colaboración se ha orientado a la diseminación de ideas y posibilidades de consenso para lograr una reforma sistémica, que integrara aspectos contributivos y no contributivos. También aportó estudios, elementos técnicos y criterios para lograr una mayor visibilidad y el establecimiento de prioridades relacionadas con el aumento de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la equidad de género. (ort)

La reforma previsional de Chile recoge tres aspectos propuestos por la ort, a saber: 1) la cobertura (referida a la situación de trabajadores de bajos ingresos, independientes o mujeres), 2) la solidaridad (considerando la situación de los trabajadores con mediana capacidad contributiva) y 3) la sostenibilidad financiera¹⁴⁸. Estos aspectos, para la ort, debían estar asociados con las ideas de obligatoriedad, incentivos y mejor administración.

La mayor parte de las propuestas de ort fueron plasmadas en la reforma previsional que puso en vigor Chile. Debe resaltarse que si bien la promulgación de la reforma constituye un hito relevante para Chile y, en general, para América Latina, se requiere de una apropiada y completa puesta en marcha de la misma para lograr los impactos deseados y poder así evaluarlos.

1.2. Breve descripción del contexto macro político

1.2.1. Descripción general del esquema político en Chile

Los 20 años que han pasado desde el hito fundante del nuevo esquema político chileno (a saber, la recuperación de la democracia) han estado caracterizados por el enfrentamiento de dos fuerzas políticas: la coalición de centro-izquierda denominada Concertación y la coalición de derecha denominada Alianza por Chile.

Durante estos años, la Concertación logró mantenerse al mando del país, mediante cuatro gobiernos. En este escenario se pueden destacar tres características que constituyen elementos básicos para caracterizar el esquema político en Chile: 1) la **mantención** de elementos estructurales de la institucionalidad política heredados de la dictadura, 2) una decreciente situación existencial con la vida política y la expresión ciudadana y 3) un esquema socioeconómico que produce desigualdad. Profundicemos en ellos.

Como plantea Garretón (2009), uno de los principales problemas dentro de la política chilena es la **mantención** de una Constitución que emana de la dictadura y que sólo se actualiza, parcialmente, 15 años después. Esto produce un conjunto de situaciones que merman la calidad de la democracia, pero más aún es la fuente de obstáculos para que el esquema político pueda dinamizarse. Esto expresa la existencia de una institución bipartita, en un sistema en que la asignación de cargos entre los diferentes poderes del Estado se dirime en un empate técnico, que deja relativamente feliz a ambas fuerzas políticas. La expresión democrática sólo se visualiza bajo la forma de coalición y, por tanto, de adscripción a los partidos miembros de cada una de ellas.

Estas fuerzas políticas se diferenciaron profundamente en los horizontes normativos que proponen, pero no tanto en las acciones económicas. En términos analíticos es una tensión constante en la medida en que la Concertación no ha tenido mayores inconvenientes en la generación de decisiones económicas profundamente neoliberales que se ponen de manifiesto en la apertura de los mercados y la privatización de los servicios sociales. Una de las consecuencias de esto son las características del mercado laboral chileno, el cual tiene rendimientos (relativamente) positivos en términos de acceso, pero resultados marginales en términos de calidad. De este modo, se configura un mercado laboral precario que genera una constante situación de vulnerabilidad para los chilenos, pues depende de la situación del mercado internacional.

La **renovación de votantes es cada vez más marginal**, existe un electorado envejecido, que se va disminuyendo en cada una de las elecciones. Esto va acompañado de una visión crítica y desconfiada de las personas respecto de la institucionalidad política, que se pone en los sectores juveniles de la población. En la VI Encuesta Nacional de la Juventud registró que 2.5% ma-

nifiesta confianza en el Congreso, 2.2% en los partidos políticos y 9.9% en la municipalidad¹⁴⁹. Estos elementos dan cuenta de problemas de identificación con las instituciones públicas, asociados con una baja relación existencial con lo político. Esta situación se puede observar desde dos dimensiones: por un lado, que la ausencia de una relación vinculante con quienes están al mando de los poderes del Estado genera indiferencia respecto a la fuerza política que esté al mando; y, por otro, que no existe una ciudadanía capaz de generar una presión para transformar la institucionalidad, pues desconfía de la misma.

Una **matriz socioeconómica desigual** constituye uno de los aspectos que son constituyentes del esquema político chileno heredado de la dictadura, y que pese a los intentos por su modificación se ha mantenido en la base de los gobiernos de la Concertación, alcanzando su mayor potencialidad en un contexto de globalización económica. Este esquema socioeconómico de raigambre neoliberal pone en riesgo la integración plena a la comunidad social y política en la medida en que deja de lado principios de solidaridad y asociatividad necesarios para el cuidado del tejido social. Lo que está en juego es la generación de una vinculación que permita que las demandas sociales puedan ser visualizadas y que las expectativas sociales de la institucionalidad política puedan ser abordadas.

En este esquema llega al poder a inicios de 2010 la coalición de derecha denominada Alianza por Chile, la cual alberga al partido ultraconservador Unión Demócrata Independiente (UDI) y al partido de derecha liberal Renovación Nacional (RN). Este gobierno se inicia con el terremoto del 27 de febrero, el cual trajo la sensación de incertidumbre económica que no había estado presente durante las últimas décadas. Bajo el eslogan “La nueva forma de gobernar”, se inicia el periodo presidencial de Sebastián Piñera, quien deberá desarrollar su mandato modificando, controlando o fortaleciendo los tres aspectos antes mencionados.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES

2.1. Contexto macrosocial, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales

Si bien las estadísticas oficiales muestran que Chile ha tenido grandes avances en la disminución de la pobreza, durante el último tiempo este argumento aparece cuestionado de acuerdo con los antecedentes que se detallan a continuación.

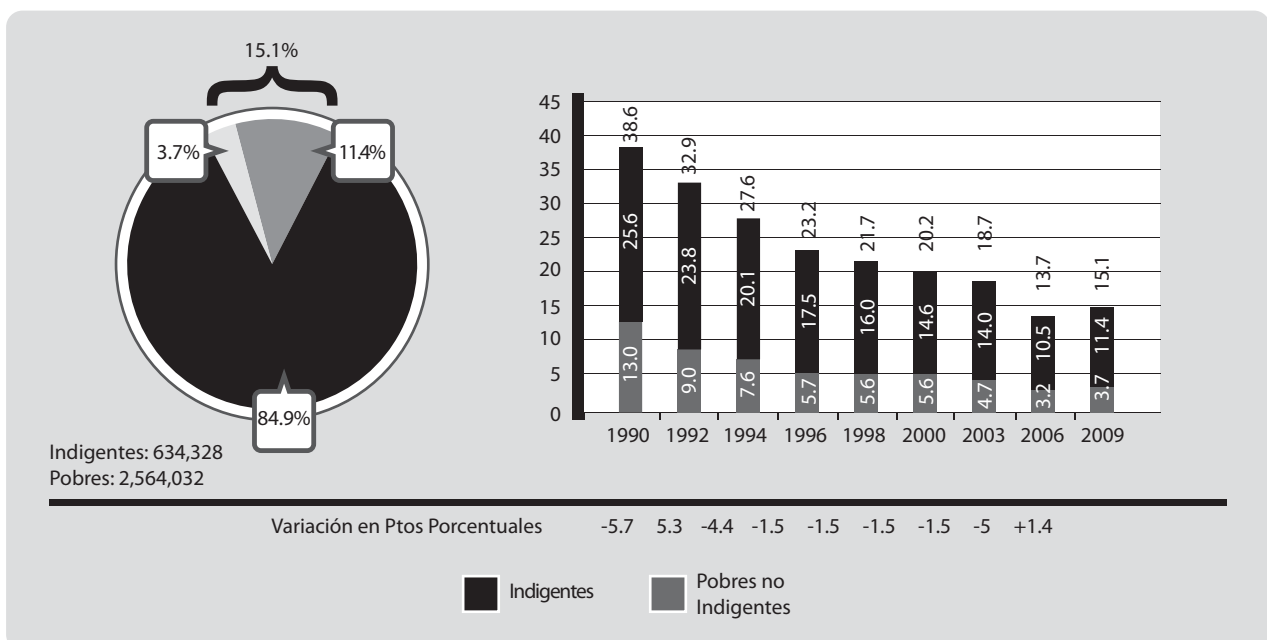
Durante las últimas décadas se constata un descenso de la pobreza pasando de una incidencia de 38.6% en 1990 a 15.1% en 2009 y una ubicación en el lugar número 40, según la medición a nivel mundial del Índice de Desarrollo Humano de 2006, siendo superado en América Latina sólo por Argentina¹⁵⁰ (véase **Gráfico 4**).

No obstante estos rendimientos, es posible identificar en Chile cierta debilidad de la situación del país referida a la fragilidad de las familias para enfrentar escenarios que atentan contra su bienestar.

Esto queda en evidencia con tres situaciones. La primera corresponde al aumento de la incidencia de la pobreza en la última medición de la CASEN, teniendo una variación de +1.4 puntos porcentuales en relación con 2006. A partir de esto se generó un debate, instalando una discusión centrada en la calidad de las políticas sociales desarrolladas durante los gobiernos de la Concertación y con ello, los cambios o continuidades que el primer gobierno de derecha debería emprender.

La segunda guarda relación con la mantención de la desigualdad en Chile. Junto con los datos anteriormente presentados, el Ministerio de Planificación indicó que la desigualdad se mantiene. El aumento de los ingresos de los hogares ubicados en el primer decil (grupo cuyos ingresos están en el 10% inferior del país) fue de 1% real, mientras que en el décimo decil fue 9% real. Asimismo, Chile se mantiene con un índice de Gini de 0.55 y un indicador 10/10 que aumenta desde 2006 a 2009 de 31.3 a 46.2; es decir, el ingreso autónomo de los hogares con

Gráfico 5: Población en condición de pobreza e indigencia





Cuadro A. Comportamiento de la pobreza

1996	2001	2006		
		P	NP	Total
P	P	4.40%	7%	11.30%
P	NP	1.60%	10.60%	12.20%
NP	P	1.50%	5.80%	7.40%
NP	NP	3.20%	65.90%	69.10%
Total		10.70%	89.30%	100%

OSUAH, 2007

mayores ingresos es 46 veces más grande que el de los hogares con menores ingresos.

La tercera corresponde a los análisis de movilidad de la pobreza utilizando la encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006, la cual corresponde a la primera aproximación de la observación de la pobreza en Chile de manera longitudinal. En dicha ocasión, los resultados mostraron que cerca de 40% de la población ha estado bajo la línea de la pobreza en algún periodo y solamente 4% de la población habría sido pobre los tres periodos. Los resultados permitieron modificar la generación de acciones públicas de superación de la pobreza, traduciéndose en el sistema de protección social (véase **Cuadro A**).

Junto con lo anterior, es posible observar un conjunto de situaciones referidas a la noción de pobreza que no se incorporan a la identificación realizada a través del ingreso. El estudio *Voces de la Pobreza*, desarrollado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (2008-2010), realizó el ejercicio de definir la pobreza desde la visión de las personas. Entre los discursos recolectados se destaca la asociación de la no pobreza con la participación en mundo del trabajo, la no discriminación, el sistema educativo y una vida con mayor dignidad. Tal como se observa en las siguientes frases, extraídas de dicha investigación:

“Yo digo que no es justo pensar solamente en que uno tenga para comer no más, encuentro que eso no es justo, que hay otras cosas que uno necesita...” (Mujer, 50 años de edad, San Bernardo)

“Yo me siento pobre cuando no tengo trabajo y soy joven y tengo todas las ganas de trabajar y no encuentro trabajo, no hay posibilidades de trabajar.” (Hombre, 30 años de edad, Tomé)

“La no pobreza es poder optar a lo que tú quieres, no optar como se dice, las migajas...eso sería, que se acaben las necesidades.” (Mujer, 18 años de edad, Arica)

“No es tanto que la ayuden a una en dinero si no en una oportunidad, porque una no está buscando que la mantengan toda la vida.” (Mujer, 25 años de edad, Temuco)

Como se puede observar la incorporación del discurso de los sujetos agrega una mayor profundidad a la noción de pobreza, instalándola no sólo en la categoría de “tener”, sino también de ser, estar y hacer.

En consideración a estos antecedentes es posible plantear que la metodología de identificación de la pobreza en Chile, es decir la utilización de un enfoque absoluto que emplea el ingreso como el único indicador, tiene espacio para ser mejorada. Frente a este desafío se han realizado algunas aproximaciones en el desarrollo de mediciones a partir de la identificación de las hetero-

geneidades, asociadas a la pobreza lo cual es el objeto central de este trabajo.

2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Chile

Estas situaciones, lejos de evaluar las bondades de la medición del ingreso como metodología para identificar pobreza, indican la necesidad de incorporar perspectivas que permitan realizar una observación en torno a la forma de distribución de los beneficios sociales en Chile y el despliegue de estos para la consecución de bienestar.

Como plantea Torche y Worlmand (2004), el Mideplan sostuvo en 2001 que las transformaciones de Chile en los últimos años se han caracterizado por un crecimiento económico alto y sostenido, que ha permitido disminuir las cifras de pobreza y con ello una reducción de los niveles de pobreza del país y un mejoramiento en las condiciones de vida de la población en general. Sin embargo, los autores agregan que la distribución de los beneficios sociales no ha sido equitativa, generando un conjunto de diferencias asociadas tanto a la riqueza como al poder y el prestigio.

Estas diferencias serán entendidas como los elementos que generan desigualdades sociales, estructurando un sistema de estratificación social.

De este modo, el sistema de estratificación social expresa jerarquías entre grupos o estratos sociales y la existencia de una desigualdad institucionalizada en el acceso que tienen las personas y grupos a los recursos, servicios y posiciones que la sociedad valora. En este sentido él expresa una desigualdad estructurada, al tiempo que determina quién recibe qué y los criterios por lo cuáles los diferentes grupos acceden a las diversas oportunidades sociales. Estas oportunidades, a su vez, se relacionan con lo que M. Weber (1964) definía como oportunidades de vida (‘life chances’) y, por lo tanto, con las formas en que las diversas categorías sociales de personas acceden al bienestar o lo que T. H. Marshall (1977) definía como la ciudadanía social (Torche y Worlmand, 2004).

En consideración a estos elementos, este trabajo busca presentar un sistema de estratificación a partir de las características observadas entre los diferentes tipos de hogares presentes en Chile. Específicamente, se busca desarrollar mediante un método de análisis multivariado una clasificación de los hogares y, con ello, la identificación de los factores que los diferencian. Dado que la distribución de estas diferencias corresponde a elementos asociados al bienestar material y simbólico, será posible identificar un conjunto de elementos que se distribuyen desigualmente entre los hogares y que constituirían factores asociados a situaciones de pobreza.

Metodológicamente, se busca describir las diferentes formas de vida de la población de acuerdo con sus condiciones de vida, partiendo de las encuestas de hogares de caracterización socioeconómica¹⁵¹. Por tanto, más que un estudio de pobreza, se trata de un estudio de formas de segmentación o estratificación social de la población en general.

Se hizo uso de metodologías factoriales sobre datos de índole social y económica (incluyendo en ambas lo laboral, lo familiar, lo material, etc.). A partir de esto, se construyó una serie de clases o de clústeres de hogares en torno a las variables que en cada caso eran las más



pertinentes para establecer dicha estratificación. Se consideró la pertinencia tanto en términos estadísticos como en términos teórico-conceptuales. Específicamente las técnicas de análisis fueron:

a) *Análisis Factorial*. Técnica de análisis multivariable que se utiliza para la identificación de relaciones entre variables sobre el supuesto de la existencia de ciertos factores comunes. De este modo, sirve para la reducción de variables en un menor número, llamados factores, los cuales resumen de la mejor manera posible, la información contenida en las variables desagregadas. Los factores encontrados son ortogonales, esto es, independientes entre sí.

b) *Análisis de Conglomerados*. Técnica estadística utilizada para la clasificación de datos en grupos homogéneos (conglomerados) no conocidos de antemano, pero sugeridos por la propia esencia de los datos. Consiste en una secuencia de adición de los casos al interior de conglomerados, en función de las características del caso adicionado y los casos que ya componen el conglomerado. En este sentido, constituye una técnica útil para la identificación de diferentes tipos de hogares, diferenciados en función de su comportamiento en los factores.

La construcción y descripción de dichos clústeres indica los diferentes estratos en los cuales se agrupa la totalidad de hogares, reflejando diferentes condiciones de vida. “Si bien no es un estudio de pobreza donde se establece una línea a partir de la cual se clasifican a los hogares en pobres y no pobres, dicha estratificación permite identificar situaciones que podemos catalogar de inaceptables o poco aceptables en cuanto a las formas de vida de las familias.” (AUSJAL, 2008) No obstante, la metodología multivariable aplicada permite identificar cuáles son las variables que están determinando la clasificación de los hogares en dichos estratos.

La selección de las variables y la identificación de los clústeres se basaron en el marco conceptual que indica el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya K. Sen, mediante el cual es posible evaluar un conjunto de condiciones de desventaja social con base en los activos y el funcionamiento de los hogares. A

continuación se hace referencia al enfoque de capacidades y las consideraciones para el análisis.

2.2.1. Tipología de los hogares

En consideración a estos elementos, se realizó un proceso de definición de las categorías a considerar dentro del proceso de construcción de la estratificación de los hogares con un enfoque de capacidades.

Para ello, se consideró el trabajo realizado por el ONUD, el cual distingue —en los Objetivos del Milenio— un indicador fundamental para evaluar avances en materia de pobreza y desigualdad. Este corresponde a la libertad de miseria, el cual se encuentra asociado al menos a cinco capacidades básicas: capacidad para 1) vivir libre del hambre, 2) vivir libre de enfermedades prevenibles, 3) vivir libre del analfabetismo; 4) acceder a servicios sanitarios básicos y 5) obtener empleo.

Para este trabajo, la identificación de los indicadores estuvo basada en estas dimensiones, considerando las restricciones disponibles en la Encuesta CASEN. Sin embargo, también se buscó establecer indicadores con algunas especificidades adicionales.

En primer lugar, el horizonte de las políticas sociales ha estado orientado a la problemática en torno a la calidad de los servicios, la cual ha reemplazado el tema —en gran parte superado— del acceso a los servicios (Serrano y Raczynski, 2000).

En segundo lugar, la participación en el mercado del trabajo. Como se ha puesto de manifiesto en los diferentes trabajos sobre estratificación social, la participación en la división social del trabajo está asociada a un conjunto de beneficios sociales que designan prestigio y posición (Torche y Wolrmand, 2004). En este sentido, el número de personas trabajadoras y el tipo de oficio y actividad se consideran variables relevantes en el análisis.

Ahora, a lo largo del proceso se realizó una inclusión de una gran cantidad de variables. Sin embargo, en consideración a las indicaciones conceptuales y a los resultados obtenidos en la definición de los factores, cada una de las capacidades observadas se clasificó como se observa en el **Cuadro 1**.

Adicionalmente, se distinguen seis factores emergentes, los cuales se caracterizan por tener un alto nivel de correlación entre sus variables y referir a capacidades específicas referidas al bienestar (véase *Chile, Anexo 1*).

Cuadro 1: Descripción de las capacidades y dimensiones asociadas a cada una de ellas

Libertad	Capacidades	Factores emergentes
Libertad de miseria	Capacidad de obtener empleo	1. Empleo del hogar. Componente que reúne información sobre el tipo de trabajadores y las condiciones del empleo, considerando a todos los integrantes del hogar.
	Capacidad de realizar una actividad laboral	2. Empleo del jefe de hogar. Abarca variables que proporcionan información sobre la condición de actividad del jefe de hogar y su oficio.
	Capacidad de vivir libre de analfabetismo (tener conocimientos y estar estudiando)	3. Educación. Entrega información sobre la educación y escolaridad del jefe de hogar, así como el nivel educacional alcanzado por sus padres.
	Capacidad de acceder a servicios sanitarios básicos	4. Conectividad a servicios básicos. Abarca variables que tratan sobre el acceso del hogar a los servicios de agua y alcantarillado.
	Capacidad de estar protegido	5. Materialidad de la vivienda. Reúne datos sobre los materiales de construcción y el estado de conservación de muros y piso de las viviendas.
	Capacidad para generar ingresos	6. Bienes del hogar. Componente que reúne información sobre la tenencia de determinados bienes, principalmente relacionados con las TICs.



De manera clara, se observa la agrupación de las variables en torno a cada factor. De este modo, las variables Con contrato de trabajo, Cotiza en sistema previsional, Ocupados en el hogar, Afiliados al seguro de cesantía, Trabajadores calificados en el hogar y Mujeres ocupadas presentan valores altos para el Componente 1. Mientras que las variables Conexión a internet, Computador, Teléfono fijo, Conexión a tv cable/satelital/digital y Calefón presentan valores altos para el Componente 2. Así también, las variables Jefe de hogar ocupado, Jefe de hogar inactivo y Oficio del jefe de hogar presentan valores altos para el Componente 3. Por otra parte, las variables Nivel educacional de la madre jefe de hogar, Nivel educacional del padre jefe de hogar, Nivel educacional del jefe de hogar y Escolaridad del jefe de hogar muestran valores altos en el Componente 4. También las variables Material del piso, Estado de conservación piso, Material de los muros y Estado de conservación de los muros entregan valores altos para el Componente 5. Por último, las variables Acceso al agua, Sistema de distribución del agua y Sistema de eliminación de excretas presentan valores altos para el Componente 6 (véase **Cuadro 2**).

A partir de la clasificación de estos indicadores fue posible observar una caracterización de los diferentes hogares en relación con sus condiciones de vida. Los resultados arrojaron la identificación de 5 tipos de hogares¹⁵².

1. Hogares con capital educativo. Destacan por presentar un alto nivel educacional, tanto del jefe

de hogar como de los padres, mientras que en cuanto a empleo, tenencia de bienes, materialidad y conectividad de la vivienda mantienen una posición intermedia.

2. Hogares en mala situación general. Resalta el bajo nivel educacional del jefe de hogar y los padres, también presenta bajos valores en empleo del hogar y del jefe de hogar, así como de bienes y materialidad de la vivienda. En el único aspecto en que se encuentra mejor posicionado es en la conectividad a los servicios básicos.

3. Hogares con capital laboral del jefe del hogar. Se caracteriza por presentar un alto puntaje en el empleo del jefe de hogar; sin embargo, tanto en trabajo del mismo como del resto del hogar presenta valores disminuidos, y también valores más bajos que los otros grupos en cuanto a bienes y materialidad de la vivienda. Podría destacarse que presente un puntaje levemente mayor en la conectividad a los servicios básicos.

4. Hogar con trabajo como activo generalizado. Destaca por el alto puntaje en empleo de los miembros del hogar; sin embargo, en cuanto a tenencia de bienes, empleo y educación del jefe de hogar y los padres se ubica en una posición intermedia. Mientras que en cuanto a materialidad y conectividad de la vivienda, presentan valores bajos.

5. Hogar con buena situación general. Este conglomerado se destaca por presentarse con valores altos en cuanto a empleo del jefe de hogar, tenencia

Cuadro 2: Componentes y variables asociadas

Factores emergentes	Indicadores considerados
1. Empleo del hogar. Componente que reúne información sobre el tipo de trabajadores y las condiciones del empleo, considerando a todos los integrantes del hogar.	Con contrato de trabajo
	Afiliado al seguro de cesantía
	Cotiza en sistema previsional
	Mujeres ocupadas
	Trabajadores calificados en el hogar
	Ocupados en el hogar
2. Empleo del jefe de hogar. Abarca variables que proporcionan información sobre la condición de actividad del jefe de hogar y su oficio.	Jefe de hogar ocupado
	Jefe de hogar inactivo
	Oficio del jefe de hogar
3. Educación. Entrega información sobre la educación y escolaridad del jefe de hogar, así como el nivel educacional alcanzado por sus padres.	Nivel educativo del padre del jefe de hogar
	Nivel educativo de la madre del jefe de hogar
	Nivel educativo del jefe de hogar
4. Conectividad a servicios básicos. Abarca variables que tratan sobre el acceso del hogar a los servicios de agua y alcantarillado.	Escolaridad del jefe de hogar
	Acceso a agua
	Sistema de distribución de agua
	Sistema de eliminación de excretas
5. Materialidad de la vivienda. Reúne datos sobre los materiales de construcción y el estado de conservación de muros y piso de las viviendas.	Material de muros exteriores de la vivienda
	Material del piso de la vivienda
	Estado de conservación de los muros
	Estado de conservación de los pisos
	Material de techo de la vivienda
	Estado de conservación del techo
6. Bienes del hogar. Componente que reúne información sobre la tenencia de determinados bienes, principalmente relacionados con las TICs.	Calefón
	Teléfono fijo
	Conexión TV/Cable TV Satelital
	Computador



de bienes y materialidad de la vivienda; a su vez, presenta considerables puntajes en educación del jefe de hogar y los padres. Sin embargo, obtiene puntuaciones intermedias en cuanto a características laborales del resto de los integrantes del hogar y bajo nivel en conectividad a los servicios básicos. De todos modos, este grupo es el que a modo general presenta la mejor situación.

Como se puede observar, la participación en el sistema laboral, la calidad de los bienes y servicios y la capacidad de generar ingresos constituyen puntos de diferenciación relevante al momento de distinguir entre los hogares. Se asume que los hogares con una mala condición en general podrían identificarse como carentes (pobres), seguidos por hogares con capital laboral para el jefe de hogar y, luego, hogares con capital educativo. Estos espacios intermedios indican hogares que no cuentan con condiciones de materialidad y saneamiento de calidad, pero además los activos no se encuentran distribuidos entre los diferentes miembros del hogar. Por el contrario, el hogar con trabajo como activo generalizado y aquellos con buena situación en general ocupan las mejores posiciones.

Como se puede observar en el **Gráfico 6**, el tipo de hogares con una menor proporción corresponde a aquellos con una buena situación en general (13%). Luego le siguen en participación los hogares con capital educativo (17%) y los hogares con el trabajo como activo generalizado (18%). Ahora, es posible observar que la mitad restante de la población se divide en hogares con capital laboral del jefe de hogar y aquellos con mala situación en general, correspondiéndoles 26% a cada uno.

Es posible establecer, por un lado, que estos resultados indican que, al menos, una cuarta parte de los hogares de Chile tienen baja dotación de activos y con ello pocas posibilidades de traducir esas condiciones a capacidades.

Dada la información anterior, es interesante observar esta clasificación distribuida según los diferentes quintiles de ingreso, con el objeto de identificar algunas relaciones entre la riqueza del hogar y las características en términos de su estratificación. Como se indica en el **Gráfico 7**, existe una relación entre los quintiles de ingreso y el tipo de hogar.

Es posible observar que entre los hogares con mala situación en general se concentra 34% del quintil I, 25% del II y 21% del III. Y, por el contrario, es posible observar que aquellos hogares con buena situación en general están conformados por 57% de los hogares correspondientes al quintil V. No obstante lo anterior, es posible observar que los hogares con activos como la educación o el trabajo tienen una distribución más homogénea en términos de la riqueza. Como se observa en la primera columna del **Gráfico 7**, los hogares con capital educativo están en alrededor de 20% de todos los quintiles. Situación similar ocurre con la distribución de los hogares con capital laboral del jefe de hogar. Ambas situaciones ponen en evidencia que una observación desde las capacidades pone a discusión si el ingreso es el indicador más adecuado para evaluar el bienestar. Por otro lado, es relevante poner a discusión si la existencia de activos educativos constituyen recursos que sean traducibles en bienestar o si, por el contrario, las barreras de acceso a la estructura de oportunidades en Chile está exclusivamente asociada al ingreso.

Respecto al trabajo, es interesante observar que cuando constituye un activo con el que sólo cuenta el

Gráfico 6: Distribución de los hogares chilenos según estrato

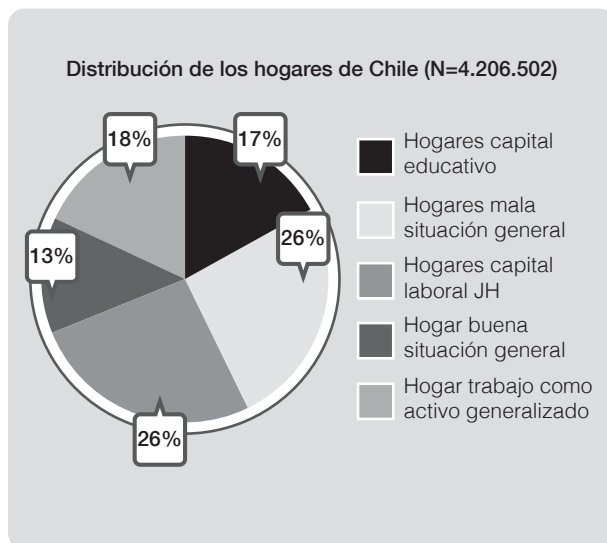
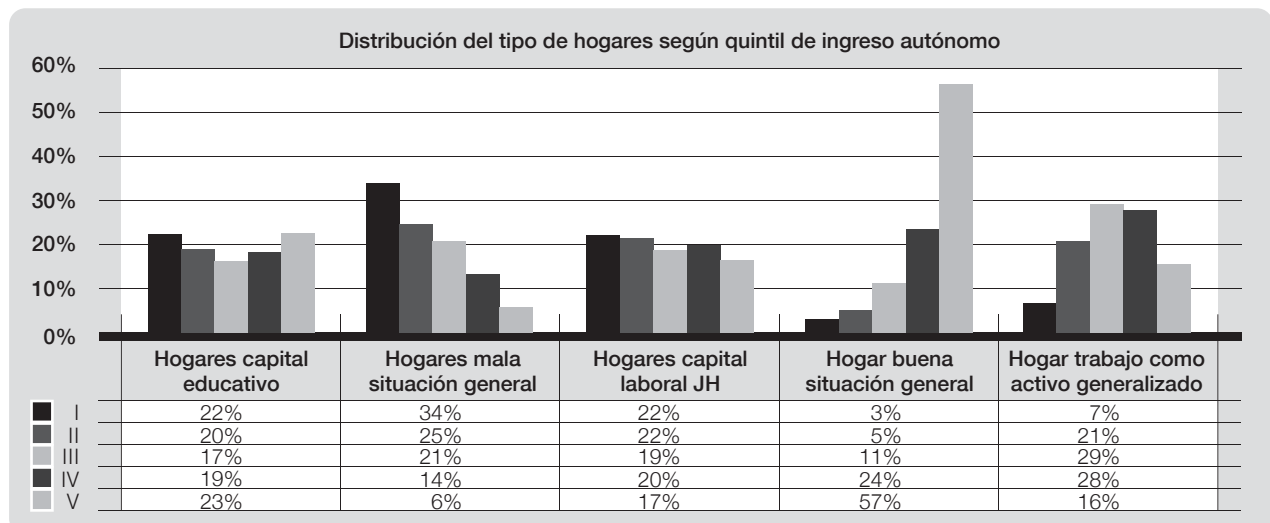


Gráfico 7: Distribución de los hogares con base en el ingreso autónomo





jefe de hogar no indica grandes diferencias en relación con la distribución en términos de los quintiles. Sin embargo, al distribuirse entre todos los miembros del hogar sí indica una mayor correlación con la riqueza del hogar.

Finalmente, es posible establecer que el material de la vivienda y los activos de saneamiento son aspectos sustantivos en la diferenciación de los hogares. Es decir, son esos factores los que determinan la diferencia entre los hogares entre malas y buenas condiciones en términos generales.

III. LA POLÍTICA SOCIAL DE CARA A LOS RIESGOS SOCIALES

3.1. Caracterización de la política social actual

En términos generales, la política social actual comprendería un esfuerzo por el fortalecimiento de la protección social. La protección social se basa en las políticas sociales que tienen como objetivo superar las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas (Serrano, 2005). Los fenómenos de precariedad laboral, pérdida de empleo, bajos ingresos, enfermedades y educación de bajo nivel, entre otros, en definitiva generan costos que son pagados por la ciudadanía entera que se ve expuesta a estas situaciones, principalmente la de menos recursos, la que menos puede acceder a mejores prestaciones por sus propios medios. El Sistema de Protección Social sería el mecanismo idóneo para generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida (Arenas y Benavides, 2003), al garantizarles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.

Lo que se desprende del apartado anterior, configura la característica principal del sistema de bienestar social chileno. Éste se configura como un sistema mixto, con provisiones públicas y privadas que, en la mayoría de los casos, operan con base en cotizaciones obligatorias. Sin embargo, apuntando a la lógica del Estado —en su rol de asegurador de algunos aspectos de la protección social— es necesario detallar que existe una articulación institucional interna conformada por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura y SERNAM, coordinada por el Ministerio de Planificación como el área de protección social. El objetivo es articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más pobre y con riesgo social del país. El énfasis del trabajo de este grupo estará en concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que deben ser garantizados por el Estado, y se considerarán las unidades territoriales como ejes en torno a los cuales articular las políticas sociales. Los lineamientos del MIDEPLAN, en ese sentido, son:

Instalar un Sistema de Protección Social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan. Ello supone instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también requiere delimitar las atribuciones y responsabilidades del Estado, del mercado, de las personas y de las familias (MIDEPLAN, 2006).

En Chile, durante los últimos gobiernos, de manera sostenida se han fortalecido las políticas sociales para hacerlas más amplias y de mejor calidad, constituyendo así —en el último mandato de Michelle Bachelet— la Red Protege.

Para Chile, los alcances logrados en cobertura demuestran brechas generacionales en grupos homogéneos socioeconómicamente y también abismales brechas en los extremos. Con lo que se constituyen así los ámbitos prioritarios en protección.

En 2006, después de 16 años (de 1990 a 2006), el promedio general de escolaridad de la población mayor de 18 años de edad aumento en 1.2 años, con un crecimiento sostenido hasta 2000. Sin embargo, según la distribución socioeconómica, en promedio la diferencia de escolaridad asciende a 4 años, y con una altísima brecha generacional intra-segmentos en los deciles más pobres de la población. A la postre, el sistema de establecimientos educacionales muestra una abismal diferencia en los resultados obtenidos en el Sistema de Medición de Calidad de la Enseñanza (SIMCE) para los cuartos básicos.

La relación con que el Estado ha dirigido estos esfuerzos ha estado dramáticamente marcada por la focalización en la línea de la pobreza, es decir, construir un Chile más desarrollado con base en mayores desequilibrios sociales en la relación y preocupación entre el Estado y la ciudadanía. Entre 1990 y 2006, los datos presentados por el MIDEPLAN muestran que 54.54% del promedio total de la subvención está destinada a los tres deciles más bajos de la población.

Por su parte, es claro que el sector salud opera bajo la focalización en el mismo tramo socioeconómico, aumentando la proporción general de 54.54% a 89.2% en los subsidios del sector con respecto al ingreso autónomo *per cápita* del hogar y su equivalencia monetaria al 2006.

Observado el valor mensual promedio por hogar de subsidio en salud a noviembre de 2006, se puede reafirmar la lógica mencionada de focalización por cuanto los tres primeros deciles tienen un promedio de \$35 mil 834 de aporte para la cobertura de salud. De los deciles más altos (del VIII al X) se puede concluir que sumados sus ingresos negativos cubren la subvención destinada a los deciles VI y VII.

Tomando en cuenta el periodo de reformas, el momento actual se entenderá como el ajuste a las nuevas realidades económicas, de oferta para ciudadanía, que se desarrollo en un nuevo contexto social. La ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social se presenta como uno de los retos: la creación e implementación de sistemas que amplíen notoriamente la cobertura de la población, garanticen de forma permanente y sustentable las prestaciones prometidas y sean compatibles con la economía del país, pues la capacidad de ahorro está fuera del alcance de una importante proporción de la población.

El buscar la universalidad en las prestaciones es tema aparte, pues nos encontramos con una vía en la que el Estado busca y se compromete a reducir la exclusión social y la postergación de importantes grupos sociales. En muchos países en vías de desarrollo, el garantizar el acceso universal a los sistemas de protección social es un reto difícil y con logros parcelados. El esfuerzo



se hace en cuanto debería orientarse hacia la inclusión de la mayor proporción posible de la población en los esquemas de protección social existentes o que están en proceso de reforma.

El seguimiento hecho a las políticas de intervención social, efectuadas por los gobiernos de la Concertación, ha arrojado como resultado la detección de un paso de políticas sociales de tipo focalizado-subsidiario a unas políticas de orden pretendidamente universal o, en otras palabras, que aseguran un “piso básico” de derechos sociales a la población. A usanza de lo que ocurre en los países nórdicos, en Chile se ha comenzado a reconocer la posibilidad de garantizar al conjunto de la población una protección social que vele por ciertos derechos mínimos. Esta respuesta gubernamental puede ser explicada en gran parte debido al alto riesgo de caer bajo la línea de pobreza y que sustenta las líneas principales de acción de la Red Protege.

La Red Protege incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital. La Red Protege enfoca su tarea hacia los sectores con mayores necesidades y carencias, pero su público no se limita a las personas en situación de pobreza. Varios de los programas y beneficios de la Red Protege abarcan a grupos mayoritarios de la población, incluyendo a las familias de clase media.

Como horizonte, una red universal de protección social apunta a incorporar como objetos de derecho al conjunto de los ciudadanos, no impidiendo por ello asistir de modo focalizado o subsidiario a aquel grupo determinado que se vea en condiciones extremas de precariedad. Así, este conjunto de programas busca 1) reducir la vulnerabilidad; 2) crear oportunidades para los niños, niñas y sus familias; 3) combatir la discriminación en todas sus formas; 4) disminuir las desigualdades; y 5) mejorar la equidad social, en los siguientes ámbitos prioritarios:

1. Sistema de protección integral a la infancia: “Chile Crece Contigo”

En marzo de 2007 comienza la implementación de Chile Crece Contigo, un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

El respeto a los derechos de niños y niñas establecidos en la Convención Internacional exige asumir el principio de integralidad de estos, mediante la aplicación de políticas públicas, coordinadas y flexibles, que consideren la diversidad de las necesidades de los niños/as del país. Los principios de este acuerdo se orientan a asegurar la igualdad de derechos y oportunidades mediante la definición de políticas que garanticen el acceso a prestaciones universales que complementen los recursos de que disponen las familias y la comunidad.

Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años de edad) y promover condiciones básicas integrales, entendiendo que el de-

sarrollo infantil es multidimensional, por tanto influyen los aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño/a y su entorno.

El programa ofrece apoyos diferenciados a todos los niños y niñas y sus familias. Algunas medidas son de carácter universal para niños/as desde la gestación a los 4 años de edad y otras dirigidas a los niños/as que presentan mayores vulnerabilidades y/o que pertenecen a 40% de los hogares de menores recursos del país.

2. Fortalecimiento del desarrollo de Capital Humano: becas de educación escolar y superior

El Programa Becas de Educación considera una amplia variedad de beneficios orientados a la promoción de capital humano. Fundamentalmente, el conjunto de becas busca dar facilidades, tanto a escolares como a alumnos de enseñanza superior, para que desarrollen con éxito sus estudios y perfeccionen sus competencias y habilidades respectivamente.

Gradualmente, la preocupación principal de estas herramientas responde a la constitución de un ciudadano integral. Es por esto que la gama de alternativas van desde becas de alimentación hasta apoyos en la realización de tesis doctorales. Para esto, el Estado ha provisto de una institucionalidad coordinada principalmente por el Ministerio de Educación.

3. Inserción Laboral:

subsidio a la contratación de jóvenes

El Subsidio al Empleo Joven está dirigido a jóvenes trabajadores(as), dependientes o independientes, entre 18 y 25 años de edad que pertenezcan a 40% de la población más vulnerable.

El Gobierno de Chile, por ley, entrega un beneficio a los(as) trabajadores(as) jóvenes dependientes, sus empleadores(as) y a los(as) trabajadores(as) independientes, mejorando sus sueldos y apoyando a quienes los contratan.

4. Garantías explícitas de salud: AUGE

Un aspecto substancial de la Reforma en Salud es el proyecto de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), establecidas como Garantías Explícitas en Salud (GES) guiadas bajo cuatro conceptos básicos: 1) el acceso, 2) la calidad, 3) la protección financiera y 4) la oportunidad con que deben ser otorgadas ciertas prestaciones, que estarán asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud. Ante una nueva realidad biodemográfica, existe un cambio importante en las prestaciones apuntando a comprender este proceso. Bajo una mirada a la actual situación sanitaria de la población, se establece un número de prestaciones aseguradas con acceso universal y garantizando elementos de la atención y tiempo de la prestación.

Los gobiernos de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet, empezando por la implementación del programa bajo la administración primero, se han comprometido a reformar íntegramente el sistema de salud, en el cual estas garantías son dirigidas sin discriminación a mejorar el nivel y las coberturas de las prestaciones, en función de disminuir brechas sanitarias existentes por condición socioeconómica y/o localización. Los propósitos de la reforma son:



- Garantizar el derecho a la salud para toda la población, sin discriminación de ningún tipo.
- Mejorar el nivel de salud.
- Disminuir las brechas sanitarias existentes por condición socioeconómica y localización geográfica de la población.

El Plan AUGE es una de las implementaciones de la reforma de salud en Chile y consiste en asegurar la cobertura de 56 enfermedades a los afiliados del sistema público y privado, y da derecho a exigir garantías establecidas para cada enfermedad.

5. Derecho a la vivienda: subsidios para la vivienda

Estos subsidios son una ayuda del Estado a las familias que no pueden financiar por sí solas su primera vivienda. También hay subsidios para el mejoramiento de casas y barrios.

En este sentido, el programa además del subsidio habitacional está compuesto por Beneficios para deudores habitacionales, Pavimentos participativos, Rehabilitación patrimonial, Programa de Espacios públicos, Línea de Atención de Campamentos (LAC), Subsidio Habitacional Rural, Subsidio Extraordinario, Adquisición de Viviendas a Empresas Constructoras y el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF).

6. Empoderamiento: Chile Solidario

Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se desarrolla bajo un componente de empoderamiento de los sujetos a través de la entrega de herramientas iniciales que permitan el desarrollo personal y familiar. En este sentido, se encuentran:

- Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo
- Programa de Habitabilidad
- Bono de Protección para familias del Chile Solidario
- Bono de Egreso para familias del Chile Solidario
- Programa Puente
- Programa Vínculos
- Programa Calle
- Programa Caminos
- Subsidio a la Cédula de Identidad
- Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP)

7. Seguro de desempleo

Es un instrumento destinado a proteger a los trabajadores durante el desempleo. Para ello, otorga beneficios monetarios, asistencia para la reinserción laboral, protección de salud y capacitación. Algunos de los instrumentos aplicados son:

- Intermediación/reinserción laboral a través de Bolsa Nacional de Empleo
- Acceso a Capacitación Laboral
- Mantención de Asignación Familiar para Beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario de menores salarios
- Seguro de Cesantía

- Fondo de Cesantía Solidario
- Acceso a beneficios de salud a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA)

8. Previsión: Pensión Básica Solidaria

Es parte del Pilar Solidario de la Reforma Previsional y consiste en un beneficio mensual en dinero que entrega el Estado a todas aquellas personas de 65 años y más. Algunos de sus instrumentos son:

- Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez
- Aporte Previsional Solidario (APS) de Invalidez
- Pensión Básica Solidaria de Vejez
- Pensión Básica Solidaria de Invalidez

9. Bono por hijo nacido vivo o adoptado

Es un aporte en la cuenta de ahorro previsional que entregará el Estado a las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado que tengan, y cuyo propósito principal es mejorar sus pensiones.

La bonificación asciende a 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, la que a julio de 2009 asciende a \$300 mil aproximadamente por cada hijo. Este monto acumulará rentabilidad hasta que la mujer cumpla 65 años de edad.

Cuando la mujer cumpla 65 años, el bono se depositará en su cuenta de AFP, aumentando sus ahorros y la pensión final que recibirá. Si la mujer no está afiliada a una AFP y si cumple con los requisitos, podrá solicitar la Pensión Básica Solidaria y además recibir un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado que tenga.

Las madres que aún no cumplen los 65 años de edad no podrán solicitar de manera anticipada estos aportes, pero sus bonos ya estarán asignados, por lo tanto irán ganando rentabilidad hasta que cumplan con el requisito de edad establecido.

IV. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el proceso histórico, gran parte de los sistemas políticos democráticos han dirigido sus horizontes de acción en la relación entre Estado y ciudadanía en un marco de mayores garantías de derechos desde el Estado, y una consolidación de la participación ciudadana. Las relaciones sociales constituidas históricamente como factor primordial de la concepción de lo público, apuntan a conciliar “libertad y participación, eficiencia y equidad, democracia y solidaridad, ética y política [...] se trata de liderar los acuerdos sociales y las modificaciones institucionales que hagan posibles el cambio cultural en que se sostendrá el desarrollo democrático de América Latina y el Caribe” (ONUD, 1994:18). Estas temáticas sin lugar a dudas alcanzan gran relevancia en el desarrollo de las políticas públicas y sociales, en el sentido que institucionalizan y procedimentalizan una cultura democrática.

En esta situación es fundamental establecer los parámetros en que el Estado se sitúa en la sociedad, tanto dentro de una realidad local como global, describiendo así los límites posibles de su acción. Identificar cómo aquellas responsabilidades y facultades son capaces de esclarecer el entramado de relaciones sociales (públicas y privadas) presentes de una realidad en que el ejercicio



de la democracia, los parámetros de legitimidad, la eficacia estatal y el amparo de un Estado de derecho estén claramente definidos.

En este sentido, las formas para involucrar a la comunidad en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales responden a distintos niveles de desarrollo de las garantías de participación existentes en los países. Justamente, el punto es revisar cómo —a través de estas nuevas instancias— se intentan acercar entre sí los actores, con un énfasis especial en los ciudadanos, y la existencia de derechos básicos que, por una parte, permitan exigir, y, por otra, reconozcan cómo pueden acceder a esas instancias.

Sin lugar a dudas, un elemento que puede entenderse como clave a la hora de evaluar nuevos tipos de políticas públicas es en el ámbito en el que se considera a la ciudadanía en el horizonte de coincidir, en un modo más inclusivo y con roles más activos de individuos y redes articulados, como ente al que se le permite interferir en ciertas decisiones que le incumben y afectan directamente en su entorno y en su espacio de acción. Se deja de lado el principio de participación funcionalista, entendida como el modo tradicional de hacer política pública, es decir, en el cual el Estado diagnosticaba, diseñaba, e implementaba, sin tener mayor relación con los beneficiarios.

Un elemento de fortalecimiento en la relación Estado-ciudadanía corresponde a la instalación de prácticas de participación ciudadana. Se puede identificar este proceso como el momento de articulación entre el sujeto social y la institución, entre las organizaciones sociales y los servicios.

Para ello, es necesario identificar los espacios en los que serán incorporados los distintos actores del sector, desde los planificadores y administradores, pasando por los funcionarios, hasta llegar a los usuarios. En estas propuestas ya implementadas se contemplan diversos mecanismos de participación que se fijan básicamente en tres niveles. El primero es la entrega de servicios, lugar en el que el usuario juega un papel importante como beneficiario. Por otra parte, está la orientación sanitaria del Plan de Salud, en el que ya los actores determinantes pasan a ser los ejecutores y funcionarios del sistema. Y, por último, se encuentra la fijación de planes de trabajo y estrategias de redes asistenciales, en el que los planificadores y actores políticos tienen una preponderancia mayor.

En Chile, la instancia participativa es una experiencia bastante reciente, que ha ido de la mano con nuevas instancias de gobierno, así como de percepciones de los ciudadanos que van en el sentido de reconocer ciertos derechos y pretensiones válidas hacia lo público. No obstante, más allá de este incipiente autorreconocimiento del individuo como ciudadano y como posible protagonista de lo público, persiste el ámbito en el que aún existe esta lógica de poder, según la cual se espera que toda relación del orden público sea dirigida e impuesta por el Estado o por un ente externo a los ciudadanos, cuya estructura se ve desdibujada. Esto supera una dicotomía que se podría identificar como propia de una transición democrática hacia aspectos que implican un horizonte de acción más articulado, activo y fiscalizador por parte de este nuevo actor público: la sociedad civil. Esta dicotomía se entiende, ciertamente, bajo una

demanda creciente de los grupos sociales por hacerse escuchar y validar sus demandas. Se ha aprehendido como sociedad que es posible procesar los conflictos de modo tal que de allí surja ya no el caos, sino una manera constructiva de tratar los temas públicos.

El vínculo entre las políticas sociales y la participación de las personas ha requerido de propuestas nacionales que implican diversos ámbitos de discusión. Así, las instancias de participación en Chile se han distribuido según un carácter técnico o consultivo. De las cuales destacamos las siguientes instancias generadas principalmente en el área de la salud.

Instancias de Carácter Técnico

CONSEJO CONSULTIVO DEL RÉGIMEN DE GARANTÍAS EN SALUD. Se crea esta instancia con carácter asesor y técnico. Su objetivo es asesorar al Ministro de Salud en todas las materias relacionadas con la evaluación y revisión de dicho régimen. El consejo corresponde a una institución en la cual se realiza un debate técnico con énfasis en lo sanitario; esto significa que las decisiones que afectan la orientación de los esfuerzos del sector son influidas a partir del establecimiento de prioridades sanitarias que quedan expresadas en forma de garantías. En el espíritu en que se concibe el consejo, participan en la discusión personas que representan los intereses de los usuarios y otros actores del sistema de salud.

Instancias de Carácter Consultivo

RÉGIMEN DE CALIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOSPITALARIOS. Se establece la satisfacción de los usuarios como un elemento de calificación de la administración de los establecimientos hospitalarios, lo que constituye una vía indirecta de influencia de los usuarios en la gestión de los hospitales. Las calificaciones alcanzadas por éste y otros factores inciden en el grado de autonomía en el manejo de los recursos puestos a su disposición.

Consejo Asesor Ministerial. Cada Secretaría Regional Ministerial tendrá un Consejo Asesor, que poseerá un carácter consultivo, y en el que participarán organizaciones sociales. La participación de los directivos de éstas representará los intereses de los usuarios y permitirá influir sobre la orientación y profundidad de las fiscalizaciones a prestadores y manejo de los reclamos.

Si bien desde que la reforma empezó a ser implementada se gestaron otras instancias de diálogo y acercamiento entre las autoridades sanitarias y la ciudadanía, el Consejo Asesor Ministerial —como se denominan a los espacios regionales de participación en salud pública— se instala como instancia de diálogo, en la cual se asume el encuentro con la ciudadanía como uno de los pilares de su gestión. El objetivo de instaurar consejos asesores en todas las regiones es colaborar en el plan anual de actividades de cada Secretaría Regional Ministerial de Salud y conocer la cuenta final sobre la gestión de esas entidades durante cada año.

Si bien todo lo anterior se enmarca dentro de la reforma de salud, también corresponde al marco de los lineamientos generales de la Agenda Pro Participación Ciudadana, que se une en los conceptos básicos a la necesidad de dirigir el rol de la ciudadanía en los procesos de diseño, implementación y evaluación.

Los consejos asesores tienen en su horizonte inmediato las instancias de participación de una so-



ciudad civil informada y responsable en materias del cuidado, prevención y recuperación de la salud. La propuesta está en que se transformen en una instancia ágil y operativa, constituida por representantes de las organizaciones del mundo social con competencias en los temas inherentes a las políticas de salud. Ellos podrán participar en el Plan Regional de Salud Pública y en otros programas sanitarios a implementarse a nivel regional. La convocatoria a los consejos asesores debe contemplar al vasto mundo de organizaciones vinculadas a los temas de salud (juntas de vecinos; organizaciones territoriales, sindicales y religiosas; grupos étnicos; asociaciones campesinas; centros de padres y apoderados; ONGs y grupos de voluntariado, entre otros); también podrá incluir a sectores académicos locales, representantes de las pequeñas y medianas empresas. Todos ellos en pro de asegurar la presencia activa de la comunidad, favoreciendo la plena participación de la sociedad civil.

Sin lugar a dudas, son iniciativas en el horizonte del marco conceptual y político de una readecuación del sistema de salud con miras hacia un sistema más equitativo y democrático. Sin embargo, éstas requieren de una mayor profundización y seguimiento para aprender de su operación y así reconocer errores y aciertos. Cabe señalar que la existencia de consejos asesores se remonta a los primeros años de democracia; sin embargo, la preocupación por la participación de organizaciones sociales y representantes de la sociedad civil ha sido prioridad del actual gobierno. De 2006 a la fecha, se han implementado consejos asesores en Innovación, Calidad de la educación, Probidad y transparencia, Previsión social, Infancia y Educación superior.

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En el horizonte de las sociedades que ponen de manifiesto sus problemáticas internas y que llaman, en primer lugar, a la participación ciudadana de todos los actores, es en el cual la concepción general de democracia hace referencia a una necesidad de transformación del orden social que esté sujeto a la encarnación de los valores e ideales comunes.

Un elemento fundamental a comprender en los procesos de participación ciudadana tiene que ver con las relaciones de poder que se dan entre ambos actores en esta articulación comunitaria/institucional. El poder del que hablamos, y del que hace uso el Estado, corresponde netamente a la exposición de un deber ser estructurado por un sistema de control, mediado por el poder y regulado por el mercado, el cual debe hacer cumplir y respetar sus decisiones, pudiendo así responder a la necesidad de imponer un orden social.

La particularidad de la relación con los usuarios se explica porque esta articulación opera en el sentido de dependencia desde una lógica proveedor-beneficiario, que se ha sustentado en un régimen paternalista de Estado respecto a la provisión de bienes públicos. Para analizar esta problemática, es necesario dimensionar que en la actualidad se han presentado reformas al sistema y se ha apuntado, desde el sistema público, a un proceso de inclusión de los usuarios.

En el enfoque de la vulnerabilidad social se supone la importancia de movilizar los recursos a las ofertas de

oportunidades existentes. Para que esta movilidad se desarrolle, es necesario que operen redes sociales como mecanismo de vinculación entre ambos sistemas. Las redes sociales se caracterizan por ser “un tipo particular de estructura de relaciones sociales que operan a través de interacciones y de relaciones informales asentadas en mecanismos como la reciprocidad y la confianza” (Coleman, 1990). Por interacciones se entiende las acciones recíprocas que modifican el comportamiento de los individuos que participan.

Las redes sociales se muestran de gran relevancia en términos de movilidad social, pues se constituyen como una fuente privilegiada de obtención de información y contactos que permiten a las personas 1) insertarse en el mercado del trabajo, 2) obtener apoyo en momentos críticos y 3) mantenerse vinculados a otros con los cuales poder desarrollar actividades y proyectos comunes.

Ante esto, la concepción respecto a la participación ciudadana se puede entender, en su auge, como la instancia en la cual se solventan los vacíos y defectos que son generados en esta lógica de relación y producción de lo público entre el Estado y el mercado, en la cual la capacidad de resolución de conflictos que afectan a la ciudadanía se ve limitada, y la participación surge como complemento de esta relación dispar, pero vigente.

Sin embargo, en este contexto, considerando esta esfera de definición y provisión de los bienes y servicios, la visión del ciudadano ha ido cambiando desde una calidad de beneficiario/consumidor hacia un ciudadano/usuario con derechos activos cuya opinión debe ser tomada en cuenta en la definición de los servicios sociales, en el sentido de qué es lo que se produce, su evaluación en cuanto a disponibilidad o cobertura, o para quién es destinado y la calidad del servicio, en la cual se incluye la evaluación de desempeño. Así, con los ciudadanos en el centro de la gestión pública se transforman en una fuente de legitimidad de las acciones estatales que complementa o se suma a la fuente tradicional de legitimidad que emana del poder político.

Pues bien, en esta relación sociedad-Estado, a simple luz, se han gestado procesos que auscultan una asimetría en los roles correspondientes a sociedad civil y gobernantes. En síntesis, el dilema de establecer mediante consenso de las solidaridades existentes un “proyecto país”, en forma de un deber ser, se ha vuelto problemático en el contexto de sociedades diversas y globalizadas ante la falta de un proyecto común, constituido con base en lo público que permita (re)definir los roles del Estado y de la “ciudadanía”, y su interrelación.

Y es que es el poder con que el Ejecutivo maneja estas situaciones es el mayor problema en el cual las (ínter) subjetividades propias de una sociedad se hacen presentes. En este punto convergen quienes consideran que el “Estado interventor” expropió la iniciativa individual y ciudadana, con quienes postulan una “tercera vía” que abandona en los hechos ese mismo “Estado interventor”.

La política social debe asegurar el desarrollo social para conseguir un desarrollo económico con equidad. Los gobiernos concertacionistas plantearon en su propuesta social invertir en las personas para integrarlas al desarrollo. Desde este punto de vista, se ha entendido que la política social es más que el apoyo a los más pobres. Si su preocupación es la mantención del capital humano del país, debe contener elementos de fomento



y desarrollo de las ciencias y la tecnología; de la cultura y la recreación; de capacitación y recalificación de los trabajadores; y de protección al medio ambiente, entre otros. La política social, en definitiva, debe tender a asegurar un nivel de vida satisfactorio para el conjunto de los chilenos, priorizando en quienes más lo requieren: los más pobres. Si en definitiva se inició un proceso de recuperación del nivel del gasto social y una etapa marcada por una concepción de la política social que combina los distintos tipos de programas (universales, selectivos y asistenciales focalizados), recogiendo de esa manera la experiencia de décadas anteriores, de manera transversal, se hace urgente:

1. La preparación de equipos y la producción de conocimientos orientados a la transformación de las capacidades del gobierno en bienestar social. El sentido último de esto corresponde a traspasar los límites de una tradicional escuela de administración pública y orientar —más que a capacitar— a administradores de servicios, a formar líderes para ampliar la base de la “*intelligentsia*” del sector. Esta iniciativa presenta la coordinación entre lo que podríamos denominar la institucionalidad de la sociedad civil, mediante la capacidad de las universidades de cumplir sus misiones institucionales en aportes a la formación, docencia e investigación para el desarrollo del país y de la salud. Este mismo aspecto se vincula con un debido ordenamiento de las investigaciones, pues vincula al mundo académico-investigativo con los desafíos país.

2. Aprovechar el primer contacto con la Red Protege corresponde a otro elemento clave en las experiencias de participación. En la medida en que las personas se acerquen y permanezcan ligados al sistema de protección social desde una experiencia exitosa, los lazos que se generen son fundamentales para el propio sistema. La transmisión de la expe-

riencia en la población puede aportar como el mejor medio de información. Sin lugar a dudas estas experiencias corresponden a sujetos o comunidades muy desaventajados en el desarrollo de bienestar social.

3. La masificación del sistema debe ir acompañada de medidas que aseguren una efectiva igualdad y equidad en el acceso, permanencia en el sistema y egreso, además de una provisión de calidad integral por parte de todas las instituciones. De otra forma, la masificación, es decir, la incorporación de sectores hasta ahora excluidos, seguirá reproduciendo las desigualdades en vez de apuntar a corregirlas. Específicamente, la masificación de la cobertura educacional debe ir acompañada del desarrollo de una calidad integral. Que integre una actitud crítica hacia la creación de conocimiento, formación de gobiernos democráticos, formación de ciudadanos que enfrenten la realidad social del país y no sólo sus problemas individuales, que integre a todos los sectores sociales y que se oriente a lograr un equilibrio en relación con el desarrollo regional del país, para terminar con la centralización de las oportunidades en Chile. Esto apunta revisar las políticas de becas y la relación técnico/profesional, en vista de las altas tasas de desempleo juvenil.

Este sistema debe proveer un marco de existencia que le dé un sentido público, que garantice la primacía del bien común por sobre cualquier otro. Debe integrar el rol y deber de las instituciones estatales, y el rol y relevancia de las instituciones privadas, pero regulando su quehacer de tal manera que permita la actuación de instituciones privadas con rol público. Este sentido público es fundamental, y sobrepasa las antiguas definiciones que distinguen entre la administración estatal *versus* la privada; hablamos de sentido público por estar alineados con objetivos comunes y públicos, por estar puestos sobre los intereses de todos los ciudadanos del país. 🐾



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autora:

• Mónica Muñoz-Najar



PERÚ CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas¹⁵³



I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales

El Perú ha venido creciendo durante la última década; la economía peruana ha crecido en promedio 5.1% anual en términos reales entre 2000 y 2009¹⁵⁴. Durante ese periodo, los años más difíciles en términos de crecimiento fueron 2001 (por la crisis política que atravesó entonces el país) y 2009 (por la crisis internacional que ha afectado a la economía mundial). El desarrollo anual del crecimiento del PIB peruano, en términos reales, se muestra en el **Gráfico 1**.

El crecimiento peruano ha sido significativo, incluso cuando se lo compara con otros países latinoamericanos, ya que el promedio de crecimiento de Perú para el periodo 2000-2009 es el mayor de América Latina, tal como se muestra en el **Gráfico 2**.

Este crecimiento sólido ha sido acompañado por una política monetaria igualmente sólida y estable. Desde 2002, Perú maneja su política monetaria mediante el esquema de Metas de Inflación (Armas y Grippa, 2006), política realizada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) que es autónomo¹⁵⁵. Así, la inflación promedio para el periodo 2000-2009 ha sido de 2.6% (CEPAL, 2009), una de las más bajas a nivel mundial para 2009¹⁵⁶, y la más baja de Latinoamérica, tal y como se observa en el **Gráfico 3**.

Es así como:

[...] el Perú ha logrado la estabilidad monetaria y está mucho mejor preparado para enfrentar shocks externos con un monto de Reservas Internacionales Netas equivalente a más del 25% de su PIB, comparado al 14% que tiene Chile o al 12% de Brasil.

Veinte años atrás, la economía peruana escapaba de un proceso hiperinflacionario con medidas de política, fiscales y monetarias, más persistentes y disciplinadas [...] Tal vez uno de los factores que refleje mejor el cambio positivo que ha sufrido la economía peruana es el hecho de que la deuda soberana del Perú ahora tiene el grado de inversión¹⁵⁷. (Morón y Villacorta, 2009:1)

En cuanto a la evolución del empleo, la tasa de ocupación se ha mantenido estable alrededor del 90 y 92% (INEI, 2004-2009), sin mostrar una clara tendencia a la alza ni a la baja (Yamada y Montero, 2008:2). En el **Cuadro 1** se puede ver el detalle para cada año de la tasa de ocupación y de desempleo abierto durante el periodo 2004-2009.

A pesar de este resultado positivo, es importante notar que la mayor parte de esta tasa de ocupación está representada por los llamados “subempleados”, ya sea por horas o por ingresos, es decir, en promedio sólo 39% de la PEA se encuentra ocupada en un empleo que le paga por encima del valor de la canasta mínima de consumo familiar y trabaja más de 35 horas semanales si así lo desea. Si bien la proporción de individuos adecuadamente empleados sí presenta una clara tendencia creciente entre 2004 y 2009, la proporción de subempleados sigue siendo casi la mitad del total de ocupados. Esta población no se encuentra en las mejores condiciones laborales posibles.

Respecto a la evolución de los ingresos promedio de la población ocupada, se observa una tendencia creciente para el periodo 2004-2009, tal y como se registra en el **Gráfico 4**.

1.2. Breve descripción del contexto macropolítico

“Es importante resaltar que estos resultados han sido la consecuencia de buenas políticas, pero también de buena suerte. Las políticas macroeconómicas han sido mantenidas los últimos veinte años por las distintas administraciones, y el fuerte incremento en el precio de los *commodities* ha ayudado a consolidar gran parte del trabajo de los hacedores de política.” (Morón y Villacorta, 2009:1)

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú publica desde 2000 el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) que contiene las proyecciones del desarrollo de la economía peruana y de las cuentas fiscales para los próximos tres años. Desde la primera publicación del MMM 2001-2003 se dejó en claro el camino que se ha seguido todos los años:

El principal objetivo del programa económico es alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido en el mediano y largo plazo, junto con bajas tasas de inflación y un nivel de reservas internacionales que garantice la sostenibilidad de las cuentas externas (MEF, 2000:2).

Esta política, mantenida a lo largo de los años, ha contribuido a los buenos resultados macroeconómicos mostrados en el apartado anterior. Sin embargo, hay una percepción de la población de que los avances macro no se están reflejando directamente en mejorar el bienestar de la población (Sanborn y Castro, 2009). Es así como, aparte de los claros objetivos de política macroeconómica de mantener la estabilidad fiscal y monetaria, hay tres procesos que están cambiando la organización política del Estado peruano y tienen un gran potencial para transformar la situación actual.

1.2.1. Democratización

En 2001, Perú retornó a la democracia, luego de 10 años de dictadura bajo el régimen de Alberto Fujimori. Tal y como mencionan Seinfeld y Petrera (2008):

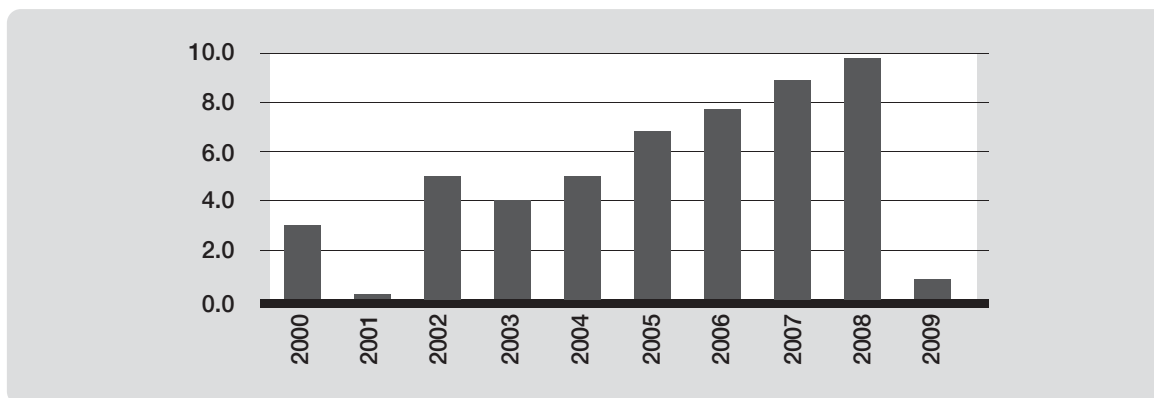
Uno de los resultados más relevantes del proceso de transición hacia la democracia ha sido el desarrollo de un proceso de [institucionalización] de organizaciones democráticas más vinculadas a la sociedad civil, siendo el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002, uno de los más importantes, seguido de La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la que es, a su vez, parte del Acuerdo Nacional.

Es así como se inició la creación de una serie de espacios de diálogo que fomentan la participación de la sociedad civil. Estos espacios pueden darse en cuatro dimensiones, las cuales están vinculadas entre sí (Petrera y Seinfeld, 2008):

- a) Mayor participación de la sociedad civil y apertura del Estado para transparentar información, vigilar derechos e iniciar diálogos.
- b) Mayor reconocimiento de las brechas de orden cultural y de discriminación.
- c) Desarrollo del proceso de descentralización.

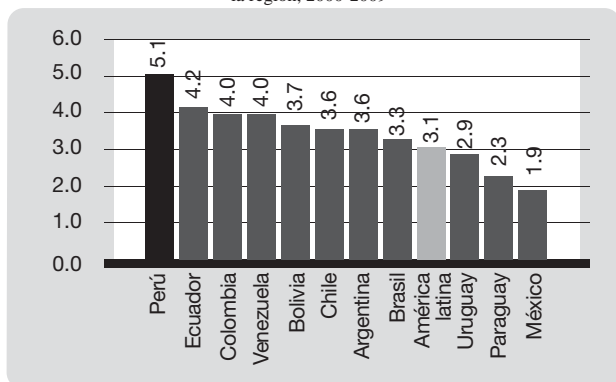


Gráfico 1: Evolución de la tasa de crecimiento real del PIB de Perú, 2000-2009



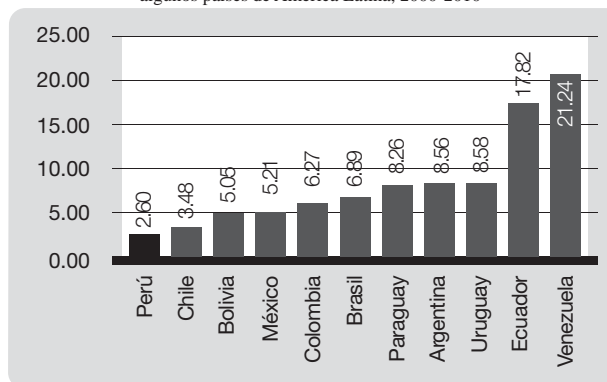
BCRP

Gráfico 2: Tasa promedio de crecimiento de países de América Latina y de toda la región, 2000-2009



CEPAL

Gráfico 3: Tasa promedio de variación del Índice General al Consumidor para algunos países de América Latina, 2000-2010



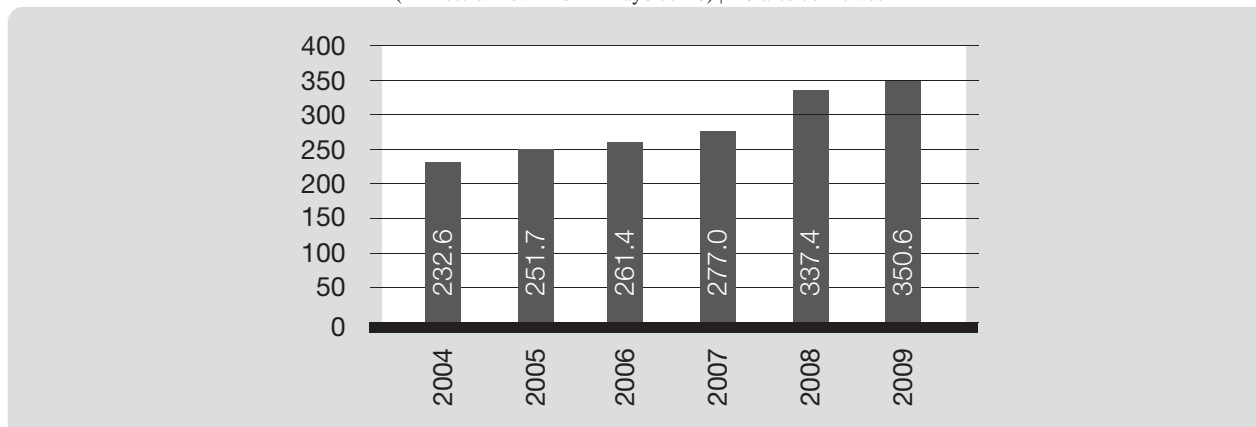
Observatorio Latinoamericano de Pobreza-Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro 1: Lima Metropolitana: Tasa de ocupación, de adecuamiento, de subempleo (por horas y por ingreso) y de desempleo, 2004-2010 (Trimestre móvil Abril-Mayo-Junio) | Porcentajes

Año	Ocupados				
	Tasa de ocupación	Tasa de empleo adecuado	Tasa de Subempleo por horas 1/	Tasa de Subempleo por ingresos 2/	Tasa de desempleo
2004	90.5	34	16.9	39.7	9.5
2005	90.3	35.5	16	38.8	9.7
2006	91.1	36.3	15.6	39.1	8.9
2007	91.7	38.7	16.3	36.7	8.3
2008	92.1	44.2	13.6	34.3	7.9
2009	91.5	45.7	14.6	31.2	8.5

1/ Se considera como población subempleada por horas (subempleo visible), a aquella PEA que trabaja menos de 35 horas semanales, deseando trabajar más horas. 2/ Se considera como población subempleada por ingresos (subempleo invisible), a aquella PEA que tiene un empleo (asalariado o independiente), que normalmente trabaja 35 horas o más a la semana, pero cuyos ingresos son menores al valor de la canasta mínima de consumo familiar por perceptores de ingresos. / INEI-EPE.

Gráfico 4: Lima Metropolitana: Ingreso promedio mensual de la población ocupada por nivel de educación, 2004-2009 (Trimestre Móvil Abril- Mayo-Junio) | Dólares corrientes



INEI-EPE



d) Necesidad de una mayor intersectorialidad entre los distintos temas vinculados al bienestar de la población: educación, salud, nutrición y empleo, entre otros.

1.2.2. Modernización del Estado

La Ley de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27,658, tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

Existen cinco resultados iniciales del proceso de modernización del Estado:

- a) la Ley N° 28,389 que anuló los beneficios extraordinarios de la Ley de Pensiones 20,530 (denominada célula viva) que significaba una importante filtración de recursos públicos hacia un sistema quebrado,
- b) la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)¹⁵⁸,
- c) el proceso de disminución de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD),
- d) la fusión de programas sociales, y
- e) la incorporación del Consejo Nacional de Descentralización dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

A pesar del avance que representa la promulgación de una ley de este tipo, el proceso de modernización del Estado no sólo no se encuentra totalmente formulado, sino que existe dificultad en el compromiso político para materializarla plenamente.

1.2.3. Descentralización

El nuevo periodo descentralista, iniciado en 2002, requirió la Ley de Reforma Constitucional (Ley N° 27,680) de marzo de 2002, que retomó la definición de país unitario, descentralizado y con tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Sobre esta base se aprobaron, también en 2002, la Ley de Bases de Descentralización (Ley N° 27,783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27,867). También, en mayo de 2003, se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27,972) (Ugarte y Bardález, 2006).

Por lo anterior, la descentralización es, quizás, la decisión político-organizacional más relevante tomada en los últimos años, cuya finalidad explícita en la Ley de Bases de Descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio de poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. De este modo, se busca corregir gradualmente el centralismo del aparato estatal y la concentración del gasto público en el nivel central para buscar un esquema más equilibrado en la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros que favorezcan a los niveles descentralizados de gobierno (Johnson, 2005).

Como política de Estado, el proceso de descentralización es permanente y obligatorio, con la finalidad de democratizar la toma de decisiones a través de los objetivos de redistribución de funciones y competen-

cias, así como un mayor equilibrio entre los órganos del gobierno.

El proceso de descentralización ha influido fuertemente en las instituciones del Poder Ejecutivo de Perú.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES

2.1. Contexto macrosocial

Pese a lo anterior, como se ha referido, existe la percepción entre la población de que los avances macro no se reflejan directamente en la mejora del bienestar de la población (Sanborn y Castro, 2009). Esta situación, unida a la ineficiencia y corrupción que aún caracterizan al Estado peruano, generan un ambiente de tensión política en los hacedores de política para mejorar los indicadores sociales.

A continuación se realizará un análisis de diversos indicadores sociales y sus diferencias entre distintos grupos, especialmente considerando la diferencia que existe entre pobladores de zonas urbanas y pobladores de zonas rurales: si bien los promedios nacionales muestran realidades (en algunos casos) relativamente positivas a lo largo de los últimos años, las diferencias entre distintos grupos son notables y requieren ser analizadas.

2.1.1. Pobreza e ingresos

La proporción de población en situación de pobreza (cuyo gasto es menor a la línea de pobreza definida en el costo de una canasta básica de consumo) ha ido disminuyendo sostenidamente en los últimos años. Así, de 48.6% de incidencia de pobreza en 2004 se llegó, en 2009, a 34.8%: una reducción de casi 12 puntos porcentuales en seis años (véase *Cuadro 2*).

Sin embargo, las diferencias entre pobreza urbana y pobreza rural son significativas: la pobreza rural es, para varios años, más del doble de la pobreza urbana. Asimismo, gran parte de la reducción de la pobreza nacional se debe a la reducción de la pobreza urbana, la cual se ha reducido, entre 2004 y 2009, 16 puntos porcentuales, mientras que la pobreza rural se ha reducido 10 puntos porcentuales. Estas cifras estarían indicando que la mayoría de individuos que están saliendo de la pobreza viven en zonas urbanas.

Las inequidades son profundas aún entre los pobres. La incidencia de pobreza extrema (población con menor gasto que una canasta básica de alimentación) en zonas rurales es, en promedio, unas 8 veces mayor que en zonas urbanas. Esta brecha ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años: en 2004, la pobreza extrema rural era 6 veces la pobreza extrema urbana; en 2009, la rural era 10 veces la pobreza extrema urbana (véase *Cuadro 3*).

En cuanto a los ingresos promedio de la población, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), si bien han tenido una tendencia creciente, estos son de un menor nivel para Lima Metropolitana que lo señalado por la fuente oficial, la Encuesta Permanente de Empleo (EPE), mostrada en el *Cuadro 2* (cuadro 4).

Según la ENAHOG, los ingresos a nivel nacional han aumentado a una tasa promedio de 10.7% anual entre 2004 y 2009. Este incremento es más marcado en las zonas rurales, en las cuales la tasa de crecimiento anual de los ingresos promedio ha sido 11.7%, mientras que

**Cuadro 2:** Tasa de incidencia de la pobreza total, según ámbitos geográficos, Perú, 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	48.6	48.7	44.5	39.3	36.2	34.8
Área de residencia						
Urbana	37.1	36.8	31.2	25.7	23.5	21.1
Rural	69.8	70.9	69.3	64.6	59.8	60.3

ENAH0, INEI

Cuadro 3: Tasa de incidencia de la pobreza extrema, según ámbitos geográficos, Perú, 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	17.1	17.4	16.1	13.7	12.6	11.5
Área de residencia						
Urbana	6.5	6.3	4.9	3.5	3.4	2.8
Rural	36.8	37.9	37.1	32.9	29.7	27.8

ENAH0, INEI

en Lima, los ingresos crecieron a una tasa promedio de 9.6% en ese periodo. En el caso de las zonas urbanas fuera de Lima, el crecimiento de los ingresos ha sido de orden de 11.3%.

Las distintas velocidades de crecimiento provocan que la brecha entre Lima Metropolitana y las zonas rurales se haya reducido, aunque sea marginalmente: en 2004, los ingresos de Lima eran 3.5 veces el ingreso rural; en 2009 esta proporción era de 3.2.

Entonces, si bien todos los sectores del Perú han aumentado sus ingresos promedio y, aparentemente, los ingresos rurales están creciendo a una tasa mayor que los ingresos urbanos, la brecha entre ambos es aún muy amplia: los ingresos de las zonas urbanas (considerando Lima Metropolitana y el resto urbano) casi triplican los ingresos de las zonas rurales.

Por último, el **Cuadro 5** muestra la evolución del Coeficiente de Gini a nivel nacional, urbano y rural para Perú en los últimos años, el cual es una medida de qué tan desigual es la distribución del ingreso en el país.

El Coeficiente de Gini de Perú para el gasto, calculado con datos de la ENAH0, es de 0.39 para 2009, ligeramente menor que el de 2004, que era de 0.41. Sin embargo, ello no indica necesariamente que Perú es menos desigual, pues el Coeficiente de Gini no ha mostrado una clara tendencia ni a la alza ni a la baja en los últimos años. Otro hecho a tener en cuenta es que la zona urbana es más desigual que la zona rural.

2.1.2. Salud

El **Cuadro 6** muestra un resumen de una serie de indicadores relevantes en materia de salud.

Como se observa en el **Cuadro 6**, la mayoría de los indicadores relacionados con la salud han mejorado en los últimos años. La tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años ha disminuido 5 puntos porcentuales, la proporción de parto institucional (partos atendidos por un especialista en un establecimiento de salud habilitado) ha aumentado 7 puntos porcentuales

Cuadro 4: Ingreso Promedio Real *per cápita* mensual: según dominio geográfico y deciles de ingreso. Perú, 2004-2009 | Dólares corrientes

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lima Metropolitana	189	190	217	252	286	299
Resto Urbano	119	126	139	170	196	203
Rural	54	56	60	68	87	93
Total	116	120	134	158	184	193

ENAH0, INEI

Cuadro 5: Evolución de la desigualdad del gasto en Perú, 2004-2009 | Coeficiente de Gini

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	0.41	0.41	0.42	0.41	0.38	0.39
Área de residencia						
Urbana	0.37	0.37	0.38	0.36	0.34	0.35
Rural	0.32	0.32	0.32	0.33	0.32	0.31

Nota: Cuando el Coeficiente de Gini es 0, entonces la igualdad es perfecta. / ENAH0, INEI

y la prevalencia de IRAS y EDAS ha disminuido, aunque marginalmente. Sin embargo, al igual que los indicadores de pobreza e ingresos, las diferencias entre distintas zonas de residencia son saltantes, ya que el área rural presenta peores condiciones de salud que el área urbana: la prevalencia de desnutrición crónica en el área rural es casi 3 veces la prevalencia en el área urbana; en las zonas rurales, la proporción de partos institucionales es casi la mitad que la de las zonas urbanas; y la prevalencia de IRAS y EDAS también es mayor en las primeras (aunque la diferencia no es tan sustancial). Además, un indicador tan importante como es la mortalidad infantil a nivel nacional no ha disminuido significativamente en los últimos 5 años.

2.1.3. Educación

En materia educativa, Perú se caracteriza por tener una amplia cobertura, pero una baja calidad. El **Cuadro 7** muestra una serie de indicadores de cobertura y los **Cuadros 8 y 10** muestran los resultados de dos evaluaciones a los estudiantes a nivel nacional en distintos momentos: una en 2004 (la Evaluación Nacional [EN]) y otra en 2008 (la Evaluación Censal de Estudiantes [ECE]).

Como se observa de los datos anteriores, el sistema educativo peruano registra una amplia cobertura (especialmente en el nivel primario), pero un bajo desempeño en términos de calidad, ya que los resultados de las pruebas demuestran que los niños no están aprendiendo lo necesario en el colegio.

Cueto y León (2010) hacen un análisis de de las brechas entre grupos que se esconden tras los resultados de la EN 2004. A modo de ejemplo se presentan los resultados de este análisis para el sexto de primaria. Según explican los autores:

“Los resultados de la EN 2004 no se pueden poner en una sola escala, ya que las evaluaciones de diferentes grados no fueron diseñadas para poder estimar puntajes en una misma escala. Por ello, para comparar brechas en cada caso se han estandarizado los puntajes con un promedio de 0 y se determina la distancia de cada grupo



Cuadro 6: Indicadores de salud de Perú por área de residencia, 2005-2009

Años	2005	2007	2008	2009
Prevalencia de desnutrición crónica 1/ en menores de 5 años (%)				
Total	28	28.5	27.5	23.8
Área de residencia				
Urbana	13.5	15.6	16.2	14.2
Rural	47.1	45.7	44.3	40.3
Proporción de parto institucional (%)				
Total	72.1	76	80	79.1
Área de residencia				
Urbana	91.7	93.6	93.5	92.5
Rural	42.2	49.4	56.2	55
Prevalencia de IRAS 2/ en menores de 36 meses (%)				
Total	18.8	24	19.9	17.2
Área de residencia				
Urbana	16.4	21.6	19.2	14.6
Rural	22.4	27.3	21.3	22.1
Prevalencia de EDAS 3/ en menores de 36 meses (%)				
Total	20.2	17.4	17.9	18
Área de residencia				
Urbana	19.5	16	16.9	17.5
Rural	21.3	19.2	19.6	18.9
Tasa de Mortalidad Infantil* (por cada 1000 nacidos vivos)				
Total	21.0*	18	20	20.3

*Tasa de mortalidad infantil para el periodo 2004-2006. 1/Desnutrición crónica: ratio de talla para la edad comparado con el estándar de la OMS. 2/ IRA: Infección Respiratoria Aguda. 3/ EDAS: Enfermedad Diarreica Aguda. / ENDES 2004, 2006, 2005, 2007, 2008 y 2009. INEI

Cuadro 7: Indicadores de cobertura educativa de Perú por área de residencia, 2005-2009

Años	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa neta de matrícula en educación inicial de la población de 3 a 5 años de edad					
Total	57.5	59.5	64.2	66.2	66.3
Área de residencia					
Urbana	67.4	69.4	72.4	74	74.5
Rural	45.9	47	52.8	55.4	55
Tasa neta de matrícula en educación primaria de la población de 6 a 11 años de edad					
Total	92.5	93.1	93.7	94.2	94.4
Área de residencia					
Urbana	92.5	93.8	93.6	94.2	93.9
Rural	92.5	92.2	93.7	94.1	95
Tasa neta de matrícula en educación secundaria de la población de 12 a 16 años de edad					
Total	70.8	72.6	74.6	74.8	76.5
Área de residencia					
Urbana	80.4	83.4	82	82.5	83.7
Rural	56.8	56.4	63.5	64	66.4

INEI, ENAH

Cuadro 8: Tasas de desempeño en comunicación en la EN (2004) y la ECE (2008)

Grados	en 2004				ECE 2008 ¹⁵⁹		
	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo Nivel 1
2º de primaria	15.1	23.7	15.1	46.1	16.9	53.1	30
6º de primaria	12.1	28.1	35.7	24.1	...	...	...
3º de secundaria	15.1	23.8	26.9	34.3	...	...	...
5º de secundaria	9.8	45.3	14.8	30.1	...	...	...

Notas: Los resultados de la EN y la ECE no son en estricto comparables. Las áreas sombreadas representan las peores categorías para ambas evaluaciones. / Cueto (2007) y ECE, 2008.

Cuadro 9: Tasas de desempeño en Matemáticas en la EN (2004) y la ECE (2008)

Grados	en 2004				ECE 2008 ¹⁵⁹		
	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo Nivel 1
2º de primaria	9.6	27.4	18.8	44.2	9.4	35.9	54.7
6º de primaria	7.9	34.7	12.7	44.7	...	...	...
3º de secundaria	6.0	19.9	19.0	55.1	...	...	...
5º de secundaria	2.9	11.0	17.7	68.5	...	...	...

Notas: Los resultados de la EN y la ECE no son en estricto comparables. Las áreas sombreadas representan las peores categorías para ambas evaluaciones. / Cueto (2007) y ECE, 2008.

respecto de la media en desviaciones estándar; luego la brecha entre los grupos es la distancia total entre los grupos en desviaciones estándar [por ejemplo, del **Gráfico 5**, un resultado de -0.07 para mujeres y 0.07 para hombres en Lógico Matemática da una brecha total de 0.15 desviaciones estándar entre hombres y mujeres]. En investigación educativa, una diferencia de 0.2 desviaciones estándar es considerada pequeña, de 0.5 moderada y de 0.8 o más desviaciones estándar grande (Cohen, 1988). Las brechas que se mencionan a continuación son

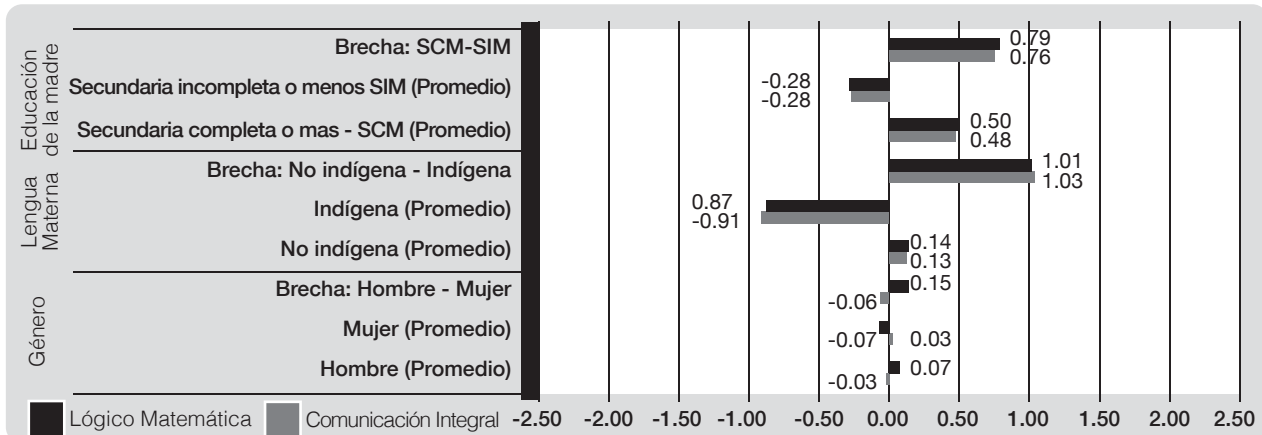
promedios simples, sin ajustar estadísticamente por otras características de los estudiantes o sus instituciones educativas". (Cueto y León, 2010:57-58)

Del **Gráfico 5**, que analiza las diferencias entre alumnos agrupados por sus características personales se pueden observar varios hechos:

- La brecha de rendimiento entre alumnos de sexto de primaria hijos de madres con secundaria com-



Gráfico 5: Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para sexto grado de primaria, de acuerdo con las características individuales de los estudiantes



Nota: Las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero a 5% de significancia de acuerdo con la prueba T-test para muestras independientes. | La variable Madres con SCM se refiere a madres con secundaria completa o más, mientras que Madres con SIM se refiere a madres con secundaria incompleta o menos. / EN, 2004, y Cueto y León (2010).

pleta o más e hijos de madres con secundaria incompleta o menor nivel educativo se puede considerar moderada (0.79 desviaciones estándar en Lógico Matemática y 0.76 en Comunicación Integral), a favor de los primeros.

- La brecha entre el rendimiento de alumnos con lengua materna indígena y alumnos con lengua materna no indígena es grande (de 1.01 en Lógico Matemática y 1.03 en Comunicación Integral).
- La brecha entre hombres y mujeres es pequeña, aunque está a favor de los hombres, pues estos tienen en promedio mejor rendimiento que las mujeres en Lógico Matemática y ligeramente menor rendimiento en Comunicación Integral.

El **Gráfico 6** analiza las diferencias de rendimiento entre grupos clasificados por el tipo de institución educativa al que pertenecen los alumnos: pública urbana, pública rural y privada.

Las instituciones públicas rurales (tanto con mayoría de alumnos con lengua materna indígena o no) tienen un promedio de rendimiento menor que el total. La brecha más grande se da entre el rendimiento de instituciones privadas y rurales públicas con mayoría de alumnos con lengua materna indígena: los alumnos de

zonas rurales rinden mucho menos que los alumnos de colegios privados, y es aún peor si son de colegios con mayoría de alumnos de lengua materna indígena.

2.1.4. Agua y saneamiento

Por último, se hará una revisión de los indicadores de cobertura de agua y saneamiento en el **Cuadro 10**.

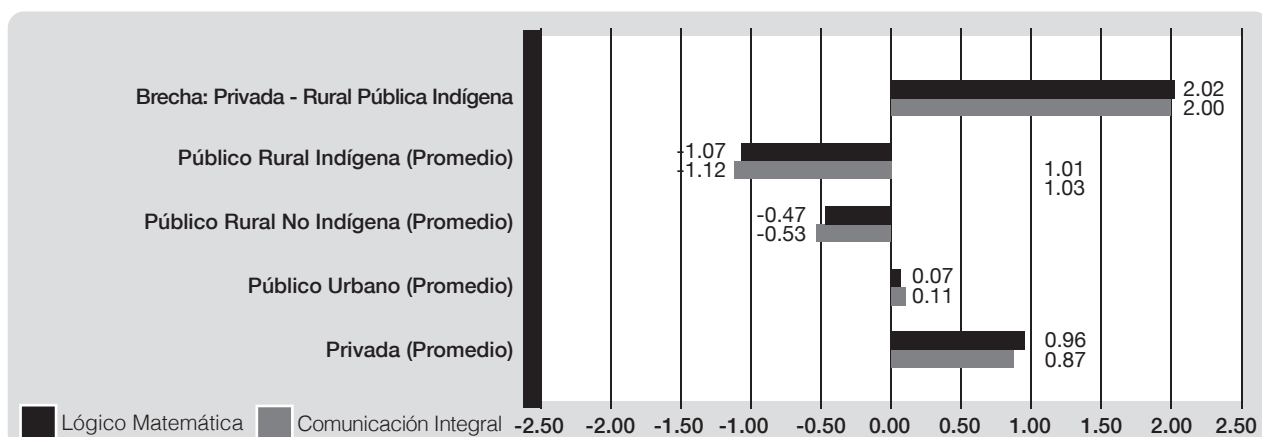
Más de 90% de los hogares peruanos tiene acceso a agua segura¹⁶⁰; sin embargo, los hogares rurales tienen un menor acceso a ella (80.4%), en comparación con los hogares urbanos (96.3%). Asimismo, es conveniente notar que no hay una clara tendencia al incremento de la proporción de hogares con acceso a agua segura, de hecho en 2009 la proporción es menor que la de 2004.

Por otro lado, el acceso a saneamiento básico sí presenta una tendencia algo más clara a la alza en los últimos años, incremento que se da en la zona rural, mientras que en las zonas urbanas la proporción de hogares con saneamiento básico ha disminuido ligeramente de su nivel de 2004.

2.2. Caracterización de las heterogeneidades en Perú

En esta sección se intenta esquematizar la arquitectura de riesgos sociales en Perú y su correspondencia —si

Gráfico 6: Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para sexto grado de primaria, de acuerdo con el tipo de institución educativa



Nota: Las diferencias en la brecha Privada-Rural Pública Indígena son estadísticamente diferentes de cero a 5% de significancia de acuerdo con la prueba T-test para muestras independientes. / EN, 2004, y Cueto y León (2010).

Cuadro 10: Indicadores de cobertura de agua y saneamiento de Perú por área de residencia, 2005-2009

Años	2005	2007	2008	2009
Proporción de hogares con acceso a agua segura (%)				
Total	92.1	92.9	93.8	91.1
Área de residencia				
Urbana	97.3	96.8	97.9	96.3
Rural	81.7	85.3	85.9	80.4
Proporción de hogares con saneamiento básico (%)				
Total	80.5	81.8	85	83.3
Área de residencia				
Urbana	95.7	92.4	93.3	92.3
Rural	50.8	61	68.8	64.7

ENDES 2005, 2007, 2008 y 2009. INEI

existe— con la estructura de protección social que está manejando el Estado. Para determinar la estructura de riesgos sociales se requiere caracterizar y definir estos riesgos. Por ello, se clasifican los hogares y se analiza su vulnerabilidad, de modo que se delimitan los riesgos sociales más importantes para la población peruana.

Un hogar vulnerable puede definirse como un hogar que no tiene la capacidad para que sus integrantes se desarrollen plenamente como seres humanos. Un indicador que se usa frecuentemente para medir esta capacidad (o la falta de ella) es el de pobreza monetaria. Sin embargo, como discuten Castro *et al.* (2010), la clasificación de “pobres” considerando sólo la dimensión de ingreso monetario puede ser deficiente, ya que el objetivo de esta clasificación es, en general, reconocer el bienestar y la capacidad que tienen los individuos para desarrollarse como seres humanos, lo cual conlleva su forma de vida, que está integrada por factores que no se reflejan necesariamente mediante la medición de su ingreso.

Una situación de exclusión se entendería como la carencia de bienestar o de la habilidad para desarrollarse: pobreza, entendida en un término más amplio que el exclusivamente monetario. Es así como se incorporan otros indicadores que reflejen estos factores, algunos de los cuales ya fueron desarrollados en la sección anterior (desnutrición crónica, acceso a servicios de salud, nivel educativo y calidad de la educación que se recibe).

Se presenta a continuación una serie de indicadores que intentan delinear los distintos grupos socioeconómicos, tomando en cuenta, en primer lugar, la clasificación de pobreza monetaria del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para luego considerar las zonas de residencia (urbana o rural), de dominio geográfico (costa, sierra y selva) y de lengua materna (como indicador de etnia). Se presentan seis indicadores:

a) El número promedio de miembros del hogar. Los hogares con más miembros cuentan con menores recursos por persona; asimismo, los hogares muy numerosos son, probablemente, un indicador de la falta de planificación familiar, relacionada con el nivel de educación y el acceso a servicios de salud e información.

b) El número promedio de perceptores de ingresos del hogar. El grado de dependencia económica del hogar está asociado con el número de personas que generan ingresos. De haber muchas personas en un

hogar que dependen del ingreso de unas pocas se genera una mayor carga y menores recursos por persona.

c) Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar. Es un acercamiento a la capacidad para generar ingresos y mantener un ambiente saludable en el hogar.

d) Acceso a un servicio institucional de salud cuando se enferma. El porcentaje de gente que se atiende en un hospital, clínica, centro o posta médica (privada o pública) mide el acceso a los servicios de salud, así como las barreras culturales existentes para ir a un establecimiento institucional cuando se sufre de alguna enfermedad.

e) Material predominante del piso de la vivienda. Un piso de tierra genera problemas sanitarios y de salud especialmente en los niños pequeños.

f) Estado de ocupación. El empleo es la actividad generadora de ingresos; es un indicador de la capacidad de ingresos que tienen los individuos. La clasificación de subempleo por ingresos es un indicador de que esta capacidad no llega a cubrir sus gastos básicos.

2.2.1. Por nivel de pobreza monetaria

Como ha sido discutido por varios autores, una familia con bajos ingresos tiene menos capacidad de cubrir los gastos en alimentación, salud, saneamiento y educación para tener un mejor desarrollo humano. Los hijos de un hogar de bajos ingresos tienen una mayor probabilidad de percibir, a su vez, bajos ingresos en el futuro y de tener hijos expuestos a condiciones de carencias similares, generándose así un ciclo intergeneracional de pobreza.

Se usa el nivel de pobreza monetaria como la primera clasificación para analizar las características que definen la forma de vida de los hogares peruanos (véase *Cuadro II*).

Los hogares que viven en pobreza extrema tienen en promedio cinco miembros, que se sostienen con el ingreso percibido por dos personas. Los hogares no pobres tienen en promedio menos de 4 miembros que se sostienen con el ingreso percibido de dos personas. Es decir, hay una mayor dependencia económica en los hogares en pobreza extrema.

Respecto al nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar, en más de 90% de los hogares pobres extremos el jefe de hogar sólo tiene hasta primaria completa, mientras que en los hogares no pobres este porcentaje es 45%, y 22% ha completado estudios superiores.



Cuadro 11: Características de los hogares en pobreza extrema, pobreza no extrema y no pobres, 2009

Concepto	Pobreza Extrema	Pobreza No Extrema	No pobres
Cantidad de miembros en el hogar	5	4.84	3.74
Cantidad de Perceptores de Ingresos en el hogar	1.9	2.21	2.24
Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar (%)			
Primaria incompleta 1/	57.5	40.1	19.7
Primaria completa	33.1	35.6	26.1
Secundaria completa	8.4	20.1	32.1
Superior	1	4.3	22.1
Estado de ocupación de la PEA (%)			
Desempleo abierto y oculto	3.24	6.23	6.65
Subempleo por ingreso	43.37	27.47	15.77
Subempleo por horas	9.63	9.6	8.44
pea adecuadamente empleada	43.76	56.7	69.14
Acceso a un servicio institucional de salud cuando se enferma (%)			
No accede	72.8	71.9	64.1
Accede	27.2	28.1	35.9
Material predominante del piso de la vivienda (%)			
Tierra	86.1	63.4	23.4
Otros2/	13.9	36.6	76.6

1/ Incluye Sin Nivel y Nivel Inicial. 2/ Incluye cemento, madera, losetas, parquet y otros | Las definiciones de pobreza se refieren a pobreza monetaria comparada con una línea de pobreza. / ENAHO, INEI.

Un punto a notar es que los individuos en hogares pobres extremos tienen la menor tasa de desempleo, sin embargo, tienen la mayor tasa —casi tres veces mayor que en el caso de los individuos no pobres— de subempleo por ingresos: trabajan, pero reciben una remuneración menor a la mínima necesaria para adquirir una canasta básica de bienes.

Existe un amplio porcentaje de peruanos que no se atienden en un establecimiento institucional de salud cuando se enferman. En promedio sólo 33% lo hace, y aun así hay diferencias sustanciales entre pobres y no pobres. El porcentaje de pobres extremos que se atiende es casi 10 puntos porcentuales más bajo que el de no pobres. La brecha es aún mayor si se considera la consulta en boticas y farmacias, que es una costumbre generalizada y representa 15% del promedio de las “atenciones” y que no está considerado en el **Cuadro 11**: sólo 32% de los pobres extremos se atienden, 41% en el caso de los pobres no extremos, y 54% de los no pobres; la brecha se duplica.

Por último, 86% de las familias en pobreza extrema vive en una vivienda con piso de tierra, casi cuatro veces más que el porcentaje de hogares no pobres.

Así, se puede decir que en los hogares pobres menos personas perciben ingresos, los cuales son menores a lo necesario para consumir una canasta básica, y sostienen a una familia más numerosa, que se atiende menos cuando se enferma y que vive en una vivienda con condiciones precarias.

2.2.2. Por área de residencia: urbana o rural

Según Butler (1996), el espacio rural se puede definir por tres características básicas: 1) la baja densidad de población; 2) la presencia de actividades extractivas: minería, canteras y silvicultura; y, sobre todo, 3) la presencia de actividades agropecuarias, lo más caracte-

rístico del mundo rural. El espacio urbano, más bien, se enmarca en el concepto de ciudad.

Por ello, los habitantes de zonas rurales se dedican básicamente a actividades relacionadas con la agricultura y ganadería o con actividades extractivas como la minería y la silvicultura. La pobreza y pobreza extrema se concentran en las zonas rurales¹⁶¹ y los pobladores rurales perciben, en promedio, los menores ingresos a nivel nacional (véase **Acápite 2.1.1.**). Asimismo, los peores indicadores de salud, de cobertura y desempeño educativo y de acceso a agua y saneamiento se dan en áreas rurales. El **Cuadro 12** describe características básicas de diferenciación de los hogares urbanos y rurales.

Hay diferencia entre el número de miembros por hogar y el número de perceptores de ingresos promedio entre las zonas urbanas y rurales, aunque ésta no es tan amplia. Sin embargo, sí son significativas las brechas de educación del jefe de hogar —en la zona rural casi la mitad tiene sólo primaria incompleta mientras que en la zona urbana sólo 1 de cada 6 tiene este nivel educativo—, en calidad del empleo —el subempleo por ingresos es tres veces mayor que en las zonas urbanas—, en acceso a servicios de salud —especialmente si se considera la consulta en boticas y farmacias— y en la proporción de viviendas con piso de tierra —tres cuartos de viviendas tienen este tipo de piso en zonas rurales, mientras que sólo un sexto de las de zonas urbanas—.

2.2.3. Por dominio geográfico

Perú es un país multidiverso. La región natural donde viven es un determinante de la forma de vida de las familias y sus actividades económicas. Tradicionalmente se ha dividido a Perú en tres grandes regiones naturales: costa, sierra y selva. A continuación se muestra un análisis de las características de los hogares clasificados por región



Cuadro 12: Características de los hogares de Perú, según área de residencia, 2009

Concepto	Pobreza Extrema	Pobreza No Extrema
Cantidad de miembros en el hogar	5.0	4.84
Cantidad de Perceptores de Ingresos en el hogar	1.9	2.21
Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar (%)		
Primaria incompleta 1/	57.5	40.1
Primaria completa	33.1	35.6
Secundaria completa	8.4	20.1
Superior	1.0	4.3
Estado de ocupación de la PEA (%)		
Desempleo abierto y oculto	3.24	6.23
Subempleo por ingreso	43.37	27.47
Subempleo por horas	9.63	9.6
pea adecuadamente empleada	43.76	56.7
Acceso a un servicio institucional de salud cuando se enferma (%)		
No accede	72.8	71.9
Accede	27.2	28.1
Material predominante del piso de la vivienda (%)		
Tierra	86.1	63.4
Otros2/	13.9	36.6

1/ Incluye Sin Nivel y Nivel Inicial. 2/ Incluye cemento, madera, losetas, parquet y otros. / enah, inei

natural, pero considerando las diferencias existentes dentro de la costa y de la sierra. Se considerarán así Costa Norte, Costa Centro, Costa Sur, Lima Metropolitana, Sierra Norte, Sierra Centro y Sierra Sur (véase **Cuadro 13**).

Las heterogeneidades más saltantes están en el nivel educativo del jefe de hogar, en la condición del empleo y en el material predominante del piso de la vivienda.

En las tres regiones de la sierra más de 60% de los jefes de hogar tienen como máximo nivel edu-

cativo alcanzado primaria completa —en la sierra norte 80% de los jefes de hogar se encuentran en esta condición y en la selva 70%—. Lima Metropolitana tiene la mejor situación: 66% de los jefes de hogar tienen secundaria completa.

El subempleo por ingresos es especialmente alto en las zonas de la sierra; sin embargo, el desempleo es más alto en las zonas de la costa, lo cual se debe probablemente al hecho de que en la sierra y selva las actividades agrícolas y silvícolas se encuentran al alcance de una mayor población al ser, en muchos casos, pequeñas unidades productivas en las que trabaja toda la familia. En la costa, más bien, son comunes las actividades relacionadas con los servicios, la manufactura, el comercio y la agricultura extensiva; la búsqueda de un empleo es más complicado por la mayor competencia y la oferta limitada de puestos de trabajo.

Respecto al material predominante de los pisos de la vivienda es saltante la diferencia entre las regiones de la sierra (en particular la Sierra Norte) y el resto, especialmente Lima Metropolitana.

2.2.4. Por lengua materna

Finalmente, se toma la clasificación por lengua materna como un posible factor generador de heterogeneidades entre los hogares peruanos. De acuerdo con el mapa etnolingüístico de Perú, publicado por el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, en el país se hablan 67 lenguas aparte del castellano y el quechua (los idiomas oficiales del país). Individuos de distintas lenguas pertenecen a distintas culturas y llevan formas de vida esencialmente distintas a pesar de poder compartir el mismo espacio geográfico. El **Cuadro 14** muestra los resultados del análisis por lengua materna.

La cantidad de miembros por hogar de los habitantes que tienen una lengua nativa (lenguas selváticas) es considerablemente mayor a la de los hogares de los habitantes que hablan cualquier otro idioma en Perú; asimismo, tienen el menor número de perceptores de ingresos, lo que representa una mayor carga económica.

Cuadro 13: Características de los hogares de Perú por dominio geográfico, 2009

Concepto	Costa Norte	Costa Centro	Costa Sur	Sierra Norte	Sierra Centro	Sierra Sur	Selva	Lima Metropolitana
Cantidad de miembros en el hogar	4.11	3.92	3.66	4.32	4.15	3.76	4.58	4
Cantidad de perceptores de ingresos en el hogar	2.4	2.28	1.97	2.09	2.07	2.01	2.12	2.34
Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar (%)								
Primaria incompleta 1/	29.4	21.7	18.3	55.2	38.9	35.8	29.8	10.9
Primaria completa	30.5	29.6	26.4	27.4	29.3	28.4	39.4	23.4
Secundaria completa	26.5	32.9	37.6	10.4	20	22.2	21.2	38.8
Superior	13.7	15.8	17.7	7.1	11.8	13.5	9.6	27
Estado de ocupación de la PEA (%)								
Desempleo abierto y oculto	8.4	7.49	11.29	2.74	4.33	4.27	4.89	7.96
Subempleo por ingreso	15.84	13.48	12.02	33.67	32.42	31.61	23.55	10.33
Subempleo por horas	10.58	12.64	9.94	8.48	9.64	8.8	6.62	7.66
pea adecuadamente empleada	65.18	66.38	66.75	55.11	53.61	55.31	64.94	74.05
Acceso a un servicio institucional de salud cuando se enferma (%)								
No accede	65.4	66.9	67.5	73	69.8	72.7	66.6	61.1
Accede	34.6	33.1	32.5	27	30.2	27.3	33.4	38.9
Material predominante del piso de la vivienda (%)								
Tierra	36.6	24.6	14	80.9	62.3	56.3	39.8	8.5
Otros2/	63.4	75.4	86	19.1	37.7	43.7	60.3	91.5

1/ Incluye Sin Nivel y Nivel Inicial. 2/ Incluye cemento, madera, losetas, parquet y otros.



Cuadro 14: Características de los hogares de Perú por lengua materna, 2009

	Castellano	Quechua	Aymara	Otras Len- guas Nativas	Otros
Cantidad de miembros en el hogar	5.12	4.96	4.42	7.38	4.75
Cantidad de perceptores de ingresos en el hogar	2.64	2.36	2.45	2.35	2.38
Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar (%)					
Primaria incompleta 1/	19.9	47.1	40.9	43.6	14.8
Primaria completa	27.4	31.8	30.3	33.4	29.1
Secundaria completa	32.2	15	20.9	20	13.9
Superior	20.6	6.1	7.9	3.1	42.2
Estado de ocupación de la PEA (%)					
Desempleo abierto y oculto	7.18	3.1	2.93	1.66	9.2
Subempleo por ingreso	17.52	32.61	30.51	36.03	27.71
Subempleo por horas	9.15	7.55	8.75	7.09	7.92
pea adecuadamente empleada	66.15	56.73	57.8	55.22	55.18
Acceso a un servicio institucional de salud cuando se enferma (%)					
No accede	67.3	71.9	81.7	n.d.	70.2
Accede	32.7	28.1	18.3	n.d.	29.8
Material predominante del piso de la vivienda (%)					
Tierra	30.9	66.6	62.8	53.4	32.3
Otros2/	69.1	33.4	37.2	46.6	67.7

Nota: "Otras Lenguas Nativas" incluye la mayoría de lenguas que se hablan en la selva peruana, los distintos dialectos de la familia del quechua y del aymara se han considerado parte de estos. La categoría "Otros" incluye idiomas extranjeros (inglés, portugués, etc.) y sordomudos. 1/ Incluye Sin Nivel y Nivel Inicial. 2/ Incluye cemento, madera, losetas, parquet y otros.

Los jefes de hogares con habitantes de habla quechua son los que menor nivel educativo registran: 79% sólo logró completar la primaria. Este porcentaje es de 47% para el caso de los jefes de hogares con miembros de habla castellana: una diferencia de más de 30 puntos porcentuales entre distintas lenguas, que revela una exclusión de los individuos que no tienen al castellano como su lengua materna.

Los individuos que tienen como lengua materna el quechua, aymara u otras lenguas nativas tienen la menor tasa de desempleo promedio. Sin embargo, tienen la tasa más alta de subempleo por ingresos (especialmente los de lenguas selváticas).

En cuanto al acceso a un servicio de salud cuando se enferma, los individuos que tienen al castellano como lengua materna son los que tienen más acceso; los de habla quechua y aymara son los que menos acceden a un servicio institucional de salud cuando están enfermos.

Por último, casi dos terceras partes de los quechuas y aymaras hablantes residen en viviendas con piso de tierra.

Estas cuatro clasificaciones mostradas probablemente representan los factores que más segmentan a la población peruana. Las heterogeneidades que se dan en los niveles de vida de las familias están determinadas en gran medida por las distintas formas de vida que priman en los distintos segmentos: cuántas personas por hogar hay y cuántas personas las sostienen económicamente; si tienen la costumbre (y la posibilidad) de atenderse o no en un centro de salud cuando se enferman; el nivel educativo que han alcanzado (y la calidad de la educación que recibieron); si tienen o no un empleo; y, si lo tienen, si éste

les da las condiciones para mantener adecuadamente a su familia.

Las familias más vulnerables son las de pobreza extrema, los hogares rurales, particularmente los de la sierra y los individuos que hablan lenguas nativas distintas del castellano, especialmente las selváticas.

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS DE PERÚ

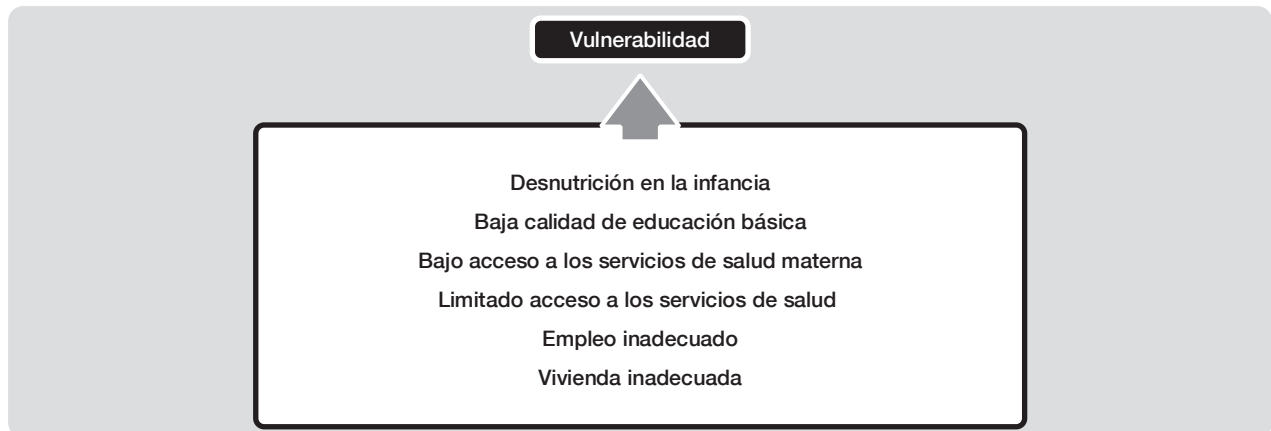
3.1. Principales hallazgos

Para poder definir una arquitectura de los factores de riesgo más importantes a los que se ven expuesto las familias peruanas, se debe definir primero qué se entiende por un factor de riesgo social. Para fines del presente análisis se entenderá como tal a una situación que limite o impida el desarrollo de las capacidades del individuo o que disminuya su bienestar presente o futuro.

Una familia vulnerable es aquella que, por las condiciones en las que vive o por causas externas, está expuesta a que estos factores de riesgo afecten a sus miembros.

El *Gráfico 7* muestra los factores de riesgo que afectan a las familias más vulnerables, desde el riesgo más grave al menos grave. Estos factores se escogieron sobre la base de todo el análisis realizado en el Capítulo II de este documento, tanto del análisis macrosocial como de los indicadores por clasificación de los hogares. Los criterios han sido: magnitud del problema para las familias peruanas y gravedad del problema (en términos de qué limita más el desarrollo de una persona).

La desnutrición crónica infantil es considerada el riesgo número uno para las familias peruanas, seguido por la baja calidad de la educación; luego se encuentra el bajo acceso a servicios de salud materna y salud en

Gráfico 7: Factores de mayor riesgo social para las familias peruanas

Elaboración Propia

general. Por último, también se tienen en cuenta la falta de empleo adecuado y de servicios y recursos que generen viviendas adecuadas como factores de riesgo.

3.1.1. Desnutrición en la infancia

En el caso peruano, la prevalencia de desnutrición crónica se considera el riesgo número uno al que se ven expuestas las familias más vulnerables. En 2000, Perú era el quinto país con mayor tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años entre 25 países analizados por la CEPAL (Beltrán y Seinfeld, 2009). Como se mostró en el **Cuadro 6**, la tendencia entre 2005 y 2008 ha sido de una tasa de desnutrición crónica infantil entre 28% y 27%; sólo en 2009 ésta ha mostrado una fuerte reducción (de 4 puntos porcentuales) a 23.8%, según fuentes oficiales. Como se discute en Seinfeld y Beltrán (2009):

Desde un punto de vista social, las consecuencias de la desnutrición son graves. El daño que se genera en el desarrollo cognitivo de los individuos afecta el desempeño escolar, en un primer momento y, más adelante, la capacidad productiva laboral. Peor aún, una niña malnutrida tiene mayor probabilidad de procrear, cuando sea adulta, a un niño desnutrido, perpetuando los daños de generación en generación (Beltrán y Seinfeld, 2009:3).

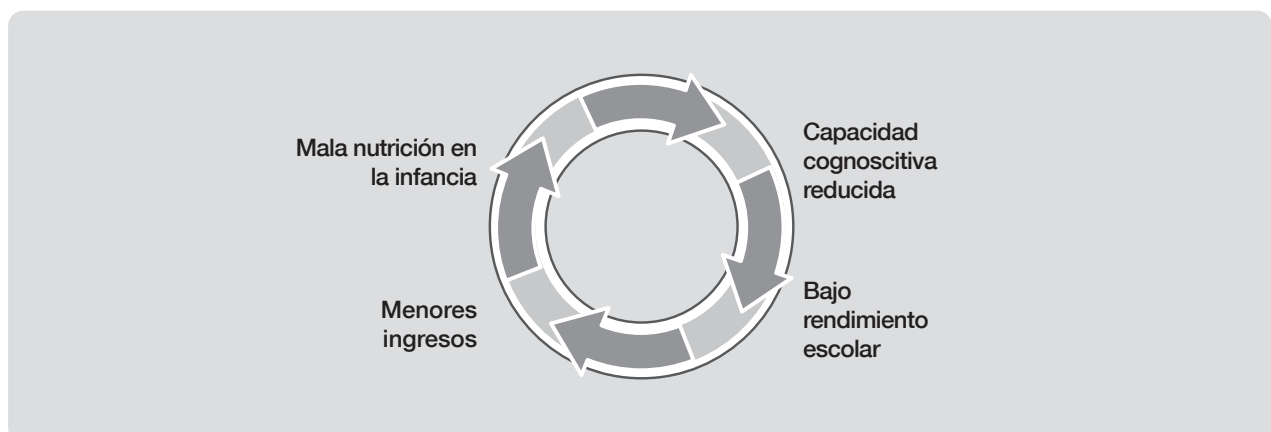
Esta dinámica intergeneracional del daño causado por la desnutrición infantil se refleja en el **Gráfico 8**.

Reconociendo los altos costos sociales y económicos que genera la desnutrición, y debido a que a pesar de la última reducción mostrada por el indicador, el mismo se ha demostrado difícil de combatir desde que se estancó a mediados de los 90, es que se le considera como el factor de riesgo más importante.

3.1.2. Baja calidad de educación básica

Hay un consenso sobre la conexión que existe entre los logros educativos y su calidad con la habilidad de los hogares para obtener mayores ingresos (Hanushek y Wöbmann, 2007) y con la habilidad de asegurar estos ingresos (Castro, 2006). Incluso, como Sanborn, Morón y Castro (2009) señalan, se pueden encontrar fuertes conexiones entre el *stock* de capital humano y el nivel y variabilidad del ingreso dentro de los hogares.

Como se veía en el **Acápite 2.1.3.**, Perú ha logrado una cobertura de educación básica bastante amplia, de casi 100% en educación primaria (niños entre los 6 y 11 años de edad) y la matrícula en estudiantes en edad de asistir a la educación inicial y secundaria aumenta gradualmente; la cobertura educativa del nivel inicial es

Gráfico 8: Las consecuencias de la mala nutrición en la infancia

Seinfeld y Beltrán (2009). Elaboración Propia



66.3%, en la primaria es de 94.4% y en el nivel secundario de 76.5%.

Yamada y Castro (2007) señalan que la educación pública primaria y secundaria se concentra en la población más pobre, pero el incremento en la cobertura ha sido financiado manteniendo constante el gasto en educación respecto al PIB (alrededor de 3%) y ello ha tenido un costo que se refleja en una menor calidad del servicio ofrecido.

Una muestra de esto es que el Perú ha organizado varias evaluaciones nacionales, que buscan calcular la calidad de la educación que reciben los estudiantes, y los resultados de las cuales han mostrado de forma consistente un pobre rendimiento, mostrado en parte en los *Cuadros 8 y 9*.

En esta línea, Yamada y Castro (2007) indican que el incremento de la cobertura educativa no se refleja en una reducción de la pobreza y, más bien, se ha producido en Perú un deterioro en la movilidad social que puede ofrecer la educación, lo cual puede obedecer a la mala calidad brindada en las instituciones educativas públicas. Para afirmar esto los autores calcularon cómo cambia la probabilidad de ser pobre dado el nivel educativo alcanzado y encontraron que, cuando comparaban 1985 y 2004, la caída en la probabilidad de ser pobre (que, como es de esperar, disminuye conforme se alcanza un mayor nivel educativo) era menor para todos los niveles de educación básica en 2004 que en 1985, es decir, se había empeorado en lugar de mejorar (se necesita más educación para salir de la pobreza, ya que la educación por su baja calidad representa una menor acumulación de capital humano en términos relativos).

Este deterioro se daría porque la educación, en vez de ser una “aplanadora de oportunidades” se ha convertido en una fuente más de inequidad debido a la mala calidad de la educación pública, que es a la que pueden acceder los niños provenientes de familias con menores recursos. Las brechas mostradas en el *Acápite 2.1.3* eran particularmente grandes cuando se comparaban escuelas públicas con escuelas privadas, especialmente si se le agregaba la característica de indígena y urbana a las primeras y a las segundas, respectivamente. El estudio de Yamada y Castro (2007) refuerza esta conclusión cuando encuentra que la probabilidad de ser pobre cuando se completa la primaria en una escuela privada es de 15%, mucho menor que cuando se completa primaria en un colegio público: 43%.

Una interesante (y también relevante) aporte del trabajo antes citado es el hecho de que la educación superior sí funciona efectivamente para reducir de forma significativa la probabilidad de ser pobre y no hay diferencias entre la educación superior pública y privada; sin embargo, también se señala que la educación pública superior es altamente regresiva: individuos de los quintiles más altos de ingresos acceden más a ella, entonces, los que tienen más acceso a esta oportunidad de escapar de la pobreza son justamente los no pobres.

3.1.3. Bajo acceso a los servicios de salud materna

Los cuidados de la salud materna son indicadores importantes del bienestar de la población: tanto la tasa de mortalidad materna como de parto institucional (llevarlo a cabo por un profesional de la salud y realizado en un centro de salud institucional) están estrechamente

relacionados, es más la forma de atención de un parto determina, en gran medida, la salud del niño y su sobrevivencia durante las primeras semanas de nacido, y tiene un impacto directo en el estado de salud de la madre.

La Tasa de Mortalidad Materna en Perú se encontraba muy por encima del promedio latinoamericano en 2000 (último año del que se tienen datos comparables): era de 185 por cada 100 mil nacidos vivos, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe era de 130 por cada 100 mil nacidos vivos. La distancia era abismal con los países desarrollados, donde la tasa de mortalidad materna era de 9 por cada 100 mil nacidos vivos (Naciones Unidas, 2009).

Tal y como se mencionó en el *Acápite 2.1.2*, la cobertura de parto institucional ha mejorado en Perú y no ha dejado atrás las zonas rurales. Esta mejora debería traducirse en una reducción de la mortalidad materna y, efectivamente, según datos de la ENDES 2009, la tasa de mortalidad materna se redujo a 103 por cada 100 mil nacidos vivos para ese año: una reducción importante, pero la brecha con los países desarrollados aún es amplia.

La atención en el momento del parto tiene, como ya se mencionó, un efecto importante sobre la reducción de la tasa de mortalidad materna y sobre el estado de salud de las madres y el recién nacido; sin embargo, el nivel de atención institucional del parto es desigual para distintos niveles de riqueza y entre hablantes de distintas lenguas, tal y como lo señala Seinfeld (2009), pues, según la ENDES 2004-2007, las diferencias llegan a ser de ocho a una mujeres que tuvieron un parto institucional, comparando mujeres con lengua materna español y lenguas indígenas selváticas.

3.1.4. Limitado acceso a los servicios de salud

En 2005, un trabajo de Cordero afirmó que la población peruana se veía afectada por un factor de heterogeneidad en cuanto a perfil epidemiológico. Este factor está definido como la coexistencia de poblaciones que discurren por las diversas etapas de la transición epidemiológica:

- La pre-transición está caracterizada por una mayor concentración de la morbilidad en un menor número de patologías menos complejas y una menor esperanza de vida poblacional.
- La transición se caracteriza porque la concentración de patologías disminuye, mientras su complejidad y la esperanza de vida aumentan.
- En la etapa post-transición, la carga de enfermedad está bastante diseminada en muchas patologías con mayor aumento de complejidad y una mayor esperanza de vida.

Esta diferenciación constituye un reto al momento del diseño de las políticas de salud y la focalización de las atenciones, ya que no se necesitarán las mismas atenciones en todos los niveles.

Seinfeld y Petrera (2008) señalan tendencias específicas respecto a la cobertura de los servicios de salud en la última década, sobre la base de eso y la información mostrada en el Capítulo II se pueden hacer las siguientes afirmaciones.

- 1) Si bien entre 1995 y 2000 se observó una tendencia creciente a la atención en salud, como lo señalan



Seinfeld y Petrera (2008), la misma se ha estancado desde entonces y no se observa una tendencia clara a aumentar o disminuir en los últimos años.

2) La afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) se ha convertido en un importante factor de acceso para la población pobre, el cual se ha incrementado en los últimos años.

3) Pese a los esfuerzos y avances, el factor cultural —sea por escasa integración y/o por exclusión— continúa siendo un reto. Un indicador indirecto del fenómeno reportado es la elección de la medicina casera de parte de la población rural pobre que se sabe afiliada al SIS. La lejanía, el factor de desconfianza y el maltrato del personal de salud es también mayor en los más pobres. Cabe notar que este factor es un elemento de la calidad, con lo que puede inferirse que la población pobre está más expuesta a problemas de calidad.

4) La población pobre que accede a la consulta del Ministerio de Salud (MINS) lo hace mayormente al primer nivel de atención (centros y puestos de salud). Las limitaciones de la población para acceder a servicios especializados de salud responden tanto a la limitada capacidad adquisitiva de la población, como al tipo de establecimientos de salud que tiene cerca. Por razones de economía de escala, los puestos de salud se encuentran localizados en zonas rurales (entre 72% y 74%), mientras que los hospitales se ubican en su mayoría en zonas urbanas (entre 97% y 98%) (Du Bois, Chávez y Cusato, 2004). La discriminación se produce cuando los establecimientos del primer nivel de atención no tienen la capacidad resolutoria requerida, ni existe una eficiente red de referencia con los hospitales e institutos especializados.

3.1.5. Empleo inadecuado

Los ciclos económicos tienen *booms* y recesiones que no pueden evitarse, las últimas por lo general están acompañadas por una reducción en el crecimiento del empleo y una caída en los salarios. Sin duda, la caída en los ingresos es uno de los indicadores más importantes de la situación del empleo en el Perú, ya que en una recesión, en vez del desempleo, lo que se incrementa rápidamente es el subempleo por ingresos (Morón *et al.*, 2009).

Morón *et al.* (2009) analizan cómo cambia la probabilidad de mantener un empleo adecuado o de pasar al subempleo o al desempleo para periodos de crisis y *booms*, los resultados muestran que la probabilidad de pasar al desempleo aumentan en casi un punto porcentual durante una recesión (de 1.2% durante un *boom* a 2.5% en una recesión), mientras que la probabilidad de pasar al subempleo se incrementa en 9 puntos porcentuales durante una recesión (de 23.2% a 32.1%).

El subempleo es entonces, más que el desempleo, el principal problema del mercado laboral peruano. Un individuo subempleado no sólo gana menos de lo que le permitiría cubrir una canasta básica de consumo (probablemente cayendo en la pobreza monetaria), sino que en la mayoría de los casos son empleados informales que no cuentan con los beneficios que por ley tienen los empleados formales. Esto es consistente con

la existencia de un limitado seguro de desempleado incluso para los trabajadores formales, lo que los obliga a cambiar rápidamente de trabajo, aunque este sea pobremente remunerado.

3.1.6. Vivienda inadecuada

El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano básico. La falta de una vivienda adecuada tiene un impacto directo en la carencia de otros derechos fundamentales como son el derecho a la alimentación, al agua, a la salud, al trabajo, a los medios de vida, a la propiedad y a la seguridad de la persona, así como a la protección contra el trato inhumano y degradante, la no discriminación y la igualdad de género. Khotari (2008:5) amplía la definición y afirma que el derecho de vivienda adecuada se extiende al derecho de vivir en una comunidad segura en la que se pueda vivir en paz.

Entre los peores problemas relacionados se enumeran los problemas de titulación de viviendas, de construcción en zonas de alto riesgo, falta de agua y de saneamiento adecuados, además de una insuficiente prioridad y disponibilidad de recursos en la vivienda rural, tanto de la sierra como de la selva (Khotari, 2004).

Las características de estas viviendas inadecuadas están dadas por la falta de acceso a servicios públicos como alumbrado, desagüe y agua potable, así como viviendas no construidas con material noble (vulnerables a desastres naturales y climáticos que afectan la salud y los ingresos de los habitantes), así como viviendas pequeñas para el número de personas que albergan (con hacinamiento).

La falta de viviendas adecuadas en zonas urbanas está estrechamente relacionada con el proceso de migración de las zonas rurales a las zonas urbanas (especialmente de la sierra a la costa) que ha experimentado Perú en las últimas décadas. La migración se ha concentrado en la capital: Lima, la cual ha crecido de forma desordenada y sin una planificación clara, de modo que los nuevos asentamientos humanos que se formaron no tenían acceso a los servicios básicos. La situación ha ido mejorando con el paso de los años, pero aún hay un déficit significativo de viviendas con los servicios adecuados. En Valdivia y Flores (2007) se estima que el déficit de vivienda es de 1.2 millones de unidades (que se reparten en 300 mil nuevas viviendas y 900 mil unidades que necesitan ser modernizadas).

Marques (2007) señala que:

[...] las desventajas de estos procesos de formación de asentamientos informales son innumerables: inseguridad sobre la posibilidad cierta de poseer la propiedad, construcción de habitaciones precarias, déficit de servicios básicos y de infraestructura, riesgo ambiental y sanitario, etc. Todas estas características violan el derecho a una vivienda adecuada, por la falta de cumplimiento de sus requisitos mínimos. La falta del título de propiedad, además de representar una constante amenaza de desalojo para la población, acaba interfiriendo con la provisión de servicios para los asentamientos informales y con el acceso a créditos y subsidios, pues en muchos países los proveedores públicos y privados de agua, saneamiento y electricidad no actúan en asentamientos informales.



IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES

Luego de haber delineado la estructura de riesgos sociales en el caso peruano, a continuación se elaborará un análisis de la política social que se desarrolla en el país y una rápida evaluación de si corresponde o no con la estructura desarrollada en el capítulo anterior. Es importante que la política social esté diseñada como una respuesta a la arquitectura de riesgos del país, pues de otro modo no se asegura la efectividad de las medidas de política desarrolladas para lograr su objetivo: reducir la desigualdad y eliminar la pobreza, de modo que todos los individuos tengan igual oportunidad de desarrollarse y de vivir en bienestar.

Antes de dar cuenta de las distintas políticas sociales aplicadas en el Perú, se deben tener en cuenta una serie de consideraciones del contexto, aplicables a cualquier país de América Latina.

- Entre 2000 y 2007, América Latina atravesó un periodo sumamente auspicioso en términos de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica. Dada esta situación favorable, el interés se centró entonces en “encontrar la mejor manera de dar solución al problema de la pobreza en un contexto de alta desigualdad¹⁶²” (Vásquez, 2010).
- Las intervenciones en materia social pueden dividirse en estrategias de alivio y de reducción de la pobreza; mientras que las primeras abarcan la “provisión de servicios sociales básicos a la población excluida”, las segundas buscan generar oportunidades económicas (Vásquez 2008:402). Vásquez (2008) señala que la combinación óptima entre estas intervenciones requiere consenso entre las distintas esferas políticas, el cual suele ser costoso. Esto ha dificultado el proceso de desarrollo de las políticas públicas, muchas veces haciéndolo más lento de lo que podría ser.
- Aproximadamente a fines de los 90 se hizo evidente la presencia de dos discursos paralelos en la formulación de las políticas sociales. Por un lado se encuentra el enfoque de derechos, frecuentemente presente en la alta dirección de los ministerios vinculados a sectores sociales. Por otro lado, el enfoque de costo-beneficio, sostenido por el Ministerio de Hacienda o de Finanzas del país que finalmente se convierte en el filtro fundamental a través de la aprobación presupuestal de planes y proyectos (Vásquez, 2010).

4.1. La gestión de las políticas sociales en Perú

Para hacer el análisis de la política social de la última década se hará un rápido resumen de las características del contexto en que se desarrollaron las políticas sociales y luego se hará un recuento de la gestión de las mismas durante el último quinquenio, el cual corresponde con el segundo gobierno del presidente Alan García de 2006 a 2010 (aunque su periodo de gobierno culmina en 2011).

Desde comienzos del nuevo milenio, el discurso pro pobre del Estado se hizo evidente. El gobierno del entonces presidente, Alejandro Toledo, se propuso instaurar una Carta Social que proponía que el Estado tuviera como eje central la lucha contra la pobreza

(MCLCP, 2007). El discurso oficial pro pobre era claro y las cifras de pobreza para el periodo comprendido entre 2001 y 2004 presentaron una tendencia de mejoría, en parte explicado por el incremento en el gasto social, pero fundamentalmente por mérito del crecimiento económico (Vásquez, 2010).

Chacaltana (2008) señala que existen tres canales de transmisión para que aumenten los ingresos de las familias:

- Los ingresos laborales¹⁶³.
- Las transferencias privadas (entre hogares y entre empresas y hogares).

Las transferencias por parte del gobierno (gasto social universal y gasto de lucha contra la pobreza).

En su estudio, el autor señala que el ingreso a través del mercado de trabajo tendió a decrecer como proporción del PIB entre 2001 y 2006, mientras que las transferencias privadas (de hogares del exterior a Perú) se duplicaron en el mismo periodo. El aumento en el gasto social habría sido poco significativo.

En el periodo 2001-2006 se dio un crecimiento económico acelerado, el cual, sin embargo, no se tradujo en una reducción igualmente significativa de la pobreza: la economía peruana creció 27 puntos porcentuales entre 2001 y 2006, mientras que la pobreza total se redujo únicamente en 8 puntos porcentuales durante el periodo 2001-2005. Como afirma Vásquez (2010), en Perú se ha tenido un significativo crecimiento, pero poca redistribución.

Estos resultados dejaron la sensación de que la política social estaba siendo inefectiva en lograr su principal objetivo. Una de las principales explicaciones de esta falla data de varias décadas atrás: el Estado peruano opera a través de programas y no de políticas (Chacaltana, 2008:14), es decir, los programas sociales son los brazos más visibles de la acción del gobierno y, como tal, son susceptibles a cambios por motivos políticos y no técnicos. Entonces, uno de los problemas que genera la baja efectividad de las políticas sociales sería la falta de presencia efectiva del Estado, que tiene como resultado el empleo de los programas sociales como una herramienta de promoción personal de los políticos más que como instrumentos para combatir la pobreza.

Una posible solución a este problema podría encontrarse en el proceso de descentralización por el que está atravesando el país desde 2002, el cual busca hacer más eficiente y más cercana a la población la gestión de los recursos estatales. La descentralización es el proceso por el cual se transfieren funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales para que estos diseñen y ejecuten las políticas públicas para su jurisdicción.

Este proceso se está realizando por etapas que en 2010 aún continúan: en la primera etapa, el gasto descentralizado se sostenía mediante transferencias a nivel nacional; mientras que en la segunda, los gobiernos regionales recibirían una proporción de los impuestos nacionales para su administración (Neyra, 2009:24).

Como es de esperarse, los programas sociales también se están transfiriendo. Sin embargo, queda en entredicho la capacidad de gestión de los gobiernos



locales y regionales para ejecutarlos de la forma más eficiente. Esta situación es la que retrasa el proceso de descentralización. Vásquez (2010) menciona que: “para que realmente estas transferencias sean rentables para la población se han ideado convenios de gestión por resultados. De esta manera, se busca mejorar la administración a nivel local sobre la base de un proceso de aprendizaje institucional”.

4.1.1. El segundo gobierno de Alan García

Hacia fines de 2005, la economía peruana había crecido aceleradamente y, sin embargo, la pobreza no se había reducido de forma correspondiente, lo cual dejaba la sensación de que los beneficios no llegaban a la población más pobre (Vásquez, 2007).

Las políticas sociales entonces no estaban logrando su cometido, Vásquez (2008) afirma que el problema no era de disponibilidad de recursos, sino de uso eficiente de ellos: el problema era de gestión.

Los niveles de filtración y subcobertura evidenciaban que el quinquenio de Toledo no había atacado frontalmente una expresión de debilidad institucional: inexistencia de sistemas de identificación de beneficiarios, de delivery de bienes y servicios públicos costo-efectivos y de monitoreo y evaluación.

La nueva administración de Alan García propuso, en el mensaje presidencial del 28 de julio 2007, reducir la pobreza a 30% en 2011. La nueva administración retomó entonces la reforma de las políticas y programas sociales (que el gobierno de Alejandro Toledo no había podido sacar adelante). El debate se tradujo en la ejecución de dos acciones que iban en paralelo (Vásquez, 2010):

- El MEF, controlado por tecnócratas independientes, mediante la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), elaboró un *Plan de Reforma de los Programas Sociales* (Vásquez y Franco, 2008:77).
- El MIMDES, bajo control del partido oficialista (el Partido Aprista Peruano), condujo el Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza (CCLP) con la finalidad de acentuar la coordinación de 11 programas sociales.

Como Vásquez (2010) explica:

A medida que la Alta Dirección del gobierno se percataba de las debilidades institucionales se optó por mejorar los flujos de información y la estandarización de los programas sociales. Como resultado, se concluyó que era necesario invertir tiempo y energía para articular esfuerzos y para fusionar los programas en torno a un problema central.

Resultado de éstas acciones surgió la *Estrategia Crecer*, como un instrumento ordenador de los programas sociales que busca desarrollar las sinergias de las distintas intervenciones alrededor de un objetivo común: reducir la desnutrición crónica infantil (Vásquez, 2010).

A partir de entonces, se formularon planes, marcos lógicos y demás documentos a nivel de política social que revelaban claridad y voluntad de llegar al objetivo común, es decir, las políticas se comenzaron a formu-

lar siguiendo las prioridades y mostrando una mayor coherencia. Sin embargo, la brecha entre el discurso y los resultados se tornaron evidentes. Vásquez (2010) resume los problemas encontrados:

Todo intento de cambio de reglas de juego sobre el acceso y uso de programas sociales tuvo la resistencia de los agentes involucrados: beneficiarios de programas alimentarios que no aceptan empadronamientos, proveedores que no permiten la sanción por malas prácticas sanitarias y funcionarios acostumbrados al asistencialismo impidieron mejoras en eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de la inversión social entre los años 2006 y 2008.

Líneas arriba se mencionó la separación entre el enfoque costo-beneficio del MEF y el enfoque de derechos del MIMDES; mientras la *Estrategia Crecer* era llevada adelante, siguiendo el estilo del último (aunque incorporando en cierta medida la gestión por resultados del primero), el MEF publicaba en su MMM 2007 que la reducción de la pobreza pasa por la mejora de la competitividad y el incremento de la productividad, es decir, el gasto social se debía dar mejorando los Proyectos de Inversión Pública (PIP) para resolver los problemas estructurales que aquejan a Perú. Este objetivo pasa por el incremento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales que ejecutan los PIPs a nivel nacional.

A la vez, el MEF impulsó la reestructuración de los programas sociales y, en marzo de 2007, se puso en marcha el *Plan de Reforma de los Programas Sociales* como un intento de corregir los múltiples problemas de gestión que aquejaban a los programas sociales¹⁶⁴. La ejecución de este plan implicó la fusión de los programas sociales que, por sus objetivos y público objetivo, eran más afines. Alcázar (2007) señala que justamente la concentración del plan en la fusión de los programas sociales fue su punto más débil:

[...] el Plan parece estar demasiado centrado en la fusión de los programas. Su fusión es, sin duda, un elemento importante de la reforma, pero existe el riesgo de que, bajo el título de reforma de programas sociales, se adopten sólo medidas dirigidas a fusionar algunos programas con objetivos similares que pueden resultar en una gestión más eficiente, pero que no serán suficientes para los objetivos que se persiguen.

A pesar de este defecto, sí hay avances en la actuación coordinada de distintos niveles y organismos del Estado. El primero podría ser la elaboración del Padrón Único de Beneficiarios, impulsado por la CIAS que es una forma de evitar, en el futuro, la filtración y mejorar la focalización de los programas sociales. Por otro lado, el manejo de la *Estrategia Crecer* y el Programa *Juntos*, ha obligado a la coordinación de una serie de intervenciones en salud, identidad y alimentación (Vásquez, 2010).

4.2. Principales programas sociales

4.2.1. Estrategia Nacional Crecer

La *Estrategia Nacional Crecer* está a cargo de la CIAS y se define como una:

[...] Estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local; organismos de cooperación, sociedad civil y de entidades privadas que se encuentren, directa o indirectamente.



tamente, vinculadas con el objetivo de superación de la pobreza y desnutrición crónica infantil. (CIAS, 2008)

Crecer se inicia en 2007¹⁶⁵ y, como ya se mencionó, nace ante el reconocimiento de la escasa eficiencia de los programas sociales. Por ello, se propone un replanteamiento de la manera de abordar la pobreza y la desnutrición crónica, exigiendo la coordinación de las diferentes entidades públicas con la finalidad de alcanzar metas articuladas.

Como se deja en claro en CGR (2008), en realidad no se trata de un programa más, sino de una estrategia de articulación de 10 programas nacionales:

- a) Programa Integral de Nutrición (PIN) del MIMDES.
- b) SIS del MINSa.
- c) Programa de Apoyo a los más Pobres *Juntos* de la PCM.
- d) Acceso de la Población a la Identidad, del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).
- e) Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) del Ministerio de Educación (MINEDU).
- f) Agua para Todos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).
- g) Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHS) del Ministerio de Agricultura (MINAG).
- h) Construyendo Perú del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- i) Provías Nacional del MTC.
- j) Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

La *Estrategia Crecer* se ha propuesto dos objetivos para 2011:

- Disminuir la pobreza en 30 puntos porcentuales, y
- Reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en 9 puntos porcentuales.

La gestión de *Crecer* se diseñó para articularse a dos niveles, tanto horizontal (multisectorial e interinstitucional de las distintas entidades del gobierno nacional) como verticalmente (entre distintos niveles del gobierno: nacional, regional y local).

El **Cuadro 15** resume el esquema de funcionamiento del marco lógico con que se diseñó la *Estrategia Crecer*. Como se puede observar, se consideran tres problemas básicos que contribuyen a la desnutrición infantil:

- La falta de alimentación adecuada para el niño (dieta pobre en cantidad y calidad).
- La alta prevalencia de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDAs), Infecciones Respiratorias Agudas (IRAs) y otras enfermedades prevalentes en las diferentes regiones, que vulneran el sistema inmunológico del niño.
- La alta prevalencia de bajo peso al nacer entre los recién nacidos.

De ahí, se proponen diversas actividades para reducir la incidencia del problema, desde la ampliación de la cobertura y de la calidad de la atención prenatal, hasta la instalación de cocinas mejoradas y letrinas adecuadas en los hogares más pobres. Estas actividades implican una coordinación de distintas instituciones.

Una característica importante de la intervención de *Crecer* es que la misma se encuentra focalizada geográficamente: sólo opera en los 880 distritos declarados por el Mapa de Pobreza distrital del INEI como los más pobres (de los quintiles 1 y 2). La *Estrategia* funciona de manera descentralizada: cada región que contenga

Cuadro 15: Problemas identificados, resultados y actividades programadas, e instituciones involucradas en la lucha contra la desnutrición-*Crecer*

Problema a solucionar		Resultados Intermedios	Actividades	Instituciones
Desnutrición Infantil	Dieta pobre en cantidad y calidad	Hábitos alimenticios adecuados	Educación alimentaria nutricional	MINEDU, MINSa
		Complementación nutricional y alimentaria	Promoción productos locales	MINAG
			Provisión de alimentos fortificados	MIMDES, PRONAA
			Proyectos productivos	MINAG
			Transferencias condicionadas	<i>Juntos</i> (PCM)
	Suplemento micronutrientes	Provisión de micronutrientes	MIMDES, PRONAA	
	EDAs, IRAs y enfermedades prevalentes regionales	Agua segura	Saneamiento básico	MVCS Gobiernos subnacionales
		Prácticas saludables	Cocinas mejoradas	MVCS Gobiernos subnacionales
			Letrinas adecuadas	MVCS Gobiernos subnacionales
			Alfabetización	MINEDU
Atención integral del niño		Aseguramiento de salud	MINSa, SIS	
Bajo peso al nacer	Atención prenatal de calidad	Aseguramiento de salud	MINSa, SIS	
	Atención integral de la mujer			

PRONAA



alguno de los distritos del ámbito *Crecer* es responsable de manejarla.

En CGR (2008) se señala que [...] *el principal reto de la Estrategia de Crecer es la coordinación horizontal de 10 programas y vertical de los 3 niveles de gobierno. Al respecto, es importante mantener diferenciados los roles normativo, de coordinación, de apoyo técnico y de evaluación a nivel del gobierno central (CIAS), de los niveles operativos y de ejecución (a nivel regional y local).* (CGR, 2008:39)

Una deficiencia importante que dificulta la evaluación del éxito de la estrategia es la ausencia de un estudio de línea de base; sin embargo, hay señales que apuntan al relativo éxito al menos en términos de cobertura de los programas sociales relacionados con la estrategia en los distritos priorizados. Beltrán y Seinfeld (2009) señalan que:

“Entre sus logros se mencionan la mayor presencia de los programas sociales en los distritos más pobres, gracias a la focalización geográfica de la Estrategia, lo que ha permitido concentrar esfuerzos. Así, entre el 2007 y el 2008 pasaron de 500 mil a 755 mil los beneficiarios de los distintos programas sociales que maneja la estrategia. Asimismo en los 880 distritos se ejecutaron 373.4 millones de dólares en 16 programas sociales el año 2008.” (Beltrán y Seinfeld, 2009:19)

4.2.2. El PIN

El PIN es un programa que fusiona seis programas alimentarios y nutricionales del Programa Nacional de Atención Alimentaria (PRONAA). Estos programas estaban dirigidos a niños menores de cinco años de edad y en edad escolar, así como a mujeres en gestación y que estén dando de lactar. Se ejecuta a nivel nacional desde 2007.

La población objetivo prioritaria son los niños menores de tres años de edad y en situación de vulnerabilidad nutricional, aunque también atiende a niños de hasta 12 años de edad. Cuenta con dos subprogramas: el infantil (niños menores de 3 años de edad y madres gestantes y lactantes) y el escolar (niños entre 4 y 12 años de edad). Dentro de cada subprograma se ejecutan dos componentes: el alimentario y el educativo (MEF, 2008):

Componente alimentario: *Su meta es contribuir al mejoramiento del consumo alimentario y de nutrientes de los niños beneficiarios. La distribución para el subprograma infantil se hace en establecimientos de salud, donde las raciones de alimentos son entregadas a la madre de los niños, a la mujer embarazada o a la que está dando de lactar.*

Para el subprograma escolar, las raciones son dadas a diario en cada institución educativa (instituciones públicas seleccionadas), cinco días a la semana durante el año escolar (desde abril hasta diciembre).

Componente educativo: *Está relacionado [con] la oferta de entrenamiento y capacitación nutricional a las comunidades (esto incluye buenas prácticas de higiene, nutrición y salud). La idea es llegar a lugares con mayor población de niños menores de tres años y, específicamente, a sus cuidadores. Implica visitas domiciliarias y sesiones demostrativas para enseñar sobre el adecuado consumo alimenticio, nutrición, higiene y aprendizaje temprano¹⁶⁶. Desde [...] 2008, este componente incluye*

también la instalación de cocinas mejoradas y letrinas en los hogares más pobres. (Beltrán y Seinfeld, 2009:23-24)

Beltrán y Seinfeld (2009) hacen un análisis de la ejecución del PIN y llegan a la conclusión de que:

la prioridad del gasto en la ejecución se está dando en la práctica en el subprograma escolar (y preescolar) y, en menor medida, en los niños menores de 3 años. Esta situación revela la poca capacidad de ejecución de gasto que tiene el PIN en este último componente, quizá relacionada con una mala coordinación dentro de los grupos de trabajo regionales del PRONAA y de los establecimientos de salud (donde se reparten los alimentos para los niños menores de 3 años). (Beltrán y Seinfeld, 2009:27)

Entonces el PIN justamente estaría fallando en la provisión del servicio a su población prioritaria. Ésta no sería la única dificultad que estaría atravesando la ejecución del programa, en CGR (2008) se señala que el PIN podría estar arrastrando un problema que viene de los programas que lo componen: se hace énfasis en los aspectos alimentarios (distribución de alimentos como: papillas, leche, arroz y frijoles, entre otros) en desmedro de los aspectos de higiene, salud y nutrición, es decir, los componentes habilitadores. Dado que el PIN es el principal programa de la *Estrategia Crecer*, la intervención integral (no sólo en el componente alimentario) es algo que debe priorizarse.

Otra dificultad, no menos importante, sería el objetivo adicional que tenía el PRONAA de dinamizar el mercado de alimentos mediante compras locales para los programas alimentarios. Una serie de evaluaciones demostraron que el mayor costo de estas compras locales atentaba contra los objetivos nutricionales del programa (CGR, 2008).

Por último, es importante mencionar que el PIN se encuentra en proceso de descentralización; sin embargo, este se ha visto aplazado en varias oportunidades, debido en parte a la lentitud con que se realiza la verificación de los gobiernos locales y la acreditación de los gobiernos regionales, que son mecanismos para comprobar la capacidad de gestión de estos.

Beltrán y Seinfeld (2009) advierten de los problemas que podría generar la transferencia completa de los programas a las regiones:

[...] si los gobiernos sub-nacionales carecen de las capacidades de gestión y de ejecución del gasto, podrían existir problemas, como falta de atención a la población objetivo, retrasos en la provisión de alimentos, alimentos que no tienen aceptación entre los beneficiarios o no cumplen con los requerimientos nutricionales que deberían tener, entre otros. Además, dado que cada gobierno sub-nacional podrá manejar las prioridades de gasto y el destino efectivo de los recursos presupuestales y humanos, la prioridad que se le otorga a la lucha contra la desnutrición a nivel nacional podría verse afectada por las decisiones específicas de los gobiernos. (Beltrán y Seinfeld, 2009:27)

4.2.3. El SIS

El SIS nace en 2002 (Ley N° 27,657, 2002) de la fusión de dos seguros que existían previamente: el Seguro Escolar Gratuito (creado en 1997) y el Seguro Materno Infantil (creado en 1998). Es un OPD del MINSA que finan-



cia las prestaciones de salud a la población en pobreza y pobreza extrema.

La finalidad de este sistema es garantizar la atención de salud gratuita a todas las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Como se señala en CGR (2008), se trata de un programa esencialmente protector, pero con un componente habilitador: crear una cultura de aseguramiento en la población pobre.

Para su seguimiento, el SIS cuenta con una serie de indicadores de resultados y en 2006 ordenó sus bases de datos para contabilizar el número de usuarios efectivos. En esa fecha halló que hasta 3 millones 300 mil personas se atendían mediante el sistema.

Su funcionamiento se resume en CGR (2008):

Realizada la prestación de salud al beneficiario, se le reembolsa al establecimiento de salud por aquella prestación. Tiene dos componentes: el Componente Subsidiado, para población en pobreza y pobreza extrema que no cuenta con seguro de salud, con un subsidio de 100%; y el Componente Semisubsidiado, para población con limitada capacidad de pago que no cuenta con un seguro de salud, mediante un pago que oscila entre los 3 y los 10 dólares mensuales. El SIS financia un listado de prestaciones, que es comunicado a los establecimientos de salud. Este listado implica un costo estandarizado por tipo de prestación.

Es importante mencionar que, dado el contexto actual de implementación del Seguro Universal, el SIS perdería relevancia en los próximos años. Al respecto se puede precisar que la Ley de Seguro Universal garantizaría a toda la población la cobertura automática de un listado de intervenciones priorizadas (sobre la base de la carga epidemiológica del país) establecido en el Plan Esencial de Aseguramiento (PEAS). Este paquete debería de ser ofrecido a toda la población, independientemente del nivel de ingresos y de riesgo. Sin embargo, el Seguro Universal aún no está en vigencia a nivel nacional.

4.2.4. El Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres, Juntos

Juntos fue creado mediante el D. S. N° 032-2005-PCM del 7 de abril de 2005 como una Unidad Ejecutora de la PCM. Es un programa de transferencia condicionada de efectivo (TCE), es decir, se da una suma de dinero a familias en pobreza (fijada en este caso en 35 dólares) a cambio de que cumplan con una serie de condicionales relacionadas con la asistencia de los menores al colegio y a controles de salud, entre otras.

El programa ha sido diseñado con base en la experiencia de los programas Oportunidades de México y Bolsa de Familia de Brasil. El objetivo principal de este tipo de programas es la reducción de la pobreza tanto a corto plazo, mediante la provisión de dinero adicional a los hogares pobres beneficiarios, como a largo plazo, mediante la acumulación de capital humano generado por el uso de servicios educativos y de salud por los compromisos relacionados con las condicionalidades que el programa exige (Alcázar, 2010).

Juntos ha venido creciendo significativamente en términos de cobertura y presupuesto y para finales de 2008 ejecutó un presupuesto de más de 200 millones de dólares, que lo hace el programa social más grande del país, y que atendía a 420 mil 491 hogares en 14 regiones de Perú.

El **Cuadro 16** muestra las condicionalidades oficiales que se exigen a los participantes de *Juntos*, se hace la precisión de las condicionalidades oficiales puesto que hay reportes “que indican que en algunos casos se agregan condicionalidades que, aunque buscan elevar el nivel de vida de los hogares, no forman parte del diseño del programa, tales como la construcción de cocinas mejoradas, letrinas, crianza de animales menores en mini granjas y biohuertos. A pesar de ello, en muchos casos los promotores obligan a cumplirlas bajo la amenaza de la suspensión temporal de los beneficios económicos” (Alcázar, 2010).

Cuadro 16: Condiciones de *Juntos* según sectores de intervención

Área	Compromisos
Educación	<i>Niños entre 6 y 14 años de edad que no han completado la primaria</i>
	Exigencia de asistencia promedio de 85% de los días en que se realizan actividades educativas en el establecimiento educacional
Salud	<i>Gestantes</i>
	Controles pre y post natales
	Suplementación de vitamina A, hierro y ácido fólico
	Asistencia a charlas de nutrición y salud reproductiva
	<i>Niños hasta 5 años de edad</i>
	Esquema de vacunación completo
	Controles CRED (de crecimiento y desarrollo)
	Suplementación con hierro y desparasitación
Nutrición	<i>Niños entre 6 meses y 3 años de edad</i>
	Participación en el programa pin mediante recepción de papilla*
	Participación en capacitación sobre necesidades nutricionales y cuidados de la salud

* El Consejo Directivo de *Juntos* estableció la exigencia del cumplimiento de esta condicionalidad de acuerdo con la disponibilidad de la oferta en cada localidad. / Página web de *Juntos*; elaboración: Alcázar, 2010.



Diversos estudios encuentran que el programa ha tenido un éxito relativo y ha generado resultados positivos. En una evaluación rápida elaborada por Vakis y Perova (2008), basada en información de la ENAHO, se encuentran los siguientes logros:

- Significativo aumento del consumo (principalmente de alimentos).
- Incremento moderado de tasas de matrículas y asistencia escolar (particularmente de niñas y en los grados más altos) y de demanda de servicios de salud (en especial preventivos).
- Sin embargo, no se registran aún impactos significativos en salud (incidencia de enfermedades, mortalidad infantil y tasas de desnutrición) e indicadores de educación: resultados académicos.

Otra estudio hecho por Alcázar (2009) ha encontrado un efecto colateral positivo: el del empoderamiento de las mujeres, ya que son las madres de familia las que reciben el dinero de la transferencia. Entre los principales problemas que se han encontrado se pueden resaltar (Alcázar, 2010):

- Problemas de subcobertura de niños de 0 a 3 años, debido a que no se cuenta con un sistema de actualización de beneficiarios y los hogares beneficiarios no tienen incentivos para incorporar a los recién nacidos.
- El sistema de verificación de condicionalidades no funciona.
- El programa enfrenta debilidades en los mecanismos de coordinación intersectorial y de coordinación con los gobiernos locales.
- Se asume que la oferta de servicios es suficiente y adecuada de manera que un estímulo de demanda genera mejoras en el capital humano. Sin embargo, en las áreas más pobres (donde está *Juntos*) ese no parece ser el caso. De no corregirse este problema, toda la idea de las condicionalidades y la mejora en el largo plazo que genera el programa se desmorona.

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A CORREGIR LAS INEQUIDADES

La diversidad existente en Perú si bien da riqueza, también confiere complejidad en el tratamiento de las necesidades y problemas de su población. Por ello, es importante contar con un Estado eficiente y equitativo, lo cual no se da actualmente.

Sanborn, Morón y Castro (2008) señalan las reformas vitales para disminuir las desigualdades. La primera es la anhelada reforma del Estado, que se enmarca en mejorar la institucionalidad y cambiar la forma en que se hace política en el país. Se plantea que:

la reforma social tiene principalmente dos obstáculos: poca legitimidad y fuertes restricciones institucionales. Encontrar los mecanismos adecuados por medio de los cuales el Estado se comunica con los ciudadanos y las demandas que estos tengan debe ser una parte esencial de cualquier intento de reformar el delivery de los servicios sociales. (Morón et al., 2009:49)

En esta sección de recomendaciones se consideran, en primer lugar, aquellos elementos claves para la reforma del Estado. Se desarrollan, asimismo, sugerencias respecto a los programas sociales y se dan recomendaciones específicas para mejorar la situación en el sector salud, en educación y en el programa *Juntos*.

5.1. La reforma del Estado

Morón *et al.* (2009) consideran tres puntos críticos para sacar adelante una reforma del Estado peruano que sea efectiva y factible:

1. *La carrera pública debe basarse en la meritocracia.* Morón *et al.* (2009) señalan la falta de un servicio civil profesional con una carrera pública construida sobre la base del mérito. Si bien ha habido intentos de cambiar esta situación, las iniciativas han sido bloqueadas y rechazadas por afectar al *stock* existente de empleados públicos. El cambio debe ir acompañado de la implementación de un sistema eficaz de evaluación del desempeño de los empleados públicos para que los incentivos funcionen adecuadamente.

Asimismo, las restricciones existentes —a veces arbitrarias— sobre los máximos sueldos que puede pagar el Estado son un problema. Los topes deberían construirse con base en lo que indica el mercado laboral para poder retener a los profesionales más talentosos en el sector público.

2. *Darle importancia a la obtención de resultados, no sólo al seguimiento de los procedimientos.* Otro problema en la forma en que está organizado el Estado es la necesidad de los servidores públicos de seguir una lista de procedimientos más que en lograr las metas planteadas. Un trabajador del sector público puede ser procesado judicialmente si no cumple algún paso del proceso requerido, y sin embargo, no es sancionado si sus gestiones no llegaron a un resultado exitoso. Así, en vez de rendir cuentas ante los ciudadanos, los burócratas rinden cuentas a las unidades de auditoría interna dentro de sus instituciones.

Para acabar con esto se puede utilizar el proceso por el que se asigna el presupuesto a las distintas entidades públicas. Si éste está orientado a la asignación por resultados, entonces se generan incentivos a que todas las instituciones se ordenen alrededor de lo que en verdad importa, que es —en última instancia— generar resultados en las metas que se plantean (se supone que éstas responden a una provisión adecuada de los servicios públicos a los ciudadanos). En este sentido, es positiva la experiencia que se está dando en Perú con los programas de Presupuesto por Resultados (PPR), que son pilotos y aún reducidos en comparación con el presupuesto total del Estado, pero son un avance importante que debe seguirse impulsando (Alvarado y Morón, 2007; Beltrán y Seinfeld, 2009; y MEF, 2009).

Un esquema del tipo de PPR exige un adecuado planteamiento de los indicadores a usarse como referencia, y un sistema de monitoreo capaz de evaluar el desempeño de las instancias involucradas. Esto es un incentivo para desarrollar marcos lógi-



cos y esquemas que prioricen metas cuantificables y factibles, así como las intervenciones más efectivas para alcanzar tales metas.

3. Descentralizar capacidades, no sólo funciones. El proceso de descentralización, si bien tiene un enorme potencial en términos de lo que puede lograr en acercar la gestión estatal a la población, tiene también serias falencias en lo que respecta a la capacidad de ejecución y gestión eficaz de los gobiernos regionales. Las experiencias han señalado que esta falta de capacidad de gestión es el principal riesgo de la descentralización: se le transfieren funciones a instituciones que no van a poder realizarlas. Entonces se requiere no sólo descentralizar funciones, sino también las capacidades para que los gobiernos regionales y locales puedan ejecutar y gestionar adecuadamente las nuevas responsabilidades encomendadas. Se requiere no sólo de capacitaciones, sino también dar incentivos para que los especialistas del gobierno central tengan interés en ir a trabajar a las regiones.

5.2. Mejorando los programas sociales

Vásquez (2010) menciona tres recomendaciones para la optimización del funcionamiento de los programas sociales con base en la experiencia internacional.

1. La identificación de los beneficiarios. Es necesario tener un sistema claro y transparente de identificación de beneficiarios. Esto se conseguiría siguiendo tres pasos esenciales:

a. “Aterrizar” la definición teórica de la población objetivo, identificar la población objetivo atendible con los recursos disponibles y, finalmente, determinar la población beneficiaria.

b. Construir un perfil de sistema de identificación de beneficiarios con base en la información generada en el punto anterior, lo que implica “elaborar un diagrama de flujo de los procesos de captura, validación y procesamiento de información para la identificación de beneficiarios, con el detalle de los tiempos y movimientos involucrados” (Vásquez, 2010).

c. Producir, finalmente, un padrón de beneficiarios de acuerdo con la definición y misión del programa.

Vásquez (2010) también menciona que se han hecho avances para la implementación del Padrón Único de Beneficiarios, llevado adelante por la CIAS. Una característica importante es el uso del Documento Nacional de Identidad como instrumento para identificar a los individuos y evitar filtraciones. Estas iniciativas deben completarse e impulsarse.

2. El delivery de los bienes y servicios. El *delivery* en un programa social comprende todos los procesos ejecutados por el programa que llevan a la entrega del bien o servicio que provee el programa. Vásquez (2010) señala que los procesos de *delivery* más importantes son:

a. el sistema de requerimientos de bienes y servicios públicos, el cual debe determinar las características de los bienes y servicios que se

adquirirán de modo que estos cumplan eficazmente los objetivos del programa;

b. el sistema de adquisiciones, que debe hallar las alternativas más costo-efectivas; y,

c. el sistema de entrega de los mismos, que debe ser oportuno y eficaz.

Una limitación importante para tener un sistema de *delivery* que sea adecuado, oportuno y costo-efectivo se da por las presiones políticas y elementos de corrupción que se dan en distintas partes del proceso, especialmente en el proceso de adquisiciones. Un ejemplo claro son los programas alimentarios del PRONAA, que muchas veces han tenido que comprar alimentos de productores locales a precios elevados y de menor calidad por presiones políticas (Vásquez, 2010). Para lograr un sistema de *delivery* adecuado, el presupuesto por resultados puede demostrar ser una herramienta eficaz.

3. El sistema de monitoreo. Las fases de seguimiento y evaluación del impacto de un programa son de vital importancia para determinar su eficacia en lograr las metas planteadas, e identificar problemas para su pronta corrección. Contrastar las metas planteadas con el avance real es una forma de evaluar la pertinencia de las medidas de políticas y permite también hacer los reajustes necesarios.

Vásquez (2010) señala que la efectividad de un programa no ha sido siempre el resultado de un buen diseño inicial, sino de la capacidad de corregir los problemas y subsanar errores que se encuentran en el camino. Un buen sistema de monitoreo ayuda a su vez al aprendizaje institucional que sirve para el diseño de nuevos programas y nuevas medidas de política que cumplan de la mejor manera posible con los objetivos planteados.

5.2.1. Recomendaciones para mejorar el sistema de salud y nutrición

Seinfeld y Petrerá (2007) identificaron los principales problemas del sector salud e hicieron hincapié en la necesidad de diseñar prioridades diferenciadas por grupos que se quieren atender, especialmente a los hablantes de lenguas indígenas (quechua, aymara y selváticas), por el distinto perfil epidemiológico que tienen y por las distintas costumbres que hacen más o menos atractivas las formas de atención que ofrecen los servicios de salud.

Entre los temas más importantes que requieren atención está el tema de la rectoría sanitaria. Como Seinfeld y Petrerá (2007) señalan: “La rectoría es esencial para conducir un sistema en función de objetivos prioritarios, y es crucial en un proceso de cambios donde el rector debe convertirse en garante efectivo de la atención.”

Para fortalecer la rectoría sanitaria hay varios retos que se deben superar. Entre los factores que se consideran más importantes para ello se encuentran:

Transectorialidad. Involucra la coordinación entre distintos sectores, la cual se enmarca en un contexto de reforma del Estado.

Descentralización. La baja capacidad de gestión y ejecución de los gobiernos locales y regionales es un reto. A su vez los distintos niveles de gobierno, con dis-



tintas prioridades, generan retos adicionales al proceso. Se requiere la elaboración de un plan concertado no sólo a nivel de metas y prioridades, sino también de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, así como un sistema de regulación que garantice el cumplimiento para todos los actores.

Un factor que limita la acción de los gobiernos locales y regionales es la brecha en infraestructura, la cual debe cerrarse para que se incremente el acceso de la población a los servicios de salud de calidad.

Gestión eficaz-armonización de las atenciones. En este punto, la especialización de la gerencia y los técnicos son muy importantes, así como la coordinación entre el sistema de prestación público y privado.

Modelos de atención efectivos. Especialmente diseñados para que las poblaciones vulnerables no se vean excluidas del acceso.

Gestión del recurso humano. Para hacerlo más flexible (en el Estado peruano, buena parte del personal contratado cuenta con estabilidad laboral total, lo cual es un desincentivo a mejorar la productividad) y mejor capacitado.

Aseguramiento como derecho efectivo. El aseguramiento universal en salud es un paso adelante para ampliar el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, su implementación presentará una serie de retos a los cuales habrá que hacerles frente.

Rendición de cuentas y asignación del presupuesto según logro de resultados sanitarios.

En cuanto al grave problema de la desnutrición crónica infantil, el estudio de Beltrán y Seinfeld (2009) hace recomendaciones específicas para mejorar el costo-efectividad de las políticas públicas en este campo:

- Las atenciones deben ser integrales; deben ofrecerse servicios diversos que tengan impactos correlacionados, es decir, complementar la ayuda alimentaria con los controles médicos, la asistencia a la escuela y la promoción de condiciones saludables dentro del hogar y de cada comunidad, entre otros.
- Los niños beneficiados deben ser monitoreados, y este monitoreo debe ser institucional y público, de modo que no sólo se promueva la gestión efectiva de los programas, sino que se fomenta la transparencia.
- La cobertura de las iniciativas debe ampliarse con base en un sistema transparente y eficaz de identificación de beneficiarios.

5.2.2. Recomendaciones para mejorar el sistema educativo

Las recomendaciones a continuación han sido ampliamente discutidas en Sanborn *et al.* (2008):

La mejora de la educación pública requiere la mejora de los profesores que enseñan en estas instituciones. El sindicato de profesores peruano es fuerte y reacio a aceptar cambios que se orienten a un nombramiento por méritos y evaluaciones de capacidades. Dados los avances en estos temas en los últimos años, la tarea pendiente es establecer de forma institucional las evaluaciones a los profesores para que se asegure su continuidad así como proponer la elaboración de indicadores y trazarse

metas de estos indicadores para los próximos años. Los resultados de estos indicadores de calidad y evaluaciones (tanto a profesores como a alumnos), deben publicarse para promover la demanda por calidad por parte de los padres de familia y la comunidad en general.

En cuanto a la educación superior, Morón *et al.* (2009) señalan que el problema es de acceso y de calidad. Se deben generar indicadores para evaluar las distintas carreras ofrecidas y las distintas instituciones que las ofrecen, así como generar un mecanismo que permita el acceso a la educación superior de estudiantes con menores ingresos.

Si bien una mejor educación básica ayudará a igualar el acceso a la educación superior, en el corto plazo podrían establecerse esquemas de crédito educativo que puedan financiar la carrera de jóvenes de menores recursos en universidades públicas y privadas. Este esquema debería ser provisto por el sector privado, pero garantizado por el Estado.

5.2.3. Recomendaciones para mejorar el programa Juntos

Juntos es un programa que ha demostrado éxito relativo. Enfrenta el reto de la falta de una oferta de servicios que le dé base a las condicionalidades que implica. Por ejemplo, se le pide a la madre que lleve a su hijo a controles de crecimiento, pero la posta de salud más cercana está cerrada o no cuenta con personal capacitado o, finalmente, no recibe información útil respecto a la condición del niño. Casos similares se dan en la asistencia a los colegios. Otros retos están relacionados con su diseño. Alcázar (2010) señala las siguientes recomendaciones:

- *Se requiere de un sistema de verificación de condicionalidades.* Este sistema debe incluir sistemas de información articulados con los sectores involucrados (salud y educación), de tal forma que la verificación no sea una tarea de los promotores de *Juntos*.
- *Se requieren incentivos diferenciados, dependiendo del número de hijos e hijas y de acuerdo con la edad.* Asimismo, se debe tener en cuenta que las ganancias de la educación son mayores para los últimos grados de primaria y secundaria. Ello debería estar implícito en los incentivos que se dan.
- *Se deben evaluar los procesos de graduación de beneficiarios del programa y diseñar mecanismos de articulación con programas productivos y con sistemas de becas para los estudiantes.* Este proceso servirá para dinamizar el programa, dados los recursos escasos, no es conveniente que las mismas personas sigan recibiendo los beneficios del programa aún cuando ya han mejorado su condición.
- *Si se va a expandir a zonas urbanas, el diseño del programa debe hacerse distinto, tomando en cuenta que la zona urbana tiene su propia problemática y sus propias carencias, por lo que necesitará otras condicionalidades.* 🐾



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Mauricio de Maria y Campos
- Oscar A. Martínez Martínez
- Mario I. Patiño Rodríguez Malpica
- Francisco J. Sentíes Laborde
- David Martínez Mendizábal
- Miguel Santiago Reyes Hernández



☒ MÉXICO CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas¹⁶⁷



I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIEGOS SOCIALES

Después de cuatro décadas de crecimiento económico, en que el PIB se elevó en promedio alrededor de 6.5% anual y hubo un aumento sostenido del ingreso por habitante y en el nivel de vida de una parte creciente de la población, México atravesó a partir de 1982 por un importante periodo de ajuste económico, provocado por choques externos negativos y en particular por la caída del precio del petróleo, que representaba entonces más de 80% de las exportaciones. Esta crisis mostró el agotamiento del modelo de crecimiento basado en una creciente deuda externa, el excesivo e ineficiente rol del Estado en la economía y la sustitución de importaciones bajo una economía cerrada, poco competitiva y poco exportadora.

A su vez, impactada por el colapso soviético y el surgimiento del nuevo paradigma ideológico económico —liderado por los Estados Unidos y la Gran Bretaña— de libre mercado y disminuido el rol del Estado en la economía, esta situación condujo a un cambio en el modelo económico-social y a una serie de reformas económicas cada vez más severas, incluyendo la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la eliminación de subsidios a sectores productivos y la apertura unilateral al exterior, cada vez más acelerada (De Maria y Campos, 2009).

Este periodo culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio con los EUA y Canadá, pero también con una profunda crisis política y económica —particularmente financiera— a finales de 1994, que se extendió hacia la primera mitad de 1995, y que llevó al rescate financiero por parte del Tesoro de los EUA y al programa de salvamento de los bancos mexicanos endeudados (FOBAPROA), con un alto costo para el fisco, a una caída de 6% del PIB y de los salarios reales, y a la caída estrepitosa de la inversión pública, del financiamiento privado y de la banca de desarrollo a los sectores productivos.

Desde entonces la economía mexicana regresó lentamente a la estabilidad macroeconómica, aunque con un crecimiento económico relativamente bajo (alrededor de 2% anual) y al estancamiento del PIB por habitante (De Maria y Campos 2009).

La estabilización de las variables macroeconómicas, la prioridad del control inflacionario, utilizando al tipo de cambio como ancla, y los bajos niveles de ahorro, inversión y financiamiento han sido el cauce de un periodo de crecimiento lento de la economía, con un alto desplazamiento de la producción y la inversión nacional por extranjeras y un alto costo social en términos de ocupación, salarios reales y de deterioro de

los servicios básicos del bienestar como son educación, salud y seguridad social (Salinas y Tavera, 2004). Esto es lo que algunos han dado en llamar un periodo de estancamiento estabilizador con exclusión social (Suárez Dávila, 2009).

Sin un entorno macroeconómico favorable, resulta imposible crecer de manera sostenida y mejorar las condiciones de vida de la población. La estabilidad es condición necesaria, pero no suficiente para obtener avances económicos y sociales significativos. En contraposición, la ausencia de crecimiento y desarrollo pone en jaque la propia estabilidad política, económica y social como ha sucedido recientemente y ocurre de manera alarmante en la actualidad (De Maria y Campos, 2009).

Hemos tenido en los últimos 10 años un crecimiento insignificante y a partir de la presente crisis internacional, que estalló abiertamente en septiembre de 2008, una de las caídas del PIB y el empleo más estrepitosas en términos internacionales, mientras otros países emergentes continuaron su crecimiento (China e India), o lo redujeron a tasas más modestas (Brasil) y otros se recuperan ya. En México se sufrió durante 2009, en el marco de la crisis internacional, una caída del PIB del orden de 6.5%, la más fuerte de América Latina.

Esta situación se explica en buena medida por las muy bajas tasas promedio de inversión en el sector productivo y por la obsesión de las autoridades hacendarias, por mantener políticas económicas procíclicas, con equilibrio fiscal. Mientras tanto, países desarrollados y emergentes acudieron a programas anticíclicos y aumentaron sus niveles de endeudamiento para superar la crisis.

1.1. Evolución del PIB y sus principales componentes

La economía creció a una tasa promedio anual de 6.5% durante el llamado desarrollo estabilizador, pero nunca pudo recuperar esas tasas después de la crisis de la deuda de 1981-1982, como se aprecia en el **Cuadro 1**. El sector agropecuario perdió 2 puntos de participación en un PIB, ya de por sí disminuido a lo largo de las décadas anteriores (De Maria y Campos, 2009).

Los servicios, con una tasa de crecimiento promedio mayor a 4% a partir de 1988, ganaron 8 puntos de participación en el PIB entre 1980 y 2007, en tanto que el sector secundario perdió casi 6 puntos y el manufacturero pasó de una participación promedio entre 1980 y 1988 de 21.21% a 18.12% entre 1994 y 2007 y en el primer trimestre de 2009 a 16.9% (Mattar, 2002).

Un muy lamentable proceso de desindustrialización el de México, si se considera que Brasil, Corea e Irlanda han consolidado sus manufacturas a niveles entre 21 y 23% del PIB y otros como Indonesia y particularmente

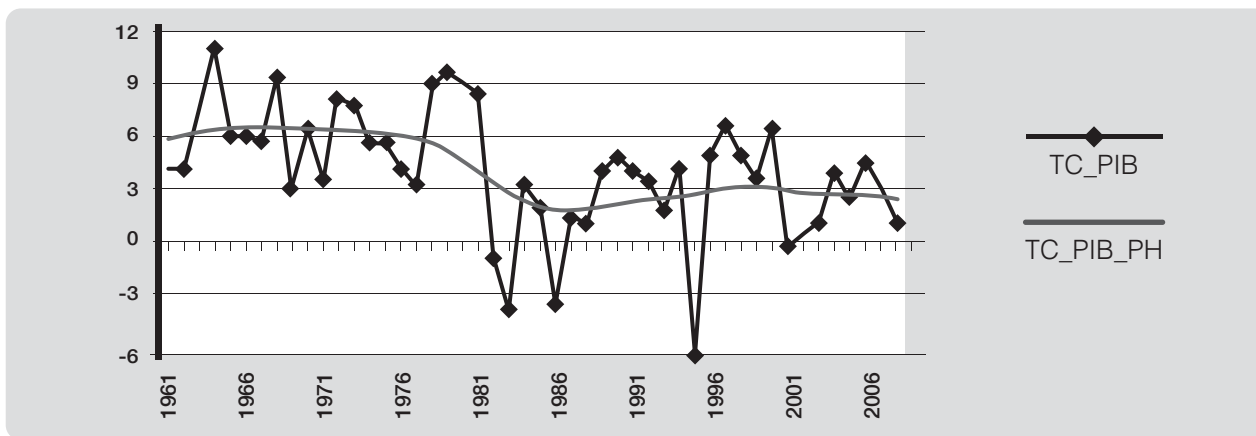
Cuadro 1: Crecimiento y estructura del PIB por sector

SECTORES	1960-1980		1980-1987		1988-1994		1994-2007	
	TMAC	%	TMAC	%	TMAC	%	TMAC	%
Total	6.57	100	1.09	100	4.09	100	3.7	100
Agropecuario	3.21	10.59	1.57	8	4.32	7.12	1.7	6
Industrial*	7.16	32.01	0.56	31	4.08	25.34	3.52	24.7
Manufacturero	7.02	22.41	0.53	21.21	3.88	17.23	3.45	18.12
Servicios	6.99	57.8	1.38	61	4.26	67.5	4.12	69.3

*Incluye minería, petróleo, construcción y electricidad. / INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios, Serie histórica: 1960-1993 y 1988-2007



Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB (DPIB) y tendencia [Filtro Hodrick-Prescott (HP DPIB)], 1960-2008



FMI.

China han llegado a participaciones de 28% y 37% del PIB, respectivamente. En el **Gráfico 1** pueden observarse las tasas de crecimiento anuales del PIB y la tendencia de las mismas, estimada mediante el filtro Hodrick-Prescott, durante las últimas cuatro décadas¹⁶⁸.

El **Gráfico 1** muestra que, a principios de los 80, no sólo la tendencia de crecimiento cambió radicalmente a la baja, sino que también aumentó la volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB, con la peor caída en 1995 (-6.17%) resultado de la crisis financiera y de la balanza de pagos que experimentó el país. En la última década, la economía mostró una tendencia de crecimiento económico moderado e importantes fluctuaciones alrededor de la misma. Al contrario del periodo 1960-1980, de “desarrollo estabilizador”, nos enfrentamos al estancamiento estabilizador. La crisis de 2009 significó la caída de 6.5% del PIB

1.2. Colapso de la inversión bruta fija, el financiamiento privado y de la banca de desarrollo

Hasta 1981 la Inversión Bruta Fija representó alrededor de 26% del PIB. A partir de entonces, descendió y se ha mantenido en niveles inferiores a 20%, totalmente insuficientes para una economía que pretendería crecer a 7% anual. Otros países emergentes de rápido crecimiento invierten hasta 40% del PIB (China e India).

La caída del financiamiento de la banca privada y de desarrollo explican en buena medida también esta evolución, particularmente a partir de 1995. Tras la nacionalización de la banca en 1982 y posteriormente la eliminación del encaje legal y otros instrumentos para la orientación del crédito, la política financiera de fomento a los sectores productivos desapareció. Particularmente grave fue el cierre de BANRURAL para el fomento agropecuario, y el desmantelamiento de los programas y fondos de Nacional Financiera (NAFINSA) en apoyo a la pequeña, mediana y gran industria.

A partir de la crisis de 1994-95 el desorden financiero, la restructuración de la deuda, la recesión económica, los créditos incobrables y la posterior puesta en marcha de FOBAPROA provocaron un verdadero colapso del crédito.

El crédito al sector privado disminuyó a una tasa de -3% promedio anual entre 1997 y 2005, con un repunte entre 2006 y 2008. Tanto la cartera de la banca múltiple como la de desarrollo registraron tasas de crecimiento negativas hasta 2005. Por sectores, el colapso del crédito

tocó a todos los sectores productivos, excepto los servicios. La empresa productiva, que tradicionalmente pudo optar por financiamientos de la banca comercial o la banca de desarrollo, tuvo que recurrir a fuentes no bancarias nacionales y a fuentes externas para allegarse de fondos.

En ausencia de políticas selectivas del Estado, los ahorros capturados se orientaron al más rentable papel gubernamental y al crédito al consumo, marginando destinos menos rentables, como son el crédito para equipamiento y maquinaria. Entre 1997 y 2005, el crédito a las empresas dentro del total decreció de 66% a 49% del total.

La caída del crédito no afectó sólo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La ausencia de crédito competitivo, combinada con la sobrevaluación cambiaria, motivó que las empresas AAA y las grandes buscaran financiamiento en forma creciente en el exterior. Hoy día, la deuda externa privada constituye más de 51% de la deuda externa total mexicana, en tanto que en 1996 constituía 29.2%.

En contraparte a la “desbancarización” de las empresas, el sistema financiero “bancarizó” a la población a través de las tarjetas de crédito y el financiamiento al consumo, con tasas de interés y comisiones muy elevadas. La participación del crédito al consumo aumentó de 0.06% a 30.5%.

1.3. El papel declinante de la banca de desarrollo

El otro gran cambio en la estructura del sistema financiero mexicano a partir de los noventa fue sin duda la disminución de participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de las actividades productivas y en especial de nuevos proyectos públicos y privados de inversión.

Entre 2001 y 2008, 60% de la cartera de NAFINSA se orientó prioritariamente a cubrir las necesidades de capital de trabajo de empresas proveedoras de cadenas comerciales y el Estado a través del factoraje.

La banca de desarrollo, a partir del régimen de Calderón (2006), ha tenido un repunte sobre todo a partir de la crisis y de la necesidad de rescatar a algunas empresas con problemas. Sin embargo, su papel sigue siendo marginal, si se pretende recuperar un crecimiento rápido y la generación de empleos suficientes.

1.4. Empleo, desempleo e informalidad

Los esfuerzos de la política pública por cerrar brechas entre pobres y ricos en México y promover el bienes-



tar social fueron importantes a partir de los años 30, en particular la creación del régimen de seguridad social básico. No obstante, en las tres últimas décadas han resultado insuficientes, lo que ha deteriorado severamente el poder adquisitivo real, la calidad de vida y el tejido social (Molano Ruiz, 2008).

El empleo ha tenido tasas decrecientes. Así, entre 1980 y 1987 en pleno estancamiento tras la crisis del 82, crece a 3.14% anual, a 2.65% en promedio entre 1988 y 1994 y baja a sólo 1.8% hasta 2004 (véase **Cuadro 2**). Los datos recientes son alarmantes. El empleo primero se estancó y en 2008 cayó severamente, sin que se haya podido recuperar a la fecha

Las tasas más bajas de crecimiento ocurrieron en el sector primario a partir de 1988 (menos de 1%), seguido por el sector terciario, con 1.8%. El sector manufacturero destaca por su falta de dinamismo en los tres periodos: 2.9%, 1.1% y 1.5%, respectivamente, y la mayor caída durante 2009.

Con base en la estructura de la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), podemos observar fluctuaciones en el número de asegurados durante el periodo 2001-2005. Los cambios básicamente son por parte de los familiares afiliados de los trabajadores (véase **Cuadro 3**).

Una de las salidas al problema del empleo en años recientes fue la fuerte emigración de trabajadores a Estados Unidos: 400 mil por año en el periodo 2000-08 (De Maria y Campos, 2009, y Samaniego, 2009). Esta opción se ha frenado en la actual crisis; hay un flujo menor de migrantes hacia los EUA en los últimos tres años, debido a la fuerte caída en el empleo en sectores como la construcción o la manufactura de alimentos, claves en ese país para los migrantes (Alarcón Cruz, 2008). La población desocupada se ha ido cada vez más a la eco-

nomía informal y aún ahí muestra signos de saturación, lo que alimenta al crimen organizado.

En el caso del sector manufacturero, la industria maquiladora de exportación tuvo en el periodo 1982-2007 una tasa de crecimiento anual de 15% en cuanto a generación de empleos, llegando a constituir 30% del empleo manufacturero y 50% de las exportaciones en 2008. Desafortunadamente, la utilización de insumos nacionales sigue siendo muy baja —menos de 3%— así como su efecto de aprendizaje y detonador de empresas nacionales, y su contribución al impuesto sobre la renta (ISR) que es prácticamente nula.

La crisis de 1982 y el periodo de fuerte inflación que le siguió hasta 1987 se reflejaron más en un marcado descenso en el salario medio real, que en seis años perdió más de 50% de su valor. Esta fuerte y prolongada caída en el salario real se tradujo en una reducción significativa de los costos de producción y permitió un crecimiento sostenido del empleo formal hasta principios de los 90.

En la crisis de 1995, se combinó una caída en el empleo formal con otro descenso en el salario real. Sin embargo, el efecto negativo fue compensado rápidamente con un repunte sostenido de los sectores exportadores, que permitió un fuerte crecimiento en el empleo formal entre 1995 y 2000 (Samaniego, 2009).

Entre 2000 y 2008, la tasa abierta de desempleo se incrementó de 2.2% en 2000 a 3.5% en 2008 (véase **Gráfico 2**), lo que indica que la creación de empleos fue insuficiente, dado el crecimiento de la PEA. El empleo informal¹⁶⁹, que ya había alcanzado 26.9% de la población ocupada en 2000, se mantuvo alrededor de 27% entre 2006 y 2008, a pesar de una emigración promedio anual de medio millón de mexicanos¹⁷⁰.

Cuadro 2: Empleo por sectores de actividad económica | TMAC y estructura porcentual

Sectores	1980-1987		1988-1994		1995-2004	
	TMAC	%	TMAC	%	TMAC	%
Total	3.14	100	2.65	100	1.82	100
Agricultura, ganadería y pesca	3.11	26.15	0.15	23.63	0.62	20.65
Minería, manufactura, construcción y electricidad	2.31	22.06	3.66	23.21	3.1	24.6
Terciario	3.53	51.79	3.38	53.16	1.76	54.76

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

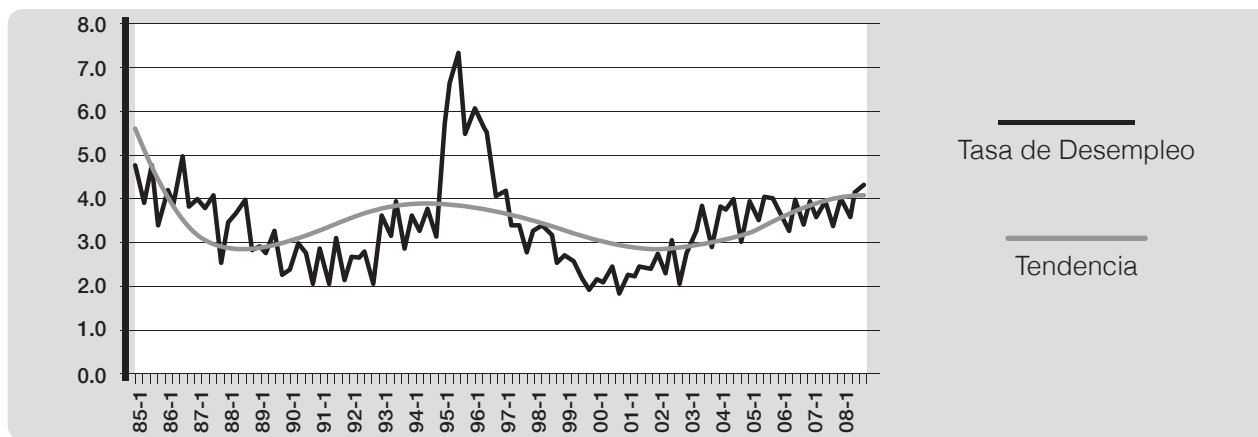
Cuadro 3: Estructura de la población derechohabiente, 1997-2008

Año	Población derechohabiente	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados	Familiares de pensionados
1997	38,109,010	12,347,939	22,625,859	1,680,510	1,454,702
1998	40,579,245	13,161,543	24,182,221	1,734,945	1,500,536
1999	42,958,918	13,989,956	25,620,146	1,797,016	1,551,800
2000	45,055,096	14,788,242	26,794,810	1,861,058	1,610,986
2001	44,720,157	14,812,270	26,264,736	1,950,909	1,692,242
2002	45,352,074	15,136,001	26,420,831	2,034,188	1,761,054
2003	41,519,826	15,556,508	21,989,241	2,133,532	1,840,545
2004	43,006,567	16,229,292	22,661,789	2,215,514	1,899,972
2005	44,531,980	16,850,540	23,410,095	2,304,764	1,966,581
2006	46,636,136	17,736,537	24,506,514	2,380,425	2,012,660
2007	48,650,487	18,605,440	25,459,948	2,491,061	2,094,038
2008	48,909,705	18,750,320	25,436,773	2,567,995	2,154,617

IMSS



Gráfico 2: Tasa abierta de desempleo, 2000-2008



ENOE, publicada por el INEGI.

En cuanto a los salarios, el índice del salario mínimo promedio con base en 1980, cayó de 81.5% en el periodo 1980-1987 a 31.10% en 1994-2003. La desigualdad salarial es también evidente entre sectores y regiones. En el caso del sector manufacturero, la caída del índice es menos dramática (85% a 78% en los mismos periodos)¹⁷¹. Los salarios en la agricultura, la construcción y el comercio han permanecido por debajo del promedio por un periodo considerable. Asimismo, hay ganancias salariales superiores en estados del Norte de la república, que es la región más expuesta al comercio internacional, la inversión extranjera (en particular la industria maquiladora de exportación) y oportunidades de migración a Estados Unidos (Hanson, 2003).

1.5. Retos y políticas públicas frente a la Informalidad

Quienes conforman la informalidad constituyen un grupo altamente heterogéneo. Gran parte de sus integrantes —con alto peso de mujeres y ancianos— realiza su actividad en su propio domicilio; otros lo hacen en locales rudimentarios o bien se apropian de la infraestructura urbana (Samaniego, 2006).

Una porción mayoritaria de los nuevos empleos generados en los últimos años en el país ha sido en la economía informal, que hoy representa 52% de la ocupación no agropecuaria (STPS, 2007).

Diversas rigideces pudiesen haber provocado que el sector formal en su conjunto haya tenido mayores dificultades para lograr una reasignación del empleo entre la industria y los servicios sin que ello implicara una expulsión de trabajadores hacia actividades informales. Según Levy (2007), la evolución del sector informal descrita anteriormente también pudo haber reflejado la aplicación de ciertas políticas públicas como el programa Oportunidades y el Seguro Popular que, al buscar ofrecer beneficios de seguridad social al sector informal de la economía —sin que la mayor parte de los costos de dichos beneficios sea cubierta por los empleadores y empleados de dicho sector sino con recursos fiscales—, podrían estar incentivando a diversos segmentos de la población a emplearse en actividades informales (Alcaraz, Chiquiar y Ramos-Francia, 2008).

La política frente a la informalidad en México podría dividirse en tres etapas en las que se aprecia una actitud claramente distinta hacia este fenómeno.

En una primera, durante los años del desarrollo estabilizador (1955-1975), la informalidad fue tolerada como un fenómeno temporal. Se pensaba que el desarrollo traería aparejada la desaparición de las ocupaciones precarias tradicionales que serían paulatinamente absorbidas al trabajo formal protegido. Por ello, en la construcción del sistema de seguridad social se excluyó a los trabajadores informales.

En una segunda, la dinámica del sector moderno perdió impulso a mediados de los años 70 y en paralelo creció la oferta laboral. Los que no logran colocarse en la formalidad se inventan un medio de vida en la precariedad. Es entonces cuando empieza a llamar la atención este fenómeno, pero más que una estrategia articulada se hacen inicialmente esfuerzos por estimar su dimensión y conocer sus características.

A fines de los 70 y principios de los 80 se observan los primeros esbozos de una política activa de empleo, que trata de paliar los efectos de la cancelación de puestos de trabajo asociados con la crisis de 1982. Sin embargo, dichas políticas siguen enfocadas exclusivamente al sector formal, al que se dirigen los primeros programas de intermediación laboral, y servicios de colocación y de readiestramiento de mano de obra desplazada por la crisis.

En una tercera etapa, más reciente, se acepta la necesidad de acciones enfocadas de manera directa hacia la informalidad; sin embargo, se trató en general de acciones dispersas y experimentales. En esta etapa, la economía informal empieza a convertirse en la principal fuente de ocupación en el país. Se consolida como un fenómeno persistente bajo formas muy diversas vinculadas no sólo con las insuficiencias en la generación de empleo, sino con nuevas categorías, producto de una globalización que se ha traducido en el deterioro creciente de las condiciones de una parte de la fuerza de trabajo asalariada, que labora en el sector formal, pero sin prestaciones laborales y seguridad social.

En los últimos años han empezado a surgir programas enfocados a promover el acceso al crédito, a los mercados y a la tecnología a los pequeños negocios informales, a facilitar el registro de unidades productivas, a la simplificación de trámites y al reconocimiento de títulos de propiedad. Se trata, sin embargo, de medidas dispersas en su mayoría, de cobertura aún limitada y a veces francamente clientelares, que todavía



no constituyen una política articulada hacia la economía informal. Se requieren políticas articuladas que ataquen en su centro a la informalidad e incorporen incentivos a favor de la formalidad y la capacitación y el adiestramiento en el trabajo.

1.6. Política fiscal

La precariedad fiscal del Estado mexicano es uno de los temas que año con año sale a relucir a propósito de la integración de la Ley de Ingresos. Esta situación no es privativa de México. La debilidad de las finanzas públicas es una constante en los Estados de América Latina, lo que impide impulsar el desarrollo y limita la posibilidad de combatir la pobreza y la desigualdad, pero en México es muy severa en términos comparativos.

Una rápida revisión del tamaño del gasto y la recaudación en los países latinoamericanos refleja que en estos países se ve a la política fiscal desde la perspectiva de “menos es más”¹⁷². El Cuadro 4 muestra cómo el gasto público total, los ingresos totales y los fiscales de los países de América Latina están severamente rezagados en relación con los países de la OCDE.

De 2000 a 2006, los ingresos gubernamentales promediaron 24.78% del PIB en América Latina, mientras que en los países de la OCDE llegaron a 42%. En América Latina más de una cuarta parte son ingresos no fiscales (26.43%), mientras que en la OCDE representan sólo 14%. Para los países de la OCDE los ingresos fiscales representan más de 35%, mientras que en Latinoamérica sólo 17.39% en promedio. En México apenas alcanzan 11% del PIB.

México ha padecido una situación histórica de insuficiencia de recursos fiscales. La cobertura de los tributos

es reducida; se privilegia (se grava menos) el ingreso derivado de la posesión del capital sobre el del trabajo asalariado. Las facultades, la recaudación y la administración de los ingresos están muy concentradas en la federación y son muy bajas a nivel estatal y municipal. La administración tributaria es deficiente si se observa su productividad, muy inferior a la de otros países y los altos índices de evasión fiscal.

Los ingresos fiscales han llegado a aumentar hasta un nivel de 18% del PIB con los ingresos petroleros, por lo que la dependencia presupuestal de estos ingresos es de alrededor de 40%. Las finanzas públicas están petrolizadas en los tres niveles de gobierno.

La recaudación tributaria es baja en los dos principales impuestos, ISR e Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los regímenes fiscales especiales y en particular la posibilidad de consolidar —compensar ingresos e impuestos a pagar de diversas empresas de un conglomerado— han reducido notablemente en el tiempo las obligaciones fiscales de los grandes grupos económicos. El impuesto predial, que en muchos países es una importante fuente de ingresos municipales o locales, en México es muy reducido. Tampoco son gravados en México los ingresos por herencias y ganancias de capital (véase *Gráfico 3*).

A lo largo de los últimos 30 años, la reforma fiscal integral se ha quedado frustrada. Sólo se creó un impuesto sobre transacciones financieras y un nuevo Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) fundamentalmente de control, que entró en vigor en 2008, lo cual permitió aumentar los ingresos fiscales en 46.5 mil millones de pesos durante el año. Sin embargo, esta medida no tuvo suficiente impacto, ya que no aumentó la

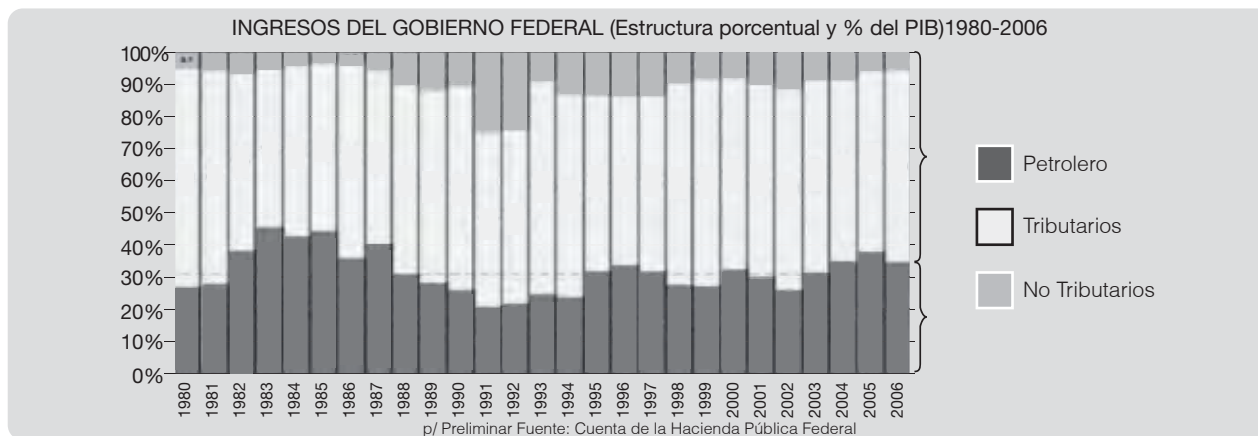
Cuadro 4: Tamaño promedio del gobierno, ingresos fiscales y no fiscales, 2000-2006

Ranking	País	Ingresos totales como % del PIB	País	Gasto total como % PIB	País	Ingresos fiscales como % PIB	País	Ingresos no fiscales como % de los ingresos totales
	OCDE	42.01	OCDE	42.70	OCDE	35.53	OCDE	14.03
	Latinoamérica	24.78	Latinoamérica	26.80	Latinoamérica	17.39	Latinoamérica	26.43
1	Chile	35.46	Bolivia	35.58	Brasil	31.78	Venezuela	67.44
2	Brasil	34.87	Paraguay	33.84	Argentina	23.77	Colombia	48.45
3	Paraguay	34.00	Brasil	33.14	Uruguay	23.10	Bolivia	46.98
4	Venezuela	33.03	Chile	33.14	Costa Rica	19.42	Panamá	45.47
5	Bolivia	31.21	Colombia	32.65	Chile	19.29	México	34.00
6	Colombia	30.59	Venezuela	32.52	Nicaragua	19.10	Paraguay	31.82
7	Uruguay	29.52	Uruguay	31.85	México*	19.02	Ecuador	28.33
8	Nicaragua	26.88	Nicaragua	29.30	Bolivia	17.21	Nicaragua	26.33
9	Ecuador	25.11	Argentina	27.19	Colombia	16.88	Chile	20.77
10	Costa Rica	24.88	Costa Rica	26.38	Honduras	15.29	Costa Rica	20.40
11	Argentina	23.77	Ecuador	23.67	Perú	14.71	Perú	17.30
12	México	20.70	México	21.22	Panamá	14.69	El Salvador	16.95
13	Perú	18.05	Honduras	20.29	Venezuela	13.48	Honduras	16.52
14	Honduras	16.90	Perú	19.32	Guatemala	13.46	Uruguay	14.88
15	Panamá	16.62	Panamá	19.14	El Salvador	13.33	Brasil	13.23
16	El Salvador	16.05	El Salvador	18.17	Ecuador	13.12	Argentina	12.92
17	Guatemala	12.44	Guatemala	14.24	Paraguay	12.23	Guatemala	5.67

Nota: Los datos están ordenados de mayor a menor. / Análítica Internacional. Grupo Coppan, 2009



Gráfico 3: Diagnóstico del Sistema Tributario



DIAGNOSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y REFORMA HACENDARIA, SUBSECRETARÍA DE INGRESOS, 2007.

base de contribuyentes. La carga fiscal sigue descansando en los contribuyentes cautivos.

Las perspectivas para 2010, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es que los ingresos derivados del ISR-IDE y el IETU disminuirán 10.8% por la crisis, mientras que el total de los ingresos no petroleros se contraerán 13.4%.

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión en los rubros mencionados en el párrafo anterior son las siguientes:

- El IVA, que pasó de 15 a 16%, manteniéndose las exenciones a alimentos y medicamentos. También se incrementó la tasa preferencial de las zonas fronterizas: de 10 a 11%.
- Incrementos en el Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS): bebidas con alto contenido alcohólico (de 50 a 53%), cerveza (25 a 26.5%), juegos con apuestas y sorteos (de 20 a 30%), tabacos labrados y servicios de telecomunicaciones, que por primera vez pagan 3%.
- El ISR a las personas físicas: elevó la tasa marginal máxima de 28 a 30%. El problema es que las tasas altas se comienzan a pagar a un nivel relativamente bajo de la escala de ingresos. Un empleado de ingresos medios seguirá pagando la misma tasa que el hombre más rico de México.

- A nivel nacional, un hogar pagará 72.5 pesos más en impuestos mensualmente por concepto de las reformas aprobadas (véase **Cuadro 5**).

1.7. El gasto público

El gasto público es insuficiente a nivel federal, estatal y municipal. Como porcentaje del PIB ha venido reduciéndose en las últimas dos décadas, haciendo cada vez más difícil atender en cantidad y calidad las necesidades de la población, dificultando lograr mayores ritmos de crecimiento económico y limitando inversiones en la infraestructura física y social indispensables para un entorno favorable a las actividades productivas (competitividad sistémica), el desarrollo regional, la superación del pobreza y el desarrollo social en general.

Existen muchos problemas en su actual distribución, ejecución y administración. El gasto corriente es excesivo, comenzando por las pesadas asignaciones a la administración pública, y en cambio es muy bajo el monto destinado a la inversión.

Las prioridades por tipo de actividad y por regiones del país dejan mucho que desear y responden altamente a elementos inerciales, demandas políticas circunstanciales y presiones de los gobiernos de los estados y municipios, dependientes en 90% de los ingresos de la federación.

Cuadro 5: Incremento promedio en los impuestos por hogar

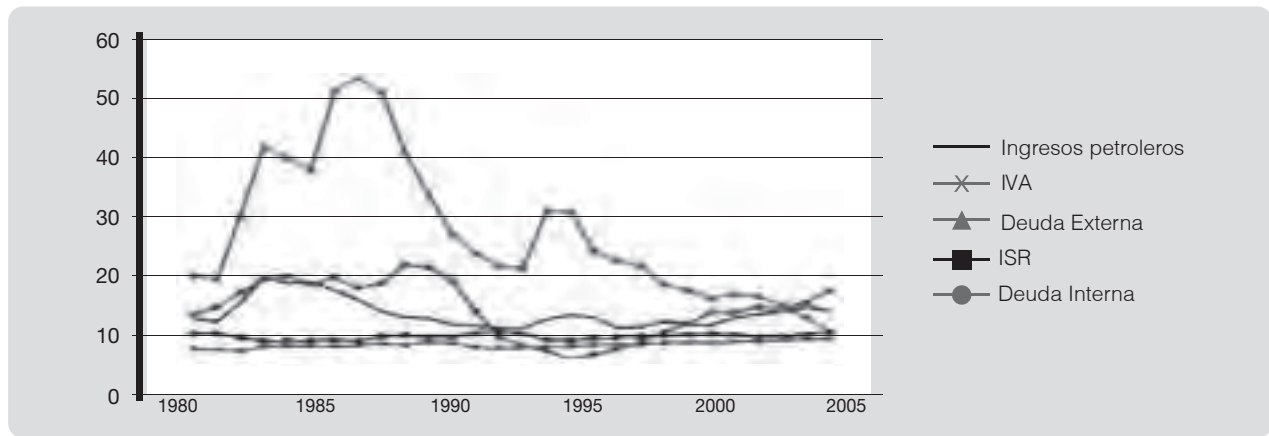
Decil	Ingreso per cápita	IVA	EPS	ISR	Total
I	454.9	9.2	1.0	0.0	10.2
II	832.3	12.6	2.0	0.0	14.6
III	1,149.2	15.5	3.2	0.1	18.7
IV	1,478.5	17.5	4.3	0.4	22.2
V	1,859.4	21.4	5.9	1.3	28.6
VI	2,324.5	25.4	7.6	4.4	37.4
VII	2,930.4	31.6	9.6	11.4	52.6
VIII	3,823.6	38.7	12.6	25.0	76.2
IX	5,446.1	53.6	16.3	57.3	127.1
X	14,784.7	101.2	27.2	208.5	337.0
Nacional	3,511.0	32.7	9.0	30.9	72.5

Nota: Las cifras son mensuales en pesos de agosto de 2008

Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la ENIGH 2008



Gráfico 4: Ingresos y deuda del gobierno 1980-2007 | Porcentaje del PIB



BIE-INEGI Y BANCO DE MÉXICO.

La poca sencillez, claridad y agilidad en los procesos administrativos y los múltiples sistemas de control entorpecen la ejecución del gasto y hacen difícil su oportuna aplicación —particularmente en tiempos de crisis—. El control sobre los gastos de los estados y municipios es muy deficiente. La rendición de cuentas es prácticamente inexistente.

El Gráfico 4 refleja la relación estrecha que existe entre la deuda y el ingreso nacional, pues la primera muestra variaciones considerables en tiempos de contracción económica. En contraposición, los ingresos por impuestos no han sufrido cambios considerables en su trayectoria de largo plazo. La recaudación del ISR ha superado en uno o dos puntos porcentuales a los ingresos por IVA, en relación con el PIB. Los ingresos petroleros, por su parte, han fluctuado entre 10 y 8% del PIB.

En los últimos años, las finanzas públicas se han visto severamente afectadas, dada la gran volatilidad de los precios del petróleo a nivel internacional. Por ejemplo, durante 2007 y los primeros meses de 2008, los precios del petróleo aumentaron rápidamente llegando a niveles extraordinarios de 140 dólares el barril. Sin embargo, en la segunda parte de 2008 el precio de la mezcla mexicana cayó a niveles inferiores a los 50 dólares. Al primer semestre de 2010 se han recuperado hasta los USD\$70. Este tipo de

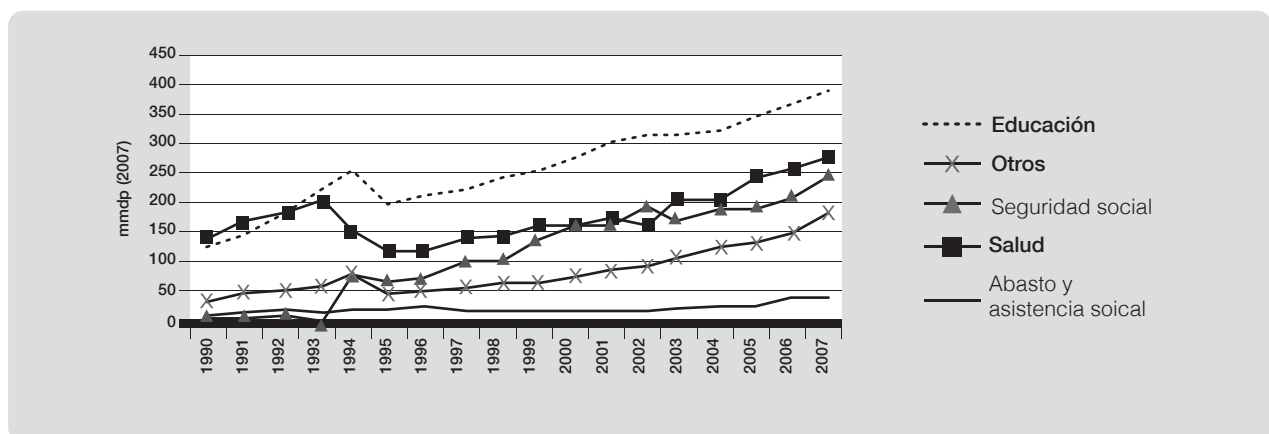
situaciones ha provocado que el presupuesto federal no pudiera ser efectivamente planeado de manera anticipada. Por otro lado, se observa la decisión explícita —difícilmente justificable en un país de grandes necesidades—, de mantener exageradamente baja la deuda externa, muy por debajo de los niveles de países ricos y emergentes con estructuras sanas de endeudamiento. Lo importante sería mantener niveles de deuda sustentable en el mediano y largo plazo.

1.8. Evolución y distribución reciente del gasto social

Los bajos ingresos fiscales en relación con el PIB, acompañados por el conservadurismo en materia de endeudamiento —incluso el pago adelantado de deuda en el periodo 2000-2006—, condujeron en México a un bajo gasto público y a un muy bajo gasto social en relación con países desarrollados de la OCDE y países latinoamericanos.

El gasto en desarrollo social muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un crecimiento de 276% en términos reales de 1990 a 2007. De 1990 a 1994 el gasto social creció en 91%, experimentó una caída de 23% entre 1994 y 1995 y una posterior recuperación de 1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007 (CONEVAL, 2008). Sin embargo, la crisis de 2008 ha estancado el gasto social.

Gráfico 5: Gasto Social según clasificación funcional en México, 1990-2007



Elaboración del CONEVAL con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007.



La composición del gasto programable se ha modificado de manera importante desde principios de la década anterior. El gasto del desarrollo social en relación con el gasto total programable pasó de 38% de 1990 a cerca de 60% en 1998, proporción que se ha mantenido relativamente constante en la última década.

El **Gráfico 5** presenta la evaluación en el gasto de las principales funciones en materia de desarrollo social, con base en la clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Se observa que el mayor crecimiento se ha dado en el sector educativo y de salud en comparación con el de abasto y asistencia social (CONEVAL, 2008).

1.9. Evolución del gasto para la superación de la pobreza

En 1998, con las modificaciones aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley de Coordinación Fiscal, en el nuevo capítulo V (de los fondos de aportaciones federales), se consolida en el ámbito presupuestal el llamado Ramo 33 y con ello se acentuó la descentralización hacia los municipios del gasto social destinado a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país.

Para cumplir con lo anterior, el ejercicio fiscal de 1998 se valió de cinco fondos, los cuales se han ido modificando hasta integrarse actualmente en ocho.

- 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

5) Fondo de Aportaciones Múltiples.

6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

De los 8 fondos, los que más aglutinan los recursos son el III y IV, que tienen como objetivo proporcionar infraestructura básica (electrificación, drenaje y alcantarillado, e infraestructura carretera, entre otras) y becas a las comunidades de mayor marginación.

A partir de la creación de los programas focalizados de transferencias en efectivo para la superación de la pobreza, el gasto federal ejercido registró un aumento diferenciado por ejecutor y estrategia, como lo muestra el Cuadro 6:

Sin embargo, desde 2007, el gasto para superar la pobreza se clasifica de acuerdo con los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, como se aprecia en las 4 columnas de la derecha, en segunda parte del **Cuadro 6**

En virtud de estas transferencias de recursos, el desarrollo social ha tenido avances en México a partir del inicio de los 90 a la fecha, aunque todavía resultan insuficientes para atender el rezago social acumulado,

Cuadro 6: Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza, por ejecutor y estrategia, 1990-2009

Año	Total	Por ejecutor del gasto			Por tipo de estrategia			
		Gobierno Federal	Gobiernos estatales	Gobiernos Municipales	Desarrollo de Capacidades	Desarrollo del patrimonio	Generación de opciones de ingreso	Protección social
1990	5,505.80	5,505.80			1,877.10	2,885.50	704.40	38.80
1995	19,969.90	19,969.90			8,691.60	8,073.80	3,106.30	98.20
2000	61,122.60	35,359.90	10,809.10	14,953.60	30,830.30	20,417.00	9,723.10	152.20
2001	69,293.30	38,755.10	12,612.40	17,925.80	36,229.00	22,213.80	10,663.70	186.80
2002	85,633.90	50,627.20	14,523.40	20,483.30	43,661.20	28,139.30	13,545.10	388.30
2003	92,176.70	55,421.70	14,496.70	22,258.30	49,366.30	30,884.40	11,206.70	719.30
2004	109,343.90	71,275.80	14,634.90	23,433.20	56,802.90	33,242.30	14,624.20	4,674.50
2005	123,946.70	81,917.90	15,478.60	26,550.20	58,196.70	42,766.40	14,251.80	8,731.80
2006	141,377.70	96,111.00	16,876.70	28,390.00	64,192.10	46,613.10	13,486.00	17,086.50

Tercer informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa

Cuadro 6 Parte II

Año	Total	Por ejecutor del gasto			Por tipo de estrategia			
		Gobierno Federal	Gobiernos estatales	Gobiernos municipales	Desarrollo de capacidades básicas	Grupos sociales vulnerables	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
2007	159,174.30	118,792.60	8600.4	31781.3	78,945.60	10,823.40	62234.6	7170.7
2008	203,343.50	154,845.00	10329.1	38169.4	94,904.20	15,593.40	83,064.50	9781.4
2009	243,725.50	193,221.70	10756.1	39747.7	114,771.80	20,413.10	97492.5	11048.2



de acuerdo con el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*:

- Se ha tenido un aumento en la cobertura de servicios básicos, de alimentación, salud, educación y vivienda, especialmente para la población con menores ingresos a través del fortalecimiento del programa de transferencias condicionadas de efectivo y la creación de programas como el Seguro Popular.
- La esperanza de vida al nacer ha aumentado.
- La pobreza, particularmente la extrema, logró reducirse gradualmente desde 1996 hasta 2007.
- Pero prevalecen retos importantes:
- 44.7 millones de personas eran pobres en 2006 y el número total, que ha crecido ya, ha aumentado en el periodo 2009-10.
- La reducción en la pobreza entre 1992 y 2006 fue relativamente lenta. Ha vuelto a incrementarse a partir de 2007, particularmente por el aumento en el precio de la canasta básica.
- La población en pobreza en las áreas urbanas es de gran magnitud y ha tendido a agravarse por las migraciones provenientes de las zonas rurales.
- El incremento de los precios de los alimentos durante 2007 afectó el bienestar de la población. La pobreza se incrementó en 2009 como consecuencia del alza de un punto en el IVA, en los precios y otros aumentos impositivos.
- El empleo formal se ha estancado en términos absolutos, y decrecido en términos relativos. Han aumentado los empleos temporales y por horas.
- Los salarios reales promedio prácticamente no han cambiado en 14 años.
- Dos terceras partes de los mexicanos no cuentan con acceso a la seguridad social. En las áreas rurales, sólo 3% tiene acceso a ella.
- El avance en la reducción de la mortalidad infantil y, especialmente en la mortalidad materna, ha sido muy lento; el problema se agudiza en zonas de alta marginación y pobreza.
- Persiste la desigualdad en el ingreso y en el acceso a oportunidades y parece agravarse en la actual crisis, por el desempleo al alza y la incapacidad de generar nuevos empleos y oportunidades de educación y capacitación para el número sin precedentes de jóvenes que entran a la PEA.
- Existe una gran desigualdad regional en términos de desarrollo económico y social. El ingreso por habitante del Distrito Federal (DF) o Nuevo León —las entidades relativamente más ricas del país— es 6 veces mayor al de las entidades más pobres: Oaxaca o Chiapas. Las mismas asimetrías se presentan dentro de las entidades federativas. La desigualdad regional ha crecido a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que ha acrecentado el desarrollo de los estados del Norte de México frente a los estados del Sur —exceptuando estados petroleros y turísticos como Campeche y Quintana Roo—.
- Hay un gran rezago de infraestructura de carreteras, comunicaciones y transportes, así como de infraestructura física —social, particularmente en

las zonas más pobres y marginadas del país—. La infraestructura se ha dirigido principalmente a los corredores de la Ciudad de México hacia la frontera Norte, dada la concentración del comercio exterior de México y particularmente de las exportaciones y las inversiones asociadas con los EUA.

- Se reporta un alto grado de discriminación y de desigualdad de género, así como de discriminación de los indígenas.
- El crecimiento económico *per cápita* del país ha sido insignificante en los últimos 30 años, alrededor de 0.3% anual; está prácticamente estancado y deteriorado en términos relativos al de los habitantes de los EUA: en 1986 equivalía a 35.6%; hoy equivale a sólo 25% en promedio. El TLCAN no ha ayudado a cerrar la brecha de ingresos; menos aún la de expectativas de los mexicanos. Las presiones hacia la emigración seguirán aumentando, y buscando cristalizarse una vez que la demanda de trabajadores mexicanos se recupere en los EUA.
- La experiencia a la fecha muestra que en la medida que no ha habido crecimiento significativo del ahorro, la inversión, el gasto en capacitación y el desarrollo tecnológico, no ha podido elevarse la producción, el empleo y los salarios reales a tasas que permitan dar ocupación a la creciente PEA y mejorar sus niveles de bienestar. El desafío social continúa y se agudiza en un marco global adverso.

Por otra parte, parecería que el mayor problema que presenta el gasto público para la atención de las demandas sociales, reside en que se ha seguido realizando desde los años 50 a partir de los ingresos fiscales disponibles, que son persistentemente insuficientes.

Lo que algunos grupos están planteando hoy día (UNAM, México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo 2009) es que hay que invertir los términos del dilema: lo que México exige es una reforma fiscal integral, que defina primero las características básicas y los requisitos presupuestales asociados a un Estado de bienestar de carácter universal; y que, a partir de un mejor gasto (educación, salud y seguridad social) y de otras medidas recomendables (un seguro de desempleo, que cubra en un inicio a los trabajadores formales), se comprometan los ingresos fiscales necesarios y sus componentes más apropiados, en el marco de un pacto fiscal y social nacional.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES QUE GENERAN LAS INEQUIDADES EN MÉXICO

2.1. Introducción

En el presente capítulo se busca describir en su amplitud las diferentes formas de las desigualdades en la vida de la población mexicana, agrupándolas de acuerdo con los factores que las generan. Dichos factores distinguen a grupos relativamente similares en relación con sus condiciones de existencia. Por tanto, si bien —al dividir a la población en grupos o estratos con atributos identificables— se asume que no es un estudio sobre pobreza, será posible diferenciar aquellos en situación de privación relativa, que podrían considerarse como los sectores o grupos más pobres de la población mexicana.

Un análisis de este tipo permite ubicar los factores que producen inequidades entre los hogares de México.



La conjugación de factores que producen inequidades, así como la clasificación de la población del país en función de estos factores da lugar a la construcción de una estructura de heterogeneidades. La segmentación de grupos de hogares por condiciones diferenciales de vida, debería permitir alinear las políticas públicas y particularmente la política social del país, a fin de actuar sobre los factores que producen las inequidades y los hogares más afectados por la precariedad en las condiciones de vida a partir de dichos factores.

2.2. Estudios sobre pobreza y desigualdad en el país

2.2.1. Pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁷³ es la instancia responsable de calcular la pobreza y de generar mediciones que son de aplicación obligatoria para todas las entidades y dependencias del sector público. Según la Ley General de Desarrollo Social vigente (Artículo 36), el CONEVAL está obligado a medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional¹⁷⁴. Sin embargo, el CONEVAL toma la decisión de adoptar lo que hizo el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹⁷⁵, en tanto se construye la nueva metodología de medición. Las razones para continuar aplicando de manera temporal la estimación de pobreza por ingresos fueron las siguientes (Reyes, 2010a):

1. No podían dejar de registrarse datos sobre pobreza porque el gobierno de México tiene compromisos en materia de política pública a partir de la medición de la pobreza.
2. Se requería tiempo para construir y desarrollar la metodología multidimensional que correspondiera con el marco legal.
3. Se requería la elaboración de nuevas CBA y no alimentarias (CBNA), ya que no se contaba con CBA actualizadas. La CBA que se utilizó para la medición de pobreza por ingresos es la de INEGI-CEPAL de 1992 calculada con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 1984. Debían adecuarse las nuevas canastas al cambio en la estructura de consumo y los precios relativos.

Los cálculos de pobreza por ingresos, utilizaron los datos de la ENIGH y se aplicó la metodología del Comité

Técnico, desarrollando trabajos de estimación de la pobreza de ingresos en niveles, empleando un procedimiento elaborado por Elbers *et al.* (2003: 355-364), que considera como variables independientes a un conjunto de predictores comunes a la información censal, a fin de hacerla compatible con la información de la ENIGH (CONEVAL: 2007).

La medición oficial realizada por el CONEVAL hasta hace unos meses, mediante el cálculo de líneas de pobreza por ingresos, definió tres niveles de pobreza.¹⁷⁶

1. *La pobreza alimentaria.* Entendida como la incapacidad del hogar para obtener una CBA, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible.

2. *La pobreza de capacidades.* Entendida como insuficiencia del ingreso disponible en el hogar para adquirir la CBA y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación.

3. *La pobreza de patrimonio.* Entendida como insuficiencia del ingreso disponible en el hogar para, además las dos anteriores, realizar los gastos relacionados con vestido, vivienda y transporte.

De acuerdo con la medición oficial de pobreza, en el periodo 1992-2006 la evolución de la pobreza tuvo una ligera mejoría, ya que la pobreza de patrimonio disminuyó de 53.1 a 42.6%; el número de personas en esta condición bajó de 46.1 a 44.7 millones, siendo el periodo comprendido entre 1996 y 2006 cuando se registró el mayor descenso, ya que el número de personas que no estaban en pobreza, aumentó de 28.7 a 60.1 millones. La pobreza alimentaria se redujo de 21.4 a 13.8%, es decir: de 18.6 millones de personas se redujo a 14.4, o sea que 4.1 millones de personas dejaron de estar en esa condición: 2.3 millones en el área rural y 1.8 millones en el área urbana. El comportamiento de la pobreza durante este periodo puede observarse en el **Gráfico 6**

Aunque en el periodo de 1992 a 2006 se redujo la pobreza, de manera particular entre 1994 y 1996 aumentaron los niveles de pobreza, probablemente debido a los problemas macroeconómicos. El PIB cayó cerca de 7% en 1995, afectando el poder adquisitivo de la población, haciendo caer en pobreza alimentaria a 16 millones de personas. El ingreso mensual promedio *per cápita* de la población se redujo de 3 mil 191.3 pesos, a 3 mil 127.4 pesos, y el consumo mensual en alimentos *per cápita* bajó de 844.0 pesos en 1992 a 831.77 pesos en 1996.

Gráfico 6: Evolución de la pobreza en México, con base en el método de medición oficial, 1992-2008

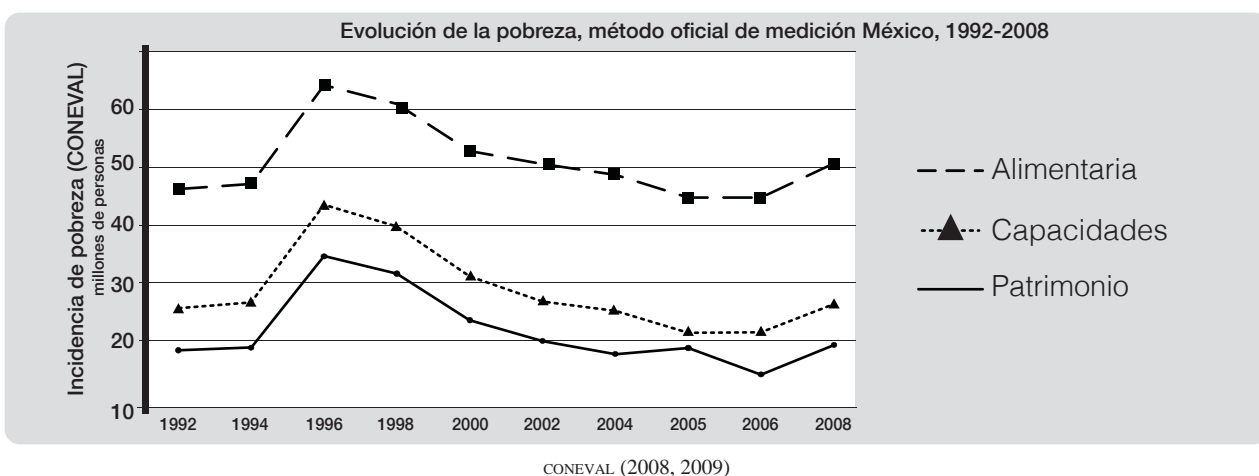
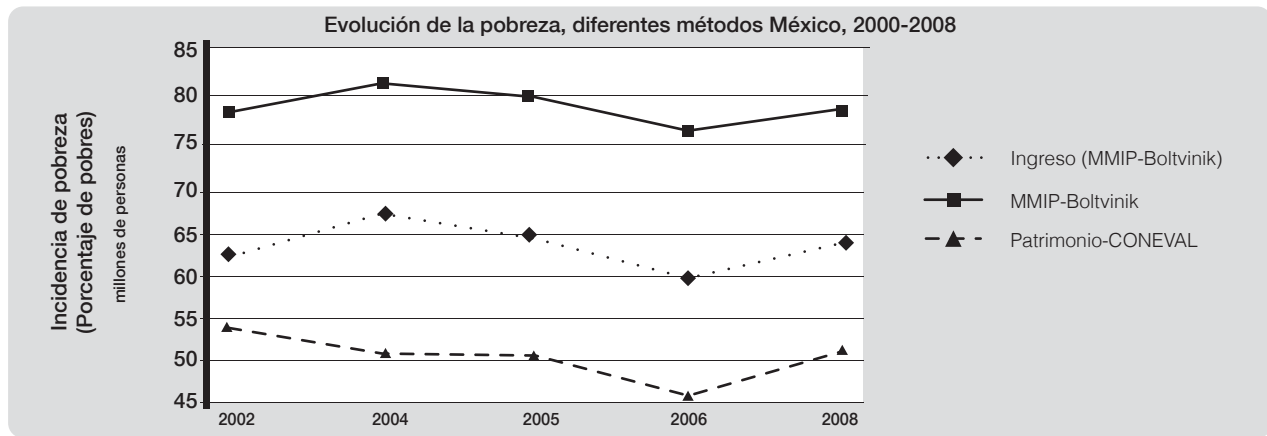




Gráfico 7: Evolución de la pobreza urbana y rural en México, 1992-2008



Elaboración propia con datos de la ENIGH 2006 y CONEVAL.

Es evidente que el desempeño económico del país tiene una relación directa con la pobreza (Lustig *et al.*, 2002). Para el periodo 1998-2000, por ejemplo, se dio el fenómeno opuesto. En un marco de crecimiento económico relativamente alto, se redujo la pobreza por ingresos. En el periodo comentado, de 1992 a 2006, el crecimiento del PIB *per cápita* promedio anual fue de 1.6%, y la reducción anual promedio de la pobreza alimentaria fue de 1.8%. A simple vista, ello nos indica una elasticidad crecimiento-pobreza mayor a 1¹⁷⁷.

Sin embargo, es importante destacar que al final del periodo, entre 2006 y 2008, hubo un repunte significativo en la pobreza por ingresos a nivel nacional en todos sus niveles. El número de personas en pobreza alimentaria aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13.8 a 18.2% de la población. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 44.7 a 50.6 millones, lo que significa un cambio de 42.6 a 47.4% de la población (CONEVAL, 2009).

Con base en la ENIGH 2008, el CONEVAL estima que en 2008 eran pobres 50.6 millones de mexicanos, esto es 47.4% del total de los habitantes del país vivían en pobreza de patrimonio, siendo mayor en las localidades rurales, ya que afectaba a 60.8% de la población: 23.4 millones de personas; mientras que en las zonas urbanas aumentó a 39.8% o 27.2 millones de personas (véase *Gráfico 7*).

Así mismo, el CONEVAL estima que en 2008 alrededor de 19.5 millones de personas o 18.2% de los mexicanos eran pobres alimentarios; de los cuales, 7.2 millones se ubicaban en zonas urbanas y 12.2 millones en rurales, lo cual indica que seis de cada diez habitantes en situación de pobreza alimentaria sobrevive en el ámbito rural del país.

Entre 2000 y 2008, la pobreza de patrimonio a nivel nacional se redujo de 53.6 a 47.4% y el número de personas en esa condición pasó de 52.7 a 50.6 millones. A su vez, la pobreza alimentaria se redujo de 24.1 a 18.2%, pasó de 23.7 a 19.5 millones de personas. En las localidades rurales, el número de personas en pobreza de patrimonio disminuyó de 26.5 a 23.4 millones, lo que en términos relativos, equivale a una variación de 69.2 a 60.8% de la población. Y en el mismo tipo de localidades, el número de personas en pobreza alimentaria pasó de 16.2 a 12.2 millones, una reducción de 42.4 a 31.8%. En las zonas urbanas, el número de personas en condición de pobreza de patrimonio aumentó de 26.2 a 27.2 millones, pero en términos porcentuales

se registra una reducción de 43.7 a 39.8%; mientras que la pobreza alimentaria apenas disminuyó de 7.5 a 7.2 millones de personas, lo cual significa una reducción de 12.5 a 10.6%.

En resumen, aunque en el periodo de 1992 a 2008 la pobreza de patrimonio disminuyó de 53.1 a 47.4%, el número de personas en pobreza de patrimonio se incrementó de 46.1 a 50.6 millones. La pobreza alimentaria también se redujo porcentualmente de 21.4 a 18.2%, pero por el crecimiento demográfico en números absolutos la pobreza alimentaria aumentó en 879.9 mil personas: 427.9 mil en las zonas urbanas y 452 mil en el área rural, es decir, de 18.6 a 19.5 millones de personas. Y en los mismos términos, la pobreza de patrimonio aumentó en aproximadamente 4.4 millones de personas, siendo 4 millones en las zonas urbanas y 400 mil personas en el área rural.

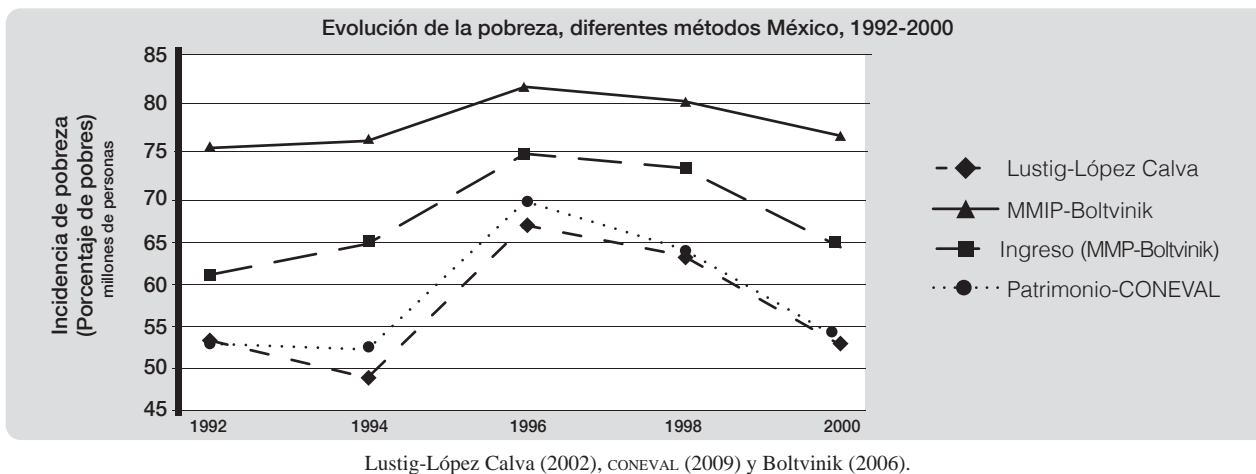
En cuanto a la pobreza en las diferentes entidades federativas, ésta tiende a concentrarse en municipios más urbanos, aunque la pobreza sigue presente en zonas rurales. El Estado de México, Veracruz, Chiapas y Puebla son las entidades con mayor cantidad de personas en pobreza; para estos estados, si bien la incidencia (porcentaje de personas en pobreza) no es de las mayores a nivel nacional (a excepción de Chiapas), sí lo es por número de personas pobres, lo cual se deriva del total de la población en esas entidades.

En relación con el aumento de la pobreza en el periodo 2006-2008, algunos estudios plantean que no hay previsiones de mejoría, sino de continuación de la tendencia de agravamiento, tal como lo señala el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) del Senado de la República. Según sus estudios prospectivos, con base en estimaciones de la SEDESOL, la tendencia se mantendrá durante 2010, por lo que el porcentaje de personas en pobreza alimentaria aumentará de 18.2 a 24.3%; en pobreza de capacidades de 25.1 a 30.6% y en pobreza de patrimonio de 47.4 a 52.8% (CEDRSSA, 2009).

Adicionalmente, existen mediciones de pobreza no oficiales y alternativas que pueden o no coincidir en tendencia y cálculo. Ello depende de la similitud en la metodología de medición. Tan sólo estableciendo diferencias en los umbrales, aun cuando los indicadores, variables y método de medición sean los mismos, pueden modificar los cálculos de la pobreza.

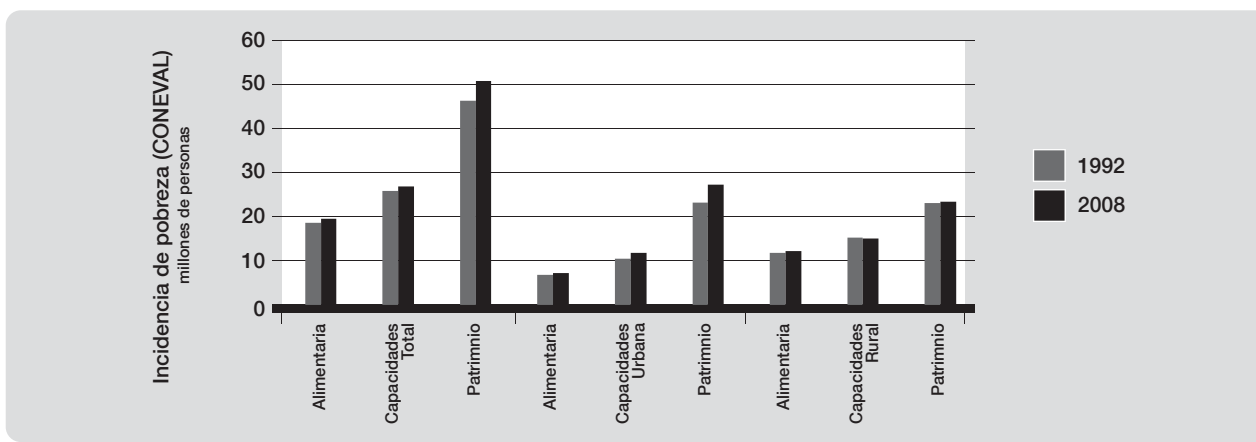


Gráfico 8: Evolución de la pobreza en México, de acuerdo con diferentes métodos, 1992-2000



Lustig-López Calva (2002), CONEVAL (2009) y Boltvinik (2006).

Gráfico 9: Evolución de la pobreza en México, de acuerdo con diferentes métodos, 2000-2008



CONEVAL (2009) y Boltvinik (2006)..

Los Gráficos 8 y 9 nos muestran, por ejemplo, la evolución de la pobreza por diferentes métodos. En el primer periodo (1992-2000), las estimaciones de Lustig y López-Calva son las que más se parecen en tendencia y cálculo a las cifras de pobreza oficial del CONEVAL, que son las de pobreza de patrimonio. En cambio, a partir del Método de Medición Integrado de Pobreza (MMIP)¹⁷⁸, el cual combina los métodos de Línea de Pobreza (LP)¹⁷⁹ y de NBI, las cifras de pobreza son diferentes, aunque no necesariamente sus tendencias, las cuales son muy similares con los demás métodos, lo que estaría indicando que el tema de los umbrales —más que de los indicadores— podría ser crucial a la hora de definir y calcular la pobreza.

De manera más específica, el MMIP mejorado plantea que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas y por tanto los procedimientos de cálculo pueden funcionar más como complementos que como alternativos. Mientras la LP se enfocaría al análisis de la pobreza coyuntural, el NBI haría lo propio en la medición de condiciones de pobreza de carácter más bien estructural¹⁸⁰. El MMIP considera que si bien existe cierto grado de sustituibilidad entre algunos componentes de la LP y el NBI (por ejemplo, mayor ingreso puede sustituir atención sanitaria o servicios educativos), no lo es considerando todos los componentes. Por ejemplo, si no hay redes básicas de agua y drenaje para el hogar, aun con condiciones de aumento en el ingreso disponible, no se tendría acceso a estos servicios.

Una de las principales críticas al MMIP mejorado se encuentra en sus ponderadores (ponderación del peso final de la LP y el NBI, que normalmente es de 50% cada uno) y en sus umbrales, los cuales al ser más altos que los utilizados por otros métodos, incluyendo el oficial, determinan el número y magnitud relativa (porcentaje) en mayor cuantía de pobres en México. Pueden revisarse ambos gráficos y los resultados muestran evidencia del diferencial significativo respecto a las cifras y cálculos oficiales:

En 1992, el método oficial indicaba que la pobreza total (patrimonio) era de 53% de la población, para el MMIP la pobreza llegaba a 73%.

En 2008, las cifras eran de 47.4%, según el método oficial, y 73.8%, con el MMIP.

En general, las distancias en cuanto al número y porcentaje de pobres se mantuvieron durante todo el periodo, indicando que las diferencias en los métodos de medición (y por supuesto en la concepción de pobreza) dan lugar a diferentes mediciones.

Sin embargo, y con excepción del periodo 2002-2004, aunque las discrepancias se mantienen, las tendencias son muy similares (aumenta en 1994 por la crisis, muestra una tendencia a la baja desde 1996 y sube de nuevo en 2008 producto de la crisis alimentaria y por el inicio de la crisis económica), lo que puede deberse a que las diferencias en los métodos de medición estarían centradas en los umbrales.



Pobreza multidimensional

Desde diversos enfoques conceptuales-metodológicos se han planteado acercamientos para el tratamiento de la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Para ello, se han elaborado indicadores que, aunque imperfectos, plantean el análisis de situaciones de pobreza desde una perspectiva multidimensional como el método de NBI, el Índice de Pobreza Humana del ONUD, algunos propuestos desde la esfera académica, y para el caso de países como México el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Índice de Rezago Social de CONEVAL y la recientemente publicada metodología de medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL¹⁸¹.

En diciembre de 2009, el CONEVAL presentó lo que será el método oficial para la medición multidimensional de la pobreza en el país. Incluida en la Ley de Desarrollo Social, la nueva medición integra otros ejes de análisis, además del ingreso. Según CONEVAL la nueva medición multidimensional “incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial” (CONEVAL, 2009-b:2). Los ejes considerados son:¹⁸²

- 1) Bienestar económico
 - Ingreso corriente *per cápita*
- 2) Derechos sociales, vinculados a carencias sociales¹⁸³
 - Rezago educativo
 - Acceso a los servicios de salud
 - Acceso a la seguridad social
 - Calidad y espacios de la vivienda
 - Servicios básicos en la vivienda
 - Acceso a la alimentación

3) Contexto territorial

De acuerdo con esta nueva concepción:

“una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores vinculados a los derechos sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación”. CONEVAL (2009-b:2)

La nueva medición permite ubicar a la población en condiciones de pobreza multidimensional y, además, a la población vulnerable que tiene problemas de ingreso o de carencias sociales. Los vulnerables por carencia social son aquellos que muestran una o más carencias, mientras que la población vulnerable por ingresos es aquella que, sin tener carencias, no cuenta con los ingresos para tener acceso a condiciones mínimas de bienestar.

La medición de pobreza por líneas de bienestar permite ubicar dos líneas de pobreza¹⁸⁴:

1. Línea de bienestar mínima, en la cual se ubica a los pobres extremos por ingreso.
2. Línea de bienestar, en la cual se ubica a los pobres moderados por ingreso.

Adicionalmente, esta nueva modalidad de concepción y medición da origen a definiciones como pobreza multidimensional extrema. Así se denomina a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de

Cuadro 7: Pobreza multidimensional en México, 2008

Indicadores de incidencia	Porcentaje de población con cada carencia social	Millones de personas
Pobreza multidimensional		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.19
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	35.99
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.20
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.18
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.78
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18.3	19.53
Privación social		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.37
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.77
Indicadores de carencias sociales¹		
Rezago educativo	21.7	23.16
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.38
Acceso a la seguridad social	64.7	68.99
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	18.62
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.13
Acceso a la alimentación	21.6	23.06
Bienestar		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.64
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	51.97

CONEVAL (2009-b: 7)



alimentación, aun si esos hogares dedicaran todo su ingreso para tal fin. De la pobreza total multidimensional, una vez que se han contabilizado los pobres extremos multidimensionales, pueden ubicarse a los pobres multidimensionales moderados.

Los primeros resultados sobre esta nueva medición arrojan lo siguiente (CONEVAL 2009-b:7; **Cuadro 7**):

- 47.2 millones de personas (44% de la población nacional) presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.
- 36 millones de personas (33.7%) estaban en pobreza multidimensional moderada.
- 11.2 millones de personas (10.5% de la población) experimentaba pobreza multidimensional extrema.

Desde la óptica de los derechos sociales, 77.2% de la población presentaba al menos una carencia social y 30.7% registró al menos tres carencias sociales (CONEVAL 2009-b: 2). Esto significa que casi ocho de cada diez mexicanos y mexicanas no tienen cubiertos plenamente los derechos sociales.

Damián (2010) ha cuestionado las decisiones adoptadas por el CONEVAL. El cuestionamiento fundamental es sobre los umbrales, los cuales al ser muy bajos dan lugar a que las privaciones y la pobreza se encuentren subestimadas: “ejemplo emblemático de esta postura es el que hayan decidido establecer la primaria como nivel satisfactorio en educación para la población de 26 o más años de edad, cuando según la ‘Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de la Pobreza’ (2007), levantada por el propio CONEVAL, sólo 1.3% de la población de 18 años y más consideró como suficiente este nivel educativo para vivir bien”¹⁸⁵. En ese mismo tenor estarían los cuestionamientos sobre la construcción de una línea de bienestar y bienestar mínimo para estimar

pobreza por ingresos moderada y extrema, en función de una canasta alimentaria inadecuada.

De manera similar a las discusiones sobre la pertinencia o no de un umbral adecuado para cada línea de pobreza, estarían las de las fuentes de datos. La representatividad y detalle de la información puede permitir la construcción de medidas multidimensionales más adecuadas o cercanas a la realidad. En el **Cuadro 8** puede verse, por ejemplo, una comparación entre dos medidas multidimensionales para México, la oficial del CONEVAL y un ejercicio realizado por López Calva-Ortiz. La divergencia en cálculos puede explicarse de manera fundamental por dos razones:

Diferencia en umbrales

Diferencia en fuentes de datos: cobertura, tipología, método y alcances de la fuente de datos, así como año de realización.

El caso más emblemático de ello es aquel en el que, con un mismo umbral para el mismo indicador (material de pisos: piso de tierra), los cálculos difieren sustancialmente. (véase **Cuadro 8**)

Las razones que podrían estar influyendo van más allá del año de cada una de las fuentes (la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares [ENVIH] de 2002 y la ENIGH-MCS 2008). En el artículo de López Calva-Ortiz (2009) se hace el cálculo del porcentaje de hogares en situación de pobreza para 2002 utilizando dos fuentes de datos diferentes, la ENVIH y la ENIGH, y el resultado es sustancialmente diferente. El mismo año, con el mismo umbral, dio estimaciones diferentes de pobreza en un indicador considerado para analizar el fenómeno desde la multidimensionalidad, producto de diferencias en fuentes de datos.

2.2.2. Desigualdad

México se encuentra en la región más desigual del mundo y es uno de los países más inequitativos de

Cuadro 8: Análisis comparativo de resultados de pobreza multidimensional, dependiendo de metodología

CONEVAL			López Calva-Ortiz		
Indicador	Dimensión/Línea de pobreza	% de personas con alguna carencia social	Indicador	Dimensión/Línea de pobreza	% de hogares en pobreza en cada una de las dimensiones
Material de pisos por debajo del umbral	Vivienda con piso de tierra	7.1	Material de pisos	Vivienda con piso de tierra	10.8
Material de techos por debajo del umbral	Vivienda con lámina de cartón o desechos	2.6	Material de techos	Vivienda con techo de cartón, hule, material de desecho, palma, madera, tejamanil	7.3
Material de muros por debajo del umbral	Vivienda con muros de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho	2.3	Material de muros	Vivienda con muros de cartón, hule, material de desecho, palma, carrizo o barro	4.0
Hacinamiento	Con 2.5 o más personas por cuarto	11.6	Hacinamiento	Con 4 o más personas por cuarto	16.8
Drenaje por debajo del umbral	No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta	11.4	Conexión a drenaje	Sin conexión a red pública para eliminación de excretas	31.5

Nota: Aunque en sentido estricto no son comparables los datos, dado que CONEVAL realiza sus cálculos con base en el MCS-ENIGH 2008 y López Calva-Ortiz utilizan la ENVIH 2002, estos últimos obtienen resultados de pobreza multidimensional utilizando tanto la ENIGH como la ENVIH, en los cuales se muestran ciertas diferencias. Tal es el caso de las viviendas con piso de tierra, en los cuales el porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza según la ENIGH es de un 2.28%, mientras utilizando la ENVIH es del 5.27% (López Calva-Ortiz, 2009). / CONEVAL (2010); López Calva-Ortiz (2009)



Latinoamérica (López Calva y Lustig, 2010). Si consideramos el IDH como medida aproximada del desarrollo, México se ubica en el lugar 53, mientras que en términos de desigualdad se ubica en el lugar 113 (IDH, 2009). Esto es, por su nivel de desarrollo, México se encuentra muy lejos en términos de equidad en la distribución del ingreso en relación con su ubicación relativa de generación de riqueza y condiciones educativas y de salud indispensables para el desarrollo humano. La desigualdad en México, como problema de su historia económico-social reciente, se ha convertido en un problema persistente. Aunque el Gini, como indicador de desigualdad en ingresos, muestra un comportamiento “constante” en el periodo, han existido cambios en la distribución que expresan ganancias o pérdidas de los deciles de ingreso.¹⁸⁶

En los **Cuadros 9 y 10** se muestra evidencia de varias situaciones:

1. En la etapa de alto crecimiento económico en México (1950-1968) si bien el Gini como indicador de desigualdad casi no varió, si lo hicieron los extremos de la distribución y los deciles bajos y medios, con pérdidas irrecuperables en el tiempo para los primeros siete deciles.
2. En 1994, año de inicio del TLCAN, comenzó un proceso opuesto al que varios investigadores encontraron para el periodo 1984-1994: una caída en la desigualdad, donde todos los deciles de la distribución ganaron a costa de la pérdida que se efectuó en la participación del decil más rico.

3. Sin embargo, 2002 marca una situación de desaceleración en la disminución del periodo. Es aquí cuando las brechas entre el 10% más rico y el 10% más pobre aunque siguen cayendo, lo están haciendo en un promedio anual equivalente a la mitad de lo que lo hicieron de 1994 a 2002.

De manera reciente, Esquivel, Lustig y Scott (2010) encuentran evidencia de que la desigualdad en la distribución del ingreso presenta una tendencia decreciente en el periodo 1996-2006. En general, se advierte que los ingresos promedio de los deciles más pobres crecieron a tasas más aceleradas que los ingresos promedio ubicados en los deciles más altos de la distribución. La tendencia a la baja fue a tasas crecientes. Después de 2000, los ingresos promedio de los deciles más pobres siguieron creciendo en promedio a tasas mayores que las de los deciles más ricos. Este crecimiento en los deciles más pobres de la distribución estuvo asociado con el incremento en el ingreso promedio los dos deciles más pobres ubicados en las áreas rurales, mientras el estancamiento en el ingreso promedio de los deciles más ricos estuvo asociado con la falta de crecimiento de los ingresos promedio de los deciles más altos en la distribución en las áreas urbanas (véase **Cuadro 11**).

Asimismo, la reducción en la desigualdad del ingreso tiene en la reducción de la desigualdad del ingreso salarial un fuerte componente¹⁸⁸: 87% para el periodo 1996-2000 y 65.5% para 2000-2006. El **Cuadro 12** registra los principales componentes que han intervenido en este comportamiento.

Cuadro 9: Evolución de la desigualdad en México, 1994-2004

Cambio en la desigualdad por periodo	1994-2002	2002-2004	1994-2004
% Ingreso de 10% más pobre	0.14	0.07	0.21
% Ingreso de deciles 2 a 5	1.44	0.03	1.47
% Ingreso de decil 6 a 9	2.01	-1.24	0.77
% Ingreso de 10% más rico	-3.59	1.14	-2.45
Brecha 10% más rico/10% más pobre	-6.92	-0.79	-7.71
Gini (cambio porcentual)	-3.3	0.46	-2.83

/ Elaboración propia con base en diferentes ENIGHs.

Cuadro 10: Distribución del ingreso en México, 1950-2004

Decil	1950 ^a	1968	1977	1984	1994	2002	2004
I	0.90	1.18	1.17	1.49	1.16	1.30	1.37
II	8.80	2.19	2.37	2.73	2.12	2.34	2.45
III	8.90	3.04	3.41	3.62	2.93	3.27	3.31
IV	10.30	4.09	4.57	4.59	3.82	4.26	4.21
V	8.70	5.07	5.86	5.78	4.87	5.31	5.24
VI	10.80	6.45	7.27	7.21	6.14	6.60	6.52
VII	11.80	8.34	9.32	9.15	7.84	8.31	8.19
VIII	7.50	11.24	12.21	12.14	10.47	11.06	10.76
IX	9.50	16.34	17.26	16.20	15.87	16.36	15.62
X	22.80	42.06	36.56	37.07	44.78	41.19	42.33
Gini	0.5120	0.5210	0.4820	0.5053	0.5577	0.5247	0.5294

a Los datos de 1950 a 1977 fueron tomados de Martínez de Navarrete, I. (1960) y Altimir, O. (1982) | Nota: El índice de Gini mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Un índice de Gini con valores cercanos a cero significa equidad cuasi perfecta en la distribución del ingreso, mientras uno cercano a 1 equivale a una perfecta desigualdad en la distribución del ingreso. / Morales *et al.*, La nacionalización bancaria: Reconfiguración de los grupos económicos (2010)



Cuadro 11: Comportamiento de la desigualdad del ingreso por periodos

Periodo	Comportamiento de la desigualdad (ingreso)
1984-1992	Desigualdad ascendente
1994-1996	Caída en la desigualdad
1996-1998	Ligero incremento en la desigualdad. Excepto en ingresos salariales que muestra comportamiento descendente desde 1994
1998-2000	Desigualdad descendente. Excepto ingreso corriente total ¹⁸⁷ , el cual muestra un comportamiento casi constante en el periodo.
2000-2002	Disminución pronunciada en la desigualdad. Con menor intensidad en los ingresos salariales
2002-2004	Caída de la desigualdad a tasas decrecientes: <ul style="list-style-type: none"> • Estancamiento en ingresos monetarios corrientes sin remesas • Aumento en ingresos salariales • Tendencia ligera a la alza en ingresos monetarios corrientes sin transferencias

Esquivel, Lustig y Scott (2010)

Cuadro 12: Componentes del ingreso no salarial¹⁹⁰

Componente	Ubicación en la distribución del ingreso (México)	Contribución a la desigualdad (2000)	Contribución a la desigualdad (2006)
Ingresos por propiedad de capital: ganancias, intereses rentas	Concentrado en los deciles altos de la distribución	Aumentan la desigualdad	Aumentan la desigualdad
Transferencias públicas por jubilación (pensiones)	Concentrado en los rangos medios y medios-altos de la distribución	Aumentan la desigualdad	Aumentan la desigualdad
Transferencias públicas focalizadas (Oportunidades y Procampo) ¹⁹¹	Concentrado en la parte baja de la distribución	Disminuyen la desigualdad	Disminuyen la desigualdad
Transferencias privadas (remesas)	Concentrado en los niveles medios y medio-bajos de la distribución	Disminuyen la desigualdad (baja brecha por nivel de ingreso entre área rural y urbana)	Disminuyen la desigualdad (baja brecha por nivel de ingreso entre área rural y urbana)

Esquivel, Lustig y Scott (2010)

El ingreso salarial fue una fuente importante de la reducción de la desigualdad en áreas urbanas, pero no en áreas rurales, donde la desigualdad salarial fue creciente.

En el total, dado el peso cada vez mayor de las áreas urbanas, hubo una reducción en la desigualdad, producto de la dinámica urbana, resultado de la reducción de la desigualdad del ingreso salarial debida a la disminución de la brecha entre los trabajadores calificados y los no calificados. En este resultado, hubo una interacción entre componentes de la oferta y la demanda laboral.

Por el lado de la oferta laboral (composición de la fuerza laboral), se presentó una disminución relativa en los trabajadores menos calificados y con menos experiencia y un aumento (aunque en menor proporción) en los trabajadores calificados con preparatoria y más experiencia. Por el lado de la demanda, se plantea la existencia de un incremento en la demanda de trabajadores no calificados, dado que después del periodo post-TLCAN hubo una expansión de maquiladoras en el sector manufacturero (Robertson, 2007).

Aunque en general pudiera interpretarse como un logro en términos de reducción de desigualdad y por tanto como progreso, la situación es que si la brecha salarial cayó fue producto de que la masificación de la educación (en términos de años promedio de escolaridad, por ejemplo) derivó en un incremento de la población activa calificada por encima de la capacidad de empleos que la demanda por trabajo calificado podría absorber. Ello tiene coherencia si asumimos que la expansión del sector manufacturero post-TLCAN tiene que ver más con una

dinámica de maquila, que con una política industrial de impulso al desarrollo tecnológico y científico.

La interacción en ambos mercados, el del trabajo calificado y no calificado, a la que hemos hecho mención, da lugar a un aumento mayor de los salarios de los trabajadores menos calificados y ubicados en los deciles bajos de la distribución y a un aumento, en menor proporción, de los salarios de los trabajadores calificados, dando lugar con ello a un cierre en la brecha salarial, sin que eso signifique un progreso social. Se da una situación más equitativa en un entorno de bajo crecimiento. Se reparte un poco mejor, siendo más pobres¹⁸⁹.

El segundo componente que tuvo un impacto importante sobre la reducción en la distribución del ingreso fue el ingreso no salarial, el cual pasó de representar menos de 1% de impacto en la distribución del ingreso a 15% para el final del periodo.

También los determinantes sociodemográficos tuvieron una mayor participación en la disminución de la desigualdad. De representar en conjunto casi 13% del cambio total en la desigualdad en la distribución del ingreso en el periodo, pasó a 20% aproximadamente. Este cambio fue producto de transformaciones en los patrones demográficos (Esquivel, 2008): reducción en las tasas de fertilidad que dieron lugar a una caída en el tamaño promedio del hogar (5.6 en 1996 a 4.9 en 2006), así como el incremento en la tasa de participación femenina en la fuerza laboral, con cambios mayores y más significativos en los sectores más pobres de la población (deciles más bajos de la distribución).



2.3 Heterogeneidades sociales: los factores tras las inequidades

En el presente apartado se busca identificar para el caso mexicano, conjuntos poblacionales cualitativamente homogéneos en el interior y heterogéneos entre sí, dadas las similitudes observadas en las diferentes dimensiones que se consideraron a partir de las condiciones socioeconómicas y la estructura de oportunidades de la población mexicana. Las variables o dimensiones utilizadas para el análisis fueron variables de tipo sociodemográficas o socioeconómicas, de equipamiento y servicios básicos, económicos y regionales¹⁹².

Para ello, se utiliza la metodología adoptada por la Red AUSJAL para el desarrollo del Proyecto Observatorio Latinoamericano de Pobreza. A partir de la aplicación de técnicas estadísticas multivariadas (Análisis de Componentes Principales Categórico [CATPCA]) y de datos de índoles social, demográfica y económica de la ENIGH 2006 se construyeron una serie de estratos de hogares en torno a las variables más pertinentes para dicha estratificación¹⁹³. Tales estratos o segmentos reflejan la agrupación de grupos de hogares en función de sus condiciones de vida. Adicionalmente, la metodología permite identificar los factores que están detrás de la clasificación de los hogares y con ello conocer porque un hogar con determinadas características se ubica en un estrato o segmento y no en otro.

Estadística descriptiva

En *México, Anexo 1* se muestran los resultados de estadística descriptiva de las variables utilizadas para el análisis de condiciones heterogéneas de la población mexicana. De las cosas que pueden destacarse, se encuentra que 48% de las personas con 15 años y más no cuentan con educación básica completa (educación primaria y secundaria), 44% no tiene acceso a los servicios de salud como derechohabiente, 84% no se dedican a la agricultura, 53% son obreros o empleados y sólo 5.6% es considerado patrón.

En cuanto a equipamiento y servicios del hogar, destaca que 30% de los hogares no utiliza el gas para cocinar, 14% no dispone de agua entubada de la red pública y 13.5% no dispone de drenaje. Esto sin duda afecta condiciones fundamentales de la vida y la cotidianidad. Tomemos el caso de las personas que no cuentan con teléfono fijo, computadora o internet. La carencia de éstas si bien no afecta los funcionamientos básicos, sí lo hace en el plano del desarrollo de capacidades. Una sociedad cuyo motor le exige producir cada vez más, sin consideraciones ni preocupaciones por su distribución, genera situaciones de empobrecimiento relativo y exclusión. Los beneficios de los avances tecnológicos, de la liberalización del comercio internacional y de mayor productividad se concentran en ciertos estratos de la población. La concentración y centralización de recursos, favorecida por una formación económico-social que fomenta los monopolios, genera que sólo 27% de los mexicanos tengan teléfono fijo (73.1% no lo tienen), que 92.5% de los hogares no tengan internet y que 81% no cuente con computadora. En cuanto al acceso a los electrodomésticos, las cifras son menos altas, aunque no por ello dejan de expresar la situación de desigualdad de muchos hogares: 37% no tiene lavadora, 22% no tiene refrigerador, 14% no tiene televisor y 18% no cuenta con licuadora.

En relación con el grupo de variables de gasto e ingreso del hogar, se resalta que 85.6% de los hogares no dispone de tarjeta de crédito otorgada por una institución bancaria y 81.7% no disponen de crédito comercial. A partir de la nacionalización bancaria decretada en México en 1982 y su posterior reprivatización que significó un reagrupamiento de los grandes grupos empresariales, la banca dejó de funcionar como el principal motor del financiamiento del desarrollo y su actividad se concentra ahora en el préstamo al consumo, principalmente dirigido a sectores de altos y medios ingresos.

El desarrollo del sistema financiero en México ha fomentado, por un lado el redireccionamiento del financiamiento hacia sectores no productivos y por otro su concentración en determinados sectores poblacionales. En otro orden, destaca también la cifra de 24% de los negocios agrícolas que representan más de 50% del ingreso del hogar, cuando sólo 4% de los jefes de familia trabajan en el campo y sólo 5% son patrones (dueños de negocios). Ello podría deberse a la alta concentración del ingreso que se está presentando en los negocios agrícolas, agroindustriales, etc. Finalmente, cabe señalar el porcentaje de hogares que reciben transferencias del principal programa del gobierno para el combate a la pobreza que es Oportunidades (18.7%) y su impacto en la disponibilidad de recursos totales (0.4%).

El último conjunto de variables consideradas para un análisis de las heterogeneidades de México fue el de las llamadas variables regionales, de las cuales resaltan los resultados sobre la distancia promedio a las localidades más próximas para estudiar bachillerato (8 kilómetros), la población hablante sólo de lengua indígena (1.2%) y aquella que habla tanto lengua indígena como castellano. Las decisiones sobre estudiar el bachillerato, buscar algún empleo, migrar o delinquir, pueden verse influenciadas por los factores geográficos. El que en promedio sean 8 kilómetros de distancia a la localidad más cercana con bachillerato, más las posibilidades de infraestructura e ingresos disponibles para estudiar (10% de los gastos del hogar son para educación) puede influir en la probabilidad de seguir estudiando después de la secundaria. Las políticas públicas han sido hasta el momento, ineficaces para disminuir la dispersión poblacional, así como para comunicar de manera eficiente y eficaz a la mayor parte del territorio nacional, más si se considera que una parte importante de la población (40%) no vive en las grandes ciudades.

El PIB *per cápita* regional da cuenta de las heterogeneidades en las condiciones de vida promedio de los hogares asentados en los estados de la República Mexicana. Diversos estudios sobre desarrollo regional en México en los últimos años han planteado la existencia de divergencia económica estatal profundizada fundamentalmente a partir de la década de los 90 y la entrada en vigor del TLCAN. El ingreso *per cápita* disponible del estado más rico del país es 6 veces el ingreso *per cápita* del estado más pobre. Cuando consideramos su dispersión como indicador de desigualdad, equivalente a la mitad del promedio del PIB regional *per cápita* y mayor al valor del estado más pobre. Esta inequidad regional si bien tiene un impacto en el desarrollo económico y social en términos generales, no se considera cuando comparamos con-



diciones de vida de los hogares mexicanos. Una de las razones es que en un mismo estado puede encontrarse una distribución similar en cuanto a los estratos o segmentos de hogares mostrados a continuación en la tipología de hogares.

2.2.1. Tipología de hogares

Para efectuar la descripción de la tipología de los hogares en México conforme a sus características socioeconómicas se consideraron las interrelaciones de las cuatro categorías de variables. El análisis multivariado de componentes principales permitió la identificación de factores determinantes que agruparon a las variables más significativas para explicar las condiciones de vida de los hogares. La tipología de hogares considera por tanto, la agrupación de los hogares mexicanos de acuerdo con esos factores, tipificando aquellos cuyas condiciones de vida sean similares entre sí y heterogéneas con otro grupo de hogares. El resultado de este análisis se ilustra en el **Gráfico 10**.

Esta clasificación nos permitió reconocer la predominancia de las inequidades por tipo de hogar y extraer una serie de conclusiones específicas que demuestran el impacto de las heterogeneidades existentes, de acuerdo con la matriz de datos disponibles. La información analizada muestra evidencia de diferencias claras entre los tipos de hogares para la gran mayoría de las variables estudiadas. La clasificación por estratos o tipología de hogares fue la siguiente:

- **Estrato 1. Hogares con nivel de supervivencia.** Comprende 21% del total de hogares del país (alrededor de 22 millones 013 mil personas), que se encuentran en las peores condiciones de vida de la sociedad mexicana y podría decirse que en condiciones de supervivencia, con carencias significativas en todas las dimensiones de bienestar analizadas.
- **Estrato 2. Hogares en condiciones precarias.** Grupo de hogares en condiciones de existencia precarias, con múltiples carencias y que representa 26% de los hogares (unas 27 millones 254 mil personas).

- **Estrato 3. Hogares con nivel de vida bajo.** Agrupa a 27% de los hogares (alrededor de 28 millones 302 mil personas) y, a pesar de ser un estrato intermedio, las condiciones de vida de estos hogares presentan todavía algunas carencias.
- **Estrato 4. Hogares con nivel de vida medio.** Representa a 20% de los hogares mexicanos (alrededor de 20 millones 965 mil personas) con un nivel de vida relativamente digno y decoroso, con algunas carencias, pero sin los beneficios de los hogares con un nivel de vida más elevado.
- **Estrato 5. Hogares con nivel de vida alto.** Abarca sólo a 6% de los hogares con mejores condiciones de vida del país, alrededor de 6 millones 289 mil personas (véase **Gráfico 10** para observar la distribución de los hogares).

Factores o componentes de las heterogeneidades

La metodología multivariable aplicada permitió identificar las variables que están detrás de la tipología de los hogares mexicanos. Los 6 factores obtenidos sintetizan el comportamiento estadístico de 69 variables de carácter económico, sociodemográfico, de equipamiento y servicios básicos del hogar y regionales (véase **Cuadro 13**). Tales factores representan una síntesis del impacto de las variables sobre las condiciones de vida. El ejercicio multivariable permitió realizar un óptimo escalamiento que culminó con la elección de 35 variables agrupadas en 6 factores, que cumplen los requerimientos técnicos requeridos para la aplicación¹⁹⁴.

La clasificación de tales variables puede observarse en **México, Anexo 3**, en el cual además se puede consultar el impacto particular de cada una de las variables en heterogeneidades.

Además, estas variables pueden agruparse en cuanto a su carácter específico. Esta información se resume en el **Cuadro 14**:

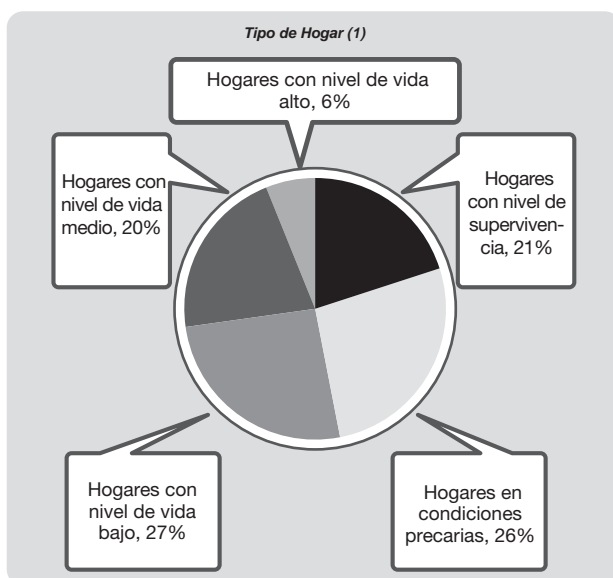
La clasificación de cada una de las variables también puede observarse en **México, Anexo 3**. No obstante, aquí ya podemos observar que 26.09% de las heterogeneidades se explican por variables Regionales (ser indígena, acceso a salud y educación); otro 15.86% lo explican las variables de Equipamiento y servicios del hogar (materiales de la vivienda, electrodomésticos y comunicaciones); otro 10.73% obedecen a variables Sociodemográficas (nivel de escolaridad, tamaño del hogar y tasa de dependencia); y otro 2.92% corresponden a variables relacionadas con el gasto e ingreso del hogar (predominancia de ingreso de fuentes agrícolas).

Finalmente, otro 2.41% de las heterogeneidades se explican por una variable de orden Socioeconómica-Regional (número de presuntos delincuentes). Detallaremos ahora, de manera particular, los resultados de algunas de las variables estudiadas, según el factor al que pertenecen. El detalle de la siguiente información está en **México, Anexo 4**.

El **Factor 1** se integró por 17 variables relacionadas con educación, uso de servicios, materiales de la vivienda, electrodomésticos y comunicaciones.

Para **educación** consideramos dos variables: Escolaridad promedio del hogar y Porcentaje de miembros de 15 años y más con educación básica incompleta.

Gráfico 10: Estratificación socioeconómica de los hogares mexicanos, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.



Cuadro 13: Resumen del modelo multivariado CATPCA

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada	
		Total (Autovalores)	% de la varianza
1	.911	8.729	24.940
2	.748	3.660	10.457
3	.701	3.137	8.963
4	.631	2.584	7.383
5	.588	2.334	6.668
6	.409	1.658	4.737
Total	.983^a	22.102	63.147

Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.

El primer indicador refleja nivel promedio de educación por estrato. El Estrato 1 registró 6.8 años como promedio de escolaridad. El Estrato 2 apenas superó en 0.2 años el nivel del Estrato 1. El promedio nacional es de 8.1 años; no obstante, la población de 74% de los hogares con menor calidad de vida del país tiene un máximo de 8.4 años de educación y 46% menos de 7 años. En cambio, sólo 6% de los hogares del país (Estrato 5) tiene un promedio de educación de 10.7 años.

Por otra parte, en el Estrato 1 encontramos que 56.9% de la población mayor de 15 años tiene su educación básica incompleta, y 55.3% de la población del Estrato 2, de los hogares en condiciones precarias. Por tanto, si agregamos los Estratos 1 y 2 encontramos que de 47% de la población más pobre del país, más de la mitad de su población mayor de 15 años no culminó su educación básica. El indicador es de 42.7% de la población mayor de 15 años para el Estrato 3. Finalmente, 29.2% de la población mayor de 15 años del Estrato 5, de los hogares con nivel de vida alto, de 6% de la población con mejores condiciones de vida del país, no completó su educación básica.

En promedio, 46.3% de la población total del país mayor a 15 años no culminó su educación básica. Hay un comportamiento tendencial hacia un mayor nivel de escolaridad en los últimos años que oculta, mediante el promedio, el bajo nivel de escolaridad de la población de mayor edad del país entre la población más pobre.

Cuadro 14: Incidencia por tipo de variable

Tipo de variable	
Socioeconómica-regional	2.41%
Sociodemográfica	10.73%
Equip. y servicios del hogar	15.86%
Gasto e Ingreso del Hogar	2.92%
Regional	26.09%
Socioeconómica	5.90%

Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.

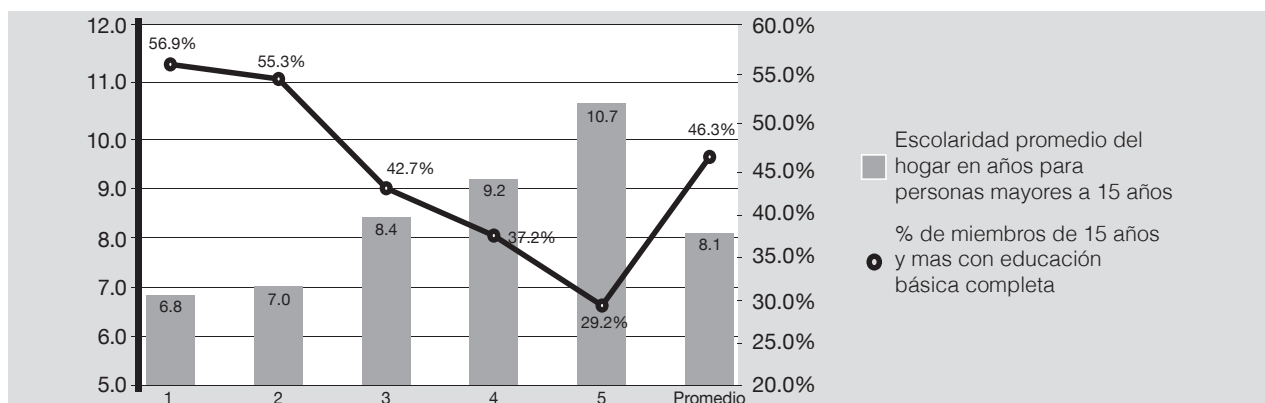
Donde puede observarse con mayor detalle la relación que hay entre escolaridad promedio del hogar y porcentaje de población mayor de 15 años con educación básica incompleta es en la proporción inversa de ambos indicadores al aumentar el estrato, tal como puede observarse en el **Gráfico 11**.

En relación con las *características de la vivienda*, estudiamos el comportamiento de las variables: tenencia y tipos de materiales de los pisos, paredes y techos con los que fueron construidas las viviendas.

En promedio, 66.3% de los hogares registraron tener propiedad de su vivienda. En importancia le siguen las viviendas rentadas o alquiladas (14.5%) y las prestadas por un familiar o amigo. Estas tres categorías responden por 94.3% de la tenencia de la vivienda; el resto de las viviendas son usufructuadas según las siguientes categorías: En proceso de pago (4.6%) y Prestada por parte de su trabajo (0.6%), otro 0.6% no declaró o no está en las condiciones anteriores.

En términos específicos, 74% de quienes se encuentran clasificados en el Estrato 5, hogares con nivel de vida alto, cuentan con casa propia y representan el mayor porcentaje de los alcanzados por cualquier otro estrato. Pero de manera peculiar, el siguiente estrato en importancia de mayor proporción con propiedad de la vivienda es el 1, hogares con nivel de supervivencia, con 73.5%. Es significativo destacar que los estratos 3 y 4 registraron una proporción más baja de propiedad

Gráfico 11: Escolaridad promedio del hogar y porcentaje de mayores de 15 años con educación básica incompleta por estrato, 2006



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA ENIGH 2006.



de vivienda, incluso que el Estrato 2, pues respectivamente registraron 57.4%, 64% y 70.1%. El Estrato 3 incluye a la mayor proporción de personas sin vivienda propia, seguido por el Estrato 4. Esta condición, cuenta en contrapartida con que el Estrato 3 registró la mayor proporción de personas que rentan o alquilan (18.8%), o viven en una vivienda prestada por un familiar o un amigo (16.7%). Ambos indicadores son superiores en varios puntos porcentuales al promedio.

En relación con el tipo de materiales de la vivienda, encontramos que en promedio 53.2% de las viviendas cuentan con piso firme o de cemento; 39.1% con loseta, mosaico o alfombra y que 7.3% de las viviendas tienen piso de tierra. No se tiene información precisa para otro 0.4% de las viviendas. Al realizar el análisis por estrato, se observan mayores desigualdades que las presentadas en el caso de la tenencia. Así, 68.4% de las viviendas del Estrato 1 (hogares con nivel de supervivencia) tienen piso firme o de cemento, 17.9% piso de loseta, mosaico o alfombra y 13.3% piso de tierra; estos datos contrastan significativamente con los del Estrato 5 (hogares con nivel de vida alto), el cual registró los siguientes datos: 22.1%, 76.6% y 0.7%, respectivamente. El piso firme es preponderante en el Estrato 1; en cambio, en el Estrato 5 más de tres cuartas partes de las viviendas tienen piso de loseta, mosaico o alfombra.

En materiales de las paredes de la vivienda, en promedio, 85.5% de las viviendas tienen paredes de ladrillo, block o concreto; 7.7% de adobe, barro o bajareque; 4.3% madera o tejamanil; 1.5% de las paredes de las viviendas están elaboradas con material de desecho, lámina, carrizo o bambú; 0.7% con multipanel o panel y 0.4% con otro material. Ahora bien, mientras que 90.9% de las viviendas de los Estratos 4 y 5 son de ladrillo, block o concreto, encontramos que en los Estratos 1 y 2 sólo 79.0% están en esa condición. En cambio, mientras que los Estratos 1 y 2 registraron que las paredes de 12.8% y 12.7% de las viviendas son de adobe, barro o bajareque; los valores correspondientes para los Estratos 4 y 5 son 3.3% y 5.0%, respectivamente.

Y en materiales utilizados en la construcción de techos, el promedio refleja que 68.6% de las viviendas tienen techo de losa de concreto; 19.3% presentan techo de lámina metálica o de asbesto; 8.8% de material de desecho, carrizo o bambú y 3.3% de teja. No obstante, encontramos que mientras más bajo es el estrato es menor la proporción de viviendas con techo de losa de concreto (54.2% en el Estrato 1, es decir, 14.4 puntos porcentuales menos que el promedio) y es mayor la proporción de viviendas con techo de lámina metálica o de asbesto.

De manera general, podemos concluir que las viviendas típicas del Estrato 1 tienen piso firme o de cemento (incluso hay una proporción mayor de viviendas con piso de loseta, mosaico o alfombra de las que hay con piso de tierra), paredes de ladrillo, block o concreto y techo de losa de concreto o lámina metálica o de asbesto (pese a que hay 20 puntos porcentuales de diferencia entre estos dos tipos de materiales, explican en común la construcción de los techos de más de 80% de las viviendas del Estrato 1). Por su parte, el Estrato 5 presentó una vivienda típica con piso de loseta, mosaico o alfombra; paredes de ladrillo, block o concreto y techo de losa de concreto.

En cuanto al acceso a los *servicios básicos* consideramos acceso a drenaje y a energía eléctrica, y disponibilidad de agua.

De acuerdo con los resultados de la ENIGH 2006, 73.2% de las viviendas cuentan con un drenaje con acceso a la red pública, 14.7% conducen sus desechos hacia fosas sépticas, 10.1% no cuentan con drenaje, 1.4% registraron tubería con vaciado hacia una barranca y 0.7% con tubería con vaciado a río. No obstante, mientras que 89.3% de las viviendas del Estrato 5 drenan sus desechos en la red pública, sólo 54.7% de las viviendas de quienes se encuentran en el Estrato 1 lo hacen de esa forma. En claro contraste, sólo 1.9% de las viviendas del Estrato 5 no cuentan con drenaje, mientras que en el Estrato 1 esta condición representa 19.4% de las viviendas, es decir, una proporción 10 veces superior a la del Estrato 5. En el caso del uso de fosas sépticas, encontramos que mientras 8.5% de las viviendas del Estrato 1 las usan para sus sistema de drenaje, en el caso de las viviendas del Estrato 1 la proporción representó 20.4%, mucho más del doble.

Es significativo, en todo caso, que 1.9% de las viviendas del Estrato 5 no cuente con sistema de drenaje, pues es evidencia de la ineficacia de las políticas públicas por resolver las necesidades de la población, incluso de aquella con capacidad de compra. Esta misma condición vuelve a observarse al considerar la proporción de viviendas que arrojan sus desechos en barrancas y ríos, pues representan 0.2% y 0.1% de las viviendas del Estrato 5, proporción varias veces inferior a la registrada en el Estrato 1: 4.0% y 1.5%, respectivamente: es decir, 20 y 15 veces más.

En relación con la *disponibilidad de agua* en la vivienda, 90.0% de las viviendas reciben agua de la red pública, 4.4% la obtienen por medio de un pozo, 2.3% por hidrante u otras viviendas, 1.6% por pipa y 1.7% por ríos (u otras formas). De manera desagregada, 97.9% de las viviendas del Estrato 5 acceden al agua de la red de pública, 0.8% mediante pipa, 0.8% mediante pozo y 0.5% mediante hidrante. En cambio, sólo 83.2% de las viviendas del Estrato 1 obtienen agua de la red pública, 8.2% mediante pozos y 4.5% la obtienen del río. En general, puede observarse que conforme se asciende en los estratos va mejorando el acceso a los servicios públicos, sin que pueda asegurarse que realmente se satisfagan con eficacia las necesidades de la sociedad ni de ninguno de sus estratos plenamente.

En cuanto a *drenaje y disponibilidad de agua* existe una amplia brecha entre los Estratos 1 y 5 al considerar exclusivamente el acceso al servicio de la red pública, con una tendencia ascendente al cambiar de estrato. Esa brecha es de 34.6 puntos porcentuales en el caso del acceso a drenaje y se reduce a 14.8 puntos porcentuales en el caso de la disponibilidad de agua de la red pública en la vivienda. Las brechas son en sí mismas ilustrativas, pues la población que está privada de los servicios indispensables ha recurrido a buscar satisfacer estas necesidades con los medios a su alcance y sin una solución integral que les garantice mejores niveles de vida. Es evidente que el acceso y el tratamiento del agua repercuten ineludiblemente en la nutrición, alimentación y salud de la población y sus restricciones o limitaciones favorecen condiciones de insalubridad, contaminación y descomposición.



Por otro lado, en relación con el *acceso a energía eléctrica*, 98.3% de las viviendas del país están conectadas a la red de servicio público. Al desagregar, encontramos que 99.1% de las viviendas del Estrato 5 cuentan con energía eléctrica de la red pública, 99.5% de las viviendas del Estrato 4, 98.5% del Estrato 3, 97.0% del Estrato 2 y 97.9% del Estrato 1. Aquí, en contraste con los dos servicios anteriores, las proporciones de mayor y menor acceso no se dan entre los Estratos 5 y 1, sino entre el 4 y el 2 y la diferencia son 2.5 puntos porcentuales.

En *materiales disponibles para la cocina*, consideramos las variables: material usado para cocinar, disponibilidad de estufa, licuadora y refrigerador.

En general, 84.9% de la población cocina con gas, 13.0% lo hacen con carbón, 1.1% con electricidad, 0.0% con petróleo y 1.0% no utiliza materiales para cocinar. No obstante, mientras que para los Estratos del 1 al 5 encontramos los valores de 72.3%, 75.9%, 90.6%, 95.0% y 96.7%, respectivamente, en el uso de gas como material usado para cocinar, en el caso del uso de leña o carbón encontramos: 26.1%, 22.5%, 7.1%, 2.3% y 0.4%, respectivamente.

Otro dato significativo es el relacionado con la proporción de *hogares sin estufa de gas o eléctrica*, pues mientras que en general 10.5% de los hogares no cuentan con una de ellas, por Estratos del 1 al 5 encontramos las siguientes proporciones: 15.76%, 17.13%, 6.91%, 5.20% y 4.12%, respectivamente.

Al considerar la *disponibilidad de refrigerador en el hogar* nuevamente se hacen visibles los contrastes entre los estratos (del 1 al 5): 32.4%, 25.8%, 15.0%, 8.8% y 5.3% de los hogares no cuentan con un aparato de esta naturaleza, respectivamente. Y esto sin considerar las diferentes capacidades de cada aparato. En general, 19.0% de los hogares del país no cuenta con refrigerador.

En cuanto a licuadora, en promedio, encontramos que 14.5% de los hogares no cuentan con una, y aquí la brecha entre el Estrato 1 (18.7%) y el 5 (8.2%) nos arroja una brecha de 10.5 puntos porcentuales, la cual es menor que los 27.1 puntos porcentuales de brecha que existen entre ambos estratos en la disponibilidad de refrigerador

o los 11.65 puntos porcentuales de diferencia entre esos estratos en el caso de la disponibilidad de estufa.

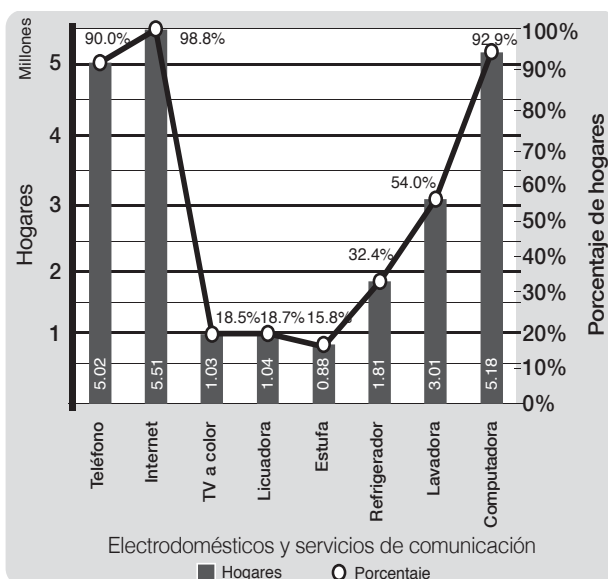
Por otra parte, en *disponibilidad de televisión a color* encontramos que mientras 26.8% de las viviendas del país no cuentan con acceso a la red de drenaje público (y 10.1% de las viviendas carecen de drenaje) y 10.0% de las viviendas no cuentan con acceso a agua de la red pública, 11.05% de los hogares no cuentan con televisión a color. Incluso 4.22% de los hogares del Estrato 5 tampoco cuenta con este aparato, mientras que en el Estrato 1 corresponde a 18.46% de los hogares la carencia de televisión, en el Estrato 2 la proporción es de 15.45%.

Algo distinto sucede en el caso de la *disponibilidad de lavadora y computadora*. Mientras que 34.53% de los hogares carecen de lavadora, 80.98% carecen de equipo de cómputo. Además, en el Estrato 1, integrado por hogares con nivel de supervivencia, registramos que 54.05% de los hogares carecen de lavadora y 92.85% de computadora, es decir, sólo 7.15% de los hogares del estrato cuentan con computadora. En cambio, en el Estrato 5, que está formado por hogares con nivel de vida alto, encontramos que 11.77% de los hogares no cuentan con lavadora y 44.37% no tienen computadora. Así, mientras que la brecha entre el Estrato 1 y el Estrato 5 es de 14.24 puntos porcentuales en el caso de la disposición de televisión de color en los hogares; en el caso de la disposición de lavadora la brecha se abre entre ambos estratos en 42.28 puntos porcentuales y llega a 48.48 puntos porcentuales de diferencia en cuanto a disposición de computadora en el hogar.

En general, puede observarse que la mayor generalización de estas herramientas domésticas se da, en orden de importancia, de la estufa, pasando por la licuadora, la televisión, el refrigerador y la lavadora, hasta, en última instancia, la computadora. Los **Gráficos 12** y **13** nos muestran la diferencia entre los estratos 1 y 5 en cuanto a las variables relacionadas con electrodomésticos y comunicaciones.

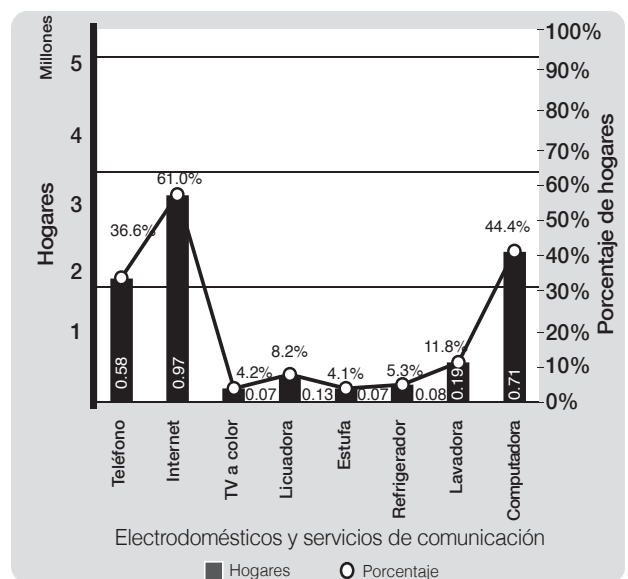
En relación con las *comunicaciones*, en promedio 71.48% de los hogares del país carecen de línea tele-

Gráfico 12: Hogares del Estrato 1 con carencias de comunicaciones y electrodomésticos, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.

Gráfico 13: Hogares del Estrato 5 con carencias de comunicaciones y electrodomésticos, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.



fónica fija o móvil, y 92.34% de los hogares carecen del servicio de internet. No obstante, en el Estrato 1 encontramos que 90.01% de los hogares carecen de línea telefónica y 98.83% carecen de internet; en cambio, en el Estrato 5 los valores para ambas variables son 36.62% y 61.00%, respectivamente. Las brechas entre ambos estratos son de 37.83 puntos porcentuales en el caso de disposición de línea telefónica y 53.39 puntos porcentuales en cuanto a disposición de internet en el hogar. O expresado en otros términos, mientras que 9.99% de los hogares del Estrato 1 sí cuentan con línea telefónica en su hogar, en el Estrato 5 la proporción es de 63.38%, es decir, una proporción de 6.34 veces. En el caso de la disposición de internet en el hogar los datos son: sólo 1.17% de los hogares del Estrato 1 cuentan con el servicio en su domicilio y 39.00% de los hogares del Estrato 5, es decir, una proporción de 33.39 veces entre el estrato más bajo y el más alto.

También revisamos la distribución de *hogares que reciben fondos del programa gubernamental Oportunidades*. Todos los estratos perciben fondos del programa, a pesar de que oficialmente está orientado a los pobres. La proporción de hogares que recibe fondos por Oportunidades se va reduciendo conforme pasamos del Estrato 1 al 5; no obstante, en el Estrato 5 (el que como hemos observado presenta las mejores condiciones de vivienda, servicios y aparatos electrónicos, y que hemos clasificado como de hogares con nivel de vida alto) 0.67% de los hogares reciben ingresos a través de tal programa. En el caso del Estrato 1, hogares con nivel de supervivencia, 32.46% reciben ingresos del programa. La proporción de los hogares de los Estratos 2, 3 y 4 que reciben fondos de ese programa son: 21.71%, 9.29% y 3.81%, respectivamente.

Finalmente, en el Estrato 1 (21% de la población más pobre, la de hogares de nivel de supervivencia), 0.91% de la población está tipificada como presunto delincuente. En el Estrato 2, hogares en condiciones precarias, que abarca a 26% de la población, responde por 3.82% de los presuntos delincuentes; mientras que el Estrato 3, hogares con nivel de vida bajo, que abarca a 20.96% de la población, responde por 20.39% de los presuntos delincuentes; en los estratos 4 y 5 que abarcan a 26% de la población se encuentra el mayor porcentaje de presuntos delincuentes, arriba de 34%.

El **Factor 2** está integrado por 5 variables relacionadas con la ubicación geográfica y las distancias promedio a camino con terracería y a servicios educativos.

En *distancia al camino con terracería más próximo*, el promedio es de 2.9 kilómetros. De manera específica, el Estrato 1 registró una distancia promedio de 1.4 kilómetros, y el Estrato 5 registró 5.3 kilómetros; la brecha es de 3.9 kilómetros entre un estrato y otro. Los Estratos 2, 3 y 4 registraron 2.0, 2.8 y 4.3 kilómetros como promedio. Es visible que los Estratos 1, 2 y 3 están por debajo del promedio; en cambio, los Estratos 4 y 5 lo superan en 1.4 kilómetros.

En la *distancia a una institución preescolar* el promedio es de 2.8 kilómetros, *a una primaria* es de 2.2 kilómetros, *a una secundaria* es de 3.3 kilómetros y *a un bachillerato* es de 7.0 kilómetros.

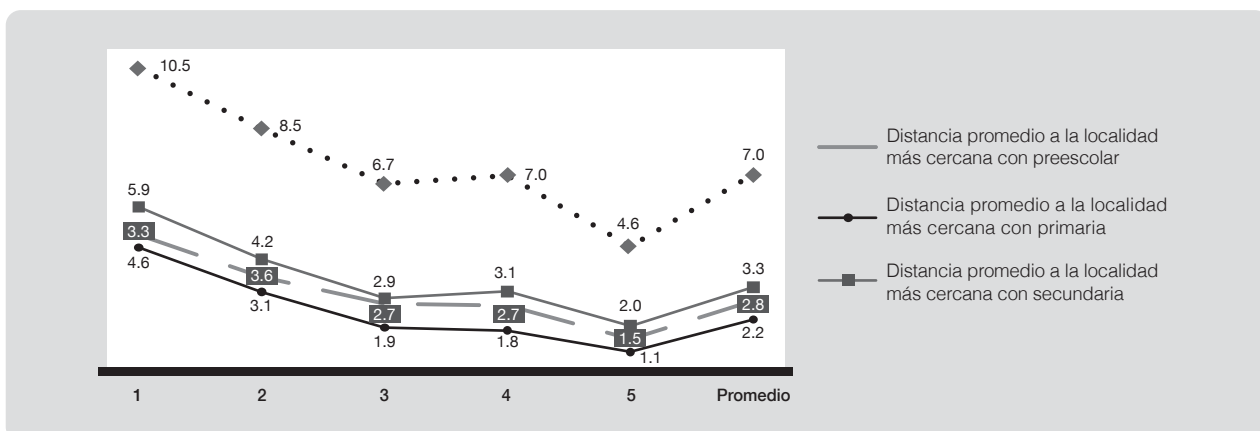
La distancia promedio a la localidad más cercana con preescolar en el Estrato 1 es de 5.0 kilómetros; en el Estrato 2 es de 3.6 kilómetros; en los estratos 3 y 4 es de 2.7 kilómetros y en el Estrato 5 es de 1.5 kilómetros. En ese sentido, entre el estrato más pobre y el más rico hay una brecha de 3.5 kilómetros en este indicador, y 94% de la población del país cuanta con la localidad más cercana con preescolar a un mínimo promedio de 2.8 kilómetros. Sólo 6% de la población del país (la que corresponde al Estrato 5) dista de la localidad más cercana con preescolar sólo 1.5%, en este caso la brecha aún sigue siendo de 1.3 kilómetros.

En el caso de la localidad más cercana con primaria, 21% de la población del país (Estrato 1) dista 4.6 kilómetros, otro 26% (Estrato 2) dista 3.1 kilómetros, para otro 27% (Estrato 3) está a 1.9 kilómetros, el Estrato 4 la encuentra a 1.8 kilómetros y el Estrato 5 (6%, los hogares con nivel de vida alto) la encuentra a 1.1 kilómetros.

La brecha en este caso entre el estrato más pobre y el más rico vuelve a ser de 3.5 kilómetros, y 47% de la población más pobre del país requiere recorrer al menos 3.1 kilómetros (en promedio) para llegar a una localidad con primaria. Este dato es significativo, pues no debe olvidarse que, de acuerdo con la Constitución, las educaciones primaria y secundaria son obligatorias (véase el **Gráfico 14**).

La distancia promedio a la localidad más cercana con secundaria es de 5.9 kilómetros para 21% de la población (Estrato 1), 4.2 kilómetros para el siguiente 26% (Estrato 2), 2.9 kilómetros para el Estrato 3, 3.1 kilómetros para la población del Estrato 4 (20% de la población

Gráfico 14: Distancias promedio del hogar de los centros educativos, según estrato, 2006



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA ENIGH 2006.



del país) y 2.0 kilómetros para 6% de la población, la del Estrato 5. La brecha en este caso entre el estrato más pobre y el más rico es de 3.9 kilómetros y 47% de los hogares del país en condiciones de supervivencia o precarias dista mínimamente en promedio 4.2 kilómetros para la localidad más cercana con secundaria.

En lo que se refiere a la distancia promedio de la localidad más cercana con bachillerato es de 10.5 kilómetros para 21% de la población más pobre (Estrato 1), mientras que para el Estrato 2 hay una distancia de 8.5 kilómetros, para el Estrato 3 está a una distancia de 6.7 kilómetros, el Estrato 4 tiene que recorrer una distancia de 7 kilómetros, mientras que el Estrato 5 —que agrupa al 6% de la población con mejores condiciones de vida del país— recorre una distancia de 4.6 kilómetros para llegar al bachiller. La brecha existente entre la localidad del sector más pobre y el más rico para el acceso a un bachiller es de 5.9 kilómetros. Y el promedio de los estratos, en lo que se refiere a la distancia de la localidad del bachiller es de 7 kilómetros.

El **Factor 3** está integrado por 4 variables relacionadas con la salud.

La brecha existente entre el Estrato 1 y 5 es de 33 puntos porcentuales en la variable de *Médicos que tienen contacto con los pacientes*, lo que refleja la baja calidad de atención médica para el Estrato 1 que agrupa a 21% de la población más pobre, ya que cuenta con 1.08% de los médicos que tienen contacto con sus pacientes. El Estrato 2, hogares en condiciones precarias, concentró 4.40% de los médicos que tienen contacto con los pacientes. En el Estrato 3, hogares con nivel de vida bajo, 25.60% de los médicos tienen contacto con los pacientes; y en los estratos 4 y 5 (26% de la población con las mejores condiciones de vida) cuentan con 34% de tales médicos. Por otro lado, el *porcentaje de enfermeras que tienen contacto con los pacientes* en el Estrato 1 es de 0.83%; en el Estrato 2 es de 4.45%; en el Estrato 3 es de 25.14%; y los estratos 4 y 5 concentran 35% de las enfermeras que tienen contacto con los pacientes. La brecha existente entre los estratos 1 y 5 es de 34 puntos porcentuales.

En el Estrato 1 sólo hay 0.32% de las *camas censadas por habitante a nivel municipal*, en el Estrato 2 hay 3.26%, en el Estrato 3 hay 25.33%, mientras que los dos últimos estratos concentran más de 35% de tales camas. Finalmente, el porcentaje de consultorios a nivel

municipal es de 2.07% en el Estrato 1; 6.07% en el 2; 25.42% en el 3; y 32% en los estratos 4 y 5. Hay una brecha de 30 puntos porcentuales entre el Estrato 1 y el 5 en relación con esta variable.

El **Factor 4** está integrado por 5 variables relacionadas con condiciones laborales: disposición de prestaciones, promedio de ocupantes por cuarto, posición en el empleo del jefe de hogar e ingresos de negocio agrícola.

Encontramos que en 47.0% de los hogares no es *derechohabiente de algún servicio de salud*. Al desagregar esta información según los estratos, se registró que en el Estrato 1 esta proporción alcanza a 50.4% de los hogares, 48.4% del Estrato 2, 35.9% del Estrato 3 y, en lugar de continuar en descenso (como sucede con otras variables), 48.1% del Estrato 4. En el Estrato 5 encontramos que 70.3% de los hogares no son derechohabientes de los servicios de salud.

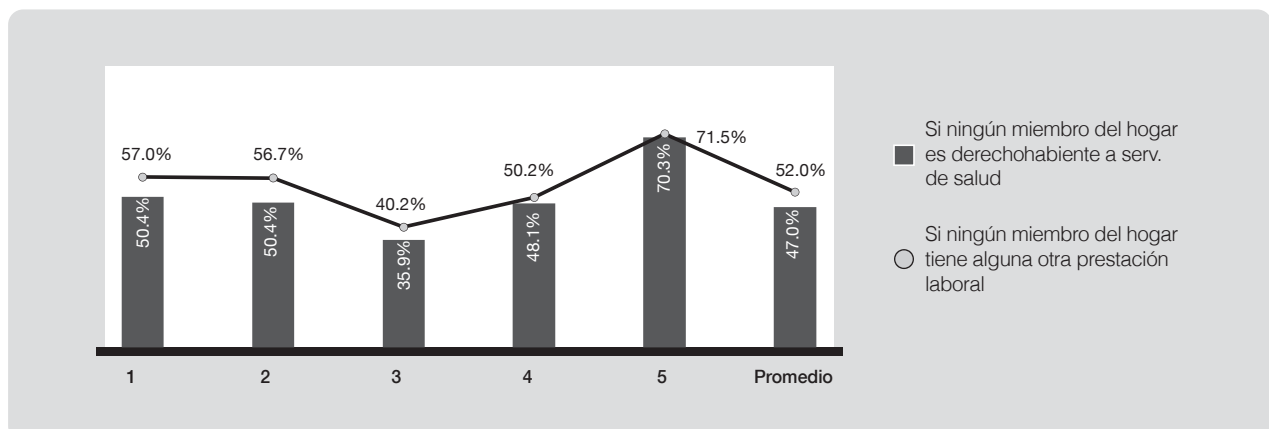
En cuanto a disposición de *prestaciones laborales*: en promedio, 52.0% de los hogares no reciben prestaciones laborales. La mayor inflexión hacia la baja está en el Estrato 3 (40.2%). En cambio, los Estratos 1, 2, 4 y 5 registraron proporciones más altas: 57.0%, 56.7%, 50.2% y 71.5%, respectivamente.

Es visible la relación directa entre ambas variables. Se registró una mayor disposición de prestaciones laborales que de derechohabiencia a servicios de salud en los Estratos 1, 2 y 3. En cambio, la brecha entre prestaciones laborales y derechohabiencia se reduce en los Estratos 4 y 5 (véase el **Gráfico 15**).

En otro ámbito, al considerar la *proporción del ingreso que proviene del “negocio agrícola”* encontramos que un promedio de 21.9% de los hogares obtienen de esa forma más de 50% de su ingreso. Al desagregar la información, encontramos que en el Estrato 5 la proporción de hogares que obtienen así más de 50% de su ingreso representa 57.9%, mientras que en los Estratos 1 y 2 la proporción de hogares es 13.9% y 24.4%, respectivamente. Nuevamente, encontramos que el ingreso no tiende a crecer en los Estratos 3 y 4, sino que es menor que la proporción del Estrato 2: 16.7% y 21.4%, respectivamente.

Finalmente, el *promedio de ocupantes por cuarto* es de 2.3 personas. En contraste con los otros indicadores de este factor, mientras el Estrato 1 registró una relación de 2.7 ocupantes por cuarto, en el Estrato 5 la relación fue de 1.5 personas. De hecho, este último estrato se separa sensiblemente del resto de los estratos incluso en

Gráfico 15: Ausencia de prestaciones laborales en el hogar, según estrato, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.



cuanto al descenso relativo de uno a otro: los Estratos 2, 3 y 4 registraron 2.5, 2.3 y 2.0 ocupantes por cuarto.

El **Factor 5** está integrado por dos variables relacionadas con pertenencia a un pueblo indígena. El porcentaje de la población de más de 5 años que habla alguna lengua indígena, en promedio, alcanza 5.6% de los habitantes a nivel nacional; de estos 9.5% pertenece al Estrato 1, que corresponde a 21% de la población más pobre (hogares en condiciones de supervivencia). En el Estrato 2, 9.3% de la población mayor a cinco años habla alguna lengua indígena; en el Estrato 3, 3.3%; por último, entre la población con mejores condiciones de vida del país ubicada en los estratos 4 y 5 poco más de 2% de la población mayor a cinco años habla alguna lengua indígena.

Finalmente, en promedio, 0.7% de la población mayor a 5 años habla sólo lengua indígena en el país. El Estrato 1 habla sólo lengua indígena 1.3% de la población. Los mayores de 5 años del Estrato 2 que hablan sólo lengua indígena son 1.5% de la población. En el Estrato 3, la población mayor de 5 años que habla sólo lengua indígena es 0.3% de su población. En los estratos 4 y 5 no es significativa la proporción de personas que hablen sólo lengua indígena.

El **Factor 6** está integrado por dos variables: tamaño del hogar y tasa de dependencia. Los hogares ubicados en el Estrato 1 tienen 4.4 personas como ocupantes; en el Estrato 2, 4.1 miembros; en el Estrato 3, 3.9 miembros, y en los Estratos 4 y 5, 3.3 miembros. En promedio, el tamaño de hogar del país es de 4 miembros.

En promedio, la tasa de dependencia por persona ocupada en el hogar es de 2.4 personas. En el Estrato 1 el valor para el indicador es de 2.7 personas; en el Estrato 2, de 2.5 personas; en el Estrato 3, de 2.1 personas; y en los estratos 4 y 5 de 2.1 y 1.8 personas, respectivamente.

Los factores que generan condiciones inequitativas de vida entre los hogares mexicanos

Del impacto global de las 35 variables consideradas en la formación de las heterogeneidades en las condiciones de vida, encontramos que 8 de ellas explican más de una

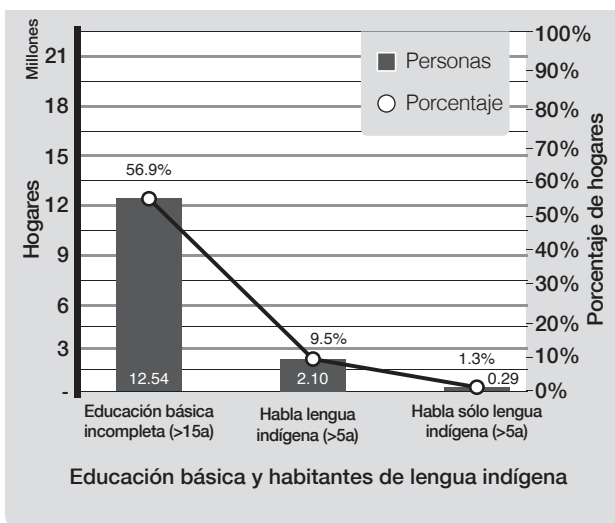
tercera parte de este impacto y 13 explican más de 50% de las heterogeneidades. En orden de importancia encontramos que las variables de mayor impacto en las heterogeneidades son: 1) Porcentaje de 5 años y más hablantes de lengua indígena (5.5%), 2) Porcentaje de 5 años y más hablantes sólo de lengua indígena (5.0%), 3) Tamaño del Hogar (4.5%), 4) Tasa de dependencia, número de personas por cada miembro ocupado (4.1%), 5) Distancia promedio a la localidad más cercana con secundaria (3.9%), 6) Distancia promedio a la localidad más cercana con preescolar (3.9%), 7) Número de presuntos delincuentes (3.8%), 8) Distancia promedio a la localidad más cercana con primaria (3.6%), 9) Número de consultorios a nivel municipal (3.6%), 10) Número de médicos que tienen contacto con los pacientes (3.5%), 11) Número de enfermeras que tienen contacto con los pacientes (3.5%), 12) Número de camas censales a nivel municipal (3.4%), y 13) Escolaridad promedio del hogar en años para personas mayores a 15 años (3.3%). Esta información puede encontrarse en extenso en *México, Anexo 5*.

En resumen, el ser indígena contribuye con 10.5% de las heterogeneidades generadas en los hogares del país, de acuerdo con la información obtenida. De ahí siguen en importancia el tamaño del hogar y la tasa de dependencia que explican, agregado a ser indígena, 19.0% de las heterogeneidades. Las distancias promedio a los centros de estudio y el acceso a médicos, enfermeras y consultorios impactan severamente las condiciones de vida de la población y de los hogares¹⁹⁵.

Finalmente, hemos observado que la concentración de las peores condiciones generadas por estas variables —y con marcadas diferencias en relación con los estratos en mejores condiciones de vida— los encontramos en los estratos 1 y 2 de la tipología de hogares.

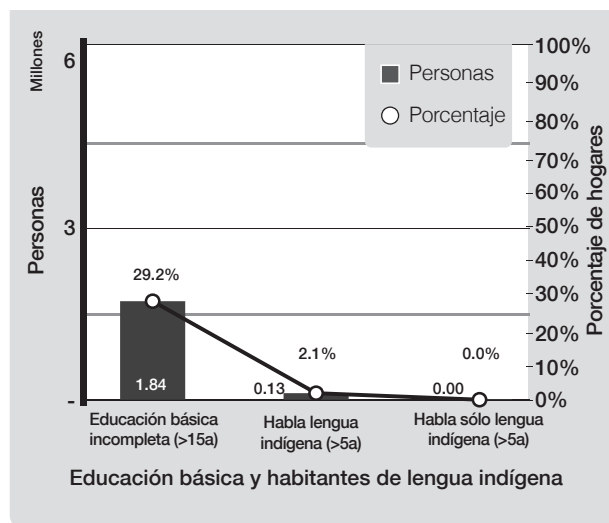
Así por ejemplo, el mayor número de indígenas se ubica en estos estratos. Sólo en el Estrato 1 hay 2.1 millones de personas que hablan alguna lengua indígena además del castellano y 290 mil personas que sólo hablan lengua indígena (véanse los *Gráficos 16 y 17*). En contraste, sólo 130 mil personas del Estrato 5 hablan alguna lengua indígena y apenas unos pocos miles

Gráfico 16: Educación básica incompleta en mayores de 15 años de edad y hablantes de lengua indígena mayores de 5 años de edad, Estrato 1, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.

Gráfico 17: Educación básica incompleta en mayores de 15 años de edad y hablantes de lengua indígena mayores de 5 años de edad, Estrato 5, 2006



Elaboración propia con base en información de la ENIGH 2006.

(menos de 10 mil) de los pertenecientes a este estrato hablan sólo lengua indígena. De ahí que este contraste tan enorme sea en sí mismo un factor clave en la comprensión de las heterogeneidades.

Se encontró evidencia además de que las variables consideradas regionales explican 26.09% de las heterogeneidades totales o bien 40.83% de las heterogeneidades atribuibles a las variables estudiadas.

Entre estas variables están las distancias promedio a los centros de estudio. Las mayores distancias, incluso por debajo del promedio se dan en los estratos 1 y 2 (y en ocasiones hasta en el 3).

En el mismo sentido está la información relacionada con el acceso a médicos, enfermeras y consultorios. Los datos obtenidos muestran con claridad que los estratos 1 y 2 prácticamente carecen de la posibilidad de ser atendidos directamente por un médico, mientras que en el Estrato 5 abundan médicos, enfermeras y consultorios para atender a los hogares con nivel de vida alto.

Los factores que dan lugar a las condiciones heterogéneas de vida de la población originan riesgos sociales asociados a los niveles de vulnerabilidad de los hogares ubicados en los estratos más bajos. Por tanto, el ser indígena, el tamaño del hogar y su tasa de dependencia, así como el acceso a la educación y salud, son factores que bajo la noción de un Estado de bienestar dan lugar a riesgos sociales que constituyen la principal amenaza a la seguridad de las personas. Si esos riesgos no son prevenidos o atendidos desde el Estado, la vulnerabilidad de las personas ubicadas en los hogares con peores condiciones de vida aumentará inevitablemente.

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA NACIONAL DE RIESGOS SOCIALES

En el Capítulo I se documentó la incidencia del empleo precario y el ingreso insuficiente como factores inhibidores del goce de un nivel de vida digno para el conjunto de la población en México. Las dificultades para contar con un crecimiento sostenido, consistente y suficiente y la imposibilidad de distribuir el ingreso de forma equitativa produjeron amplias capas de la población en situación crónica de pobreza.

Ya que la nuestra es una sociedad con un bienestar social altamente mercantilizado, el trabajo —como único patrimonio al alcance de millones de personas que se pone en juego en el mercado— no cumple la función esperada de ser fuente de ingresos suficientes para el acceso a los bienes y servicios sociales básicos.

En el Capítulo II se analizaron las heterogeneidades sociales más extremas, las inequidades que caracterizan la situación social en México y se encontró que las principales desigualdades se encuentran dadas por:

- 1) La pertenencia a los pueblos indígenas.
- 2) La tasa de dependencia.
- 3) La segregación espacial que imposibilita el acceso a centros escolares y de salud.

Ahora bien, en el presente apartado se interpretará la información producida en los dos primeros capítulos y se traducirá en lo que ha sido considerado desde el marco conceptual, como el principal objeto de atención de la política social: los riesgos sociales.

Se ha definido como riesgo social toda situación o acontecimiento que compromete la capacidad de grupos y personas para asegurar una vida autosustentada en sociedad, y se han priorizado —para esta investigación— aquellos riesgos que —de no cubrirse con eficacia— podrían contribuir al agravamiento de la situación social de los grupos excluidos, en el contexto de una visión universalista y ciudadana del Estado social.

Aunque puede haber factores de coincidencia entre países y regiones, la configuración de riesgos es propia de cada nación. Precisamente como producto de un buen análisis diagnóstico de los nuevos y viejos riesgos sociales, se juega la posibilidad de estructurar una política social eficaz, alineada a las demandas sociales más apremiantes e importantes.

En este apartado se utilizará como punto de partida la clasificación de riesgos propuesta por Esping-Andersen (2000:59-63) —riesgos relacionados con la trayectoria vital, riesgos de clase social y riesgos intergeneracionales— y se complementará con otras categorías que surgen de la especificidad propia de la realidad mexicana.

Con respecto a la lectura de los riesgos específicos para México, Mario Luis Fuentes (en Cordera *et al.*, 2008:184-186) ha propuesto nuevos riesgos que colocan a las personas en una creciente vulnerabilidad:

1. Pobreza masiva y vulnerabilidad.
2. Enfermedades mentales.
3. Violencia.
4. Desprotección jurídica e institucional.
5. Discriminación.
6. Enfermedades globales.
7. Cambio climático.

Si se retoman las heterogeneidades sociales más extremas expuestas en el Capítulo II, y a la vez se consideran los conceptos sugeridos por Esping-Andersen y por Fuentes, se puede plantear que la estructura de riesgos específicos de México obedece a:

- a) Riesgos de clase y etnia.
 - Escasez de trabajo y condiciones de precariedad laboral.
 - Pertenencia a grupos indígenas.
 - Habitación en zonas geográficas segregadas.
 - Precariedad en la educación y en el goce de atención a la salud, incluyendo los problemas psicoemocionales.
 - Migración.
 - Brecha tecnológica.
- b) Riesgos de trayectoria vital y condición física.
 - Vulnerabilidad infantil.
 - Vulnerabilidad juvenil.
 - Vulnerabilidad de adultos mayores o de la tercera edad.
 - Discapacidad.
- c) Riesgos transversales.
 - Desigualdades de género.
- d) Riesgos globales.
 - Inseguridad.
 - Violencia social.
 - Medioambientales.



Figura 1: Tipología de riesgos sociales para el caso México.



Elaboración propia.

En forma esquemática podría presentarse de la siguiente manera: (véase **Figura 1**)

1. *Los riesgos de clase y de etnia.* De acuerdo con el marco conceptual planteado, y corroborado además por las mediciones de heterogeneidades, en situación de riesgo se encuentran prácticamente todas y todos los indígenas del país. Por ello, se coloca en el mismo rubro el riesgo por pertenencia a una etnia y el de clase social. Ser indígena en México casi siempre significa ser pobre, lo que —además de la ausencia de recursos económicos para sobrevivir dignamente— implica para este amplio segmento de la población estar sometido a tratos discriminatorios por razón de su cultura.

También enfrentan riesgos de clase las y los desempleados, así como las y los empleados con ingresos precarios, así como el campesinado en general.

Los riesgos de clase se intersectan con todas las esferas pertenecientes a otros riesgos, produciendo problemáticas específicas que se pueden caracterizar a partir de las zonas empalmadas entre las esferas de los demás tipos de riesgos.

En el caso de la población indígena, hacia su interior existe un riesgo adicional para las mujeres, el cual se expresa en términos de una débil participación en las decisiones públicas, así como en prácticas culturales arraigadas que resultan discriminatorias. A lo anterior se suma el riesgo de la trayectoria vital, en especial para las niñas. En consecuencia, ser una niña indígena implica un riesgo cuádruple.

La clase social y la pertenencia a una etnia se relacionan directamente con la posibilidad de acceder a los servicios educativos y de salud, no solamente por la distancia a los centros públicos que ofrecen dichos servicios, sino que de suyo la condición de precariedad y de pobreza resulta un obstáculo para el logro de una vida autosostenida. En efecto, se ha reconocido que la probabilidad de dejar de ser pobre es muy baja si se compara con las clases y los estratos altos.

A la combinación de los riesgos asociados a una baja escolaridad, a las clases sociales pauperizadas y a la segregación espacial, se agrega el de brecha tecnológica.

Por otro lado, para México, la migración indocumentada es uno de los riesgos sociales más relevantes si le entiende como una de las estrategias de sobrevivencia que practica cada vez más un mayor número de grupos de la población y que se origina en una tradición añeja

por encontrar mejores ingresos en los Estados Unidos, como alternativa para mejorar sus niveles de vida.

Aunque la percepción de las familias migrantes constata la ventaja económica de la migración, en aquellos casos en los cuales se logran colocar con empleo en el “norte”, los riesgos a los que se ven sujetos las y los migrantes tienen que ver con el trayecto, pues además de los problemas tradicionales con las autoridades de los Estados Unidos en el cruce de la frontera y el posterior recorrido en medios hostiles —como los cerros o el desierto— se agrega de forma reciente el tráfico de personas y la violencia. Por último se debe considerar todo lo relacionado con la dimensión socioafectiva —salud mental— de los diferentes integrantes de la familia, muy poco estudiada y reconocida en la problemática de las familias transnacionales.

2. *Los riesgos de trayectoria vital se relacionan con las distintas vulnerabilidades a las que están sujetas las personas debido a la estructura etaria por las que todo ser humano pasa o debería de pasar: niñez, adolescencia, madurez y vejez.* Los riesgos se distribuyen de forma desigual a lo largo de esta trayectoria y tienen especificidades como la especial problemática que sufren niños y niñas de edad temprana que no tienen acceso a la salud y a la alimentación o en la vejez, en la que —además del deterioro normal de las condiciones físicas y mentales de las personas— existe una disminución de los recursos económicos provocados por magras pensiones o la carencia absoluta de ingresos.

De nueva cuenta se insiste en el cruce de variables correspondientes a cada una de las esferas con el resto, pues en el caso de la niñez y de la juventud; aunque ambas están sujetas a riesgos —como la trata de personas y la violencia—, el problema social se recrudece cuando pertenecen a grupos indígenas y a sectores empobrecidos y más aún cuando son mujeres.

Uno de los riesgos que la demografía considera como los prototípicos para hacer una radiografía completa del sistema de salud es la etapa materno-infantil. Al respecto cabe mencionar como un riesgo asociado la grave situación de embarazo adolescente. En este riesgo se articulan las esferas de trayectoria vital, de género y de clase social.

Aunque Esping-Andersen plantea que los riesgos de trayectoria vital se recrudecen en los extremos —niñez y vejez—, dada la configuración reciente de la sociedad mexicana se han originado nuevos riesgos sociales para la juventud, ya que cerca de 7 millones de jóvenes no encuentran oportunidades de estudio ni tampoco de un trabajo digno.

La incapacidad nacional de un crecimiento consistente en la oferta de empleo digno, documentado en el Capítulo 1, también provoca que la apuesta por el mercado para satisfacer las necesidades de las jóvenes parejas con hijos pequeños, etapa en la que se demanda una cantidad alta de recursos —agravada debido a la existencia de altas tasas de dependencia, evidenciadas en el Capítulo 2—, demande una intervención del Estado con una lógica más solidaria.

El empleo informal repercute negativamente no sólo en relación con la baja recaudación de impuestos y en las condiciones de trabajo, sino también en las pensiones y por lo tanto en la seguridad social. Ser persona pobre, vieja y enferma también conjunta —en este extremo de la trayectoria vital— una serie de riesgos que demandan un

nuevo enfoque en la cobertura universal de la salud, de la atención hospitalaria, en la respuesta a los problemas psicoemocionales y en general los cuidados de las personas de la tercera edad. El esquema familiarista con el que tradicionalmente se abordaba este riesgo ha quedado totalmente rebasado.

Los riesgos a los que se enfrentan las personas discapacitadas también requieren de un abordaje específico desde la acción pública y societal y siguen un patrón similar al planteado antes con respecto a la clase social de pertenencia.

3. *Los riesgos transversales se refieren particularmente a aquellos que tienen su génesis en la desigualdad de género.* En esta categoría de transversalidad se pueden ubicar conceptualmente otros como la pobreza y los medioambientales, pero —para dar la importancia necesaria a los derechos humanos de las mujeres— se prefiere ubicar aquellos en otras esferas.

Los avances en la materia son evidentes, pero por la misma desigualdad de género, los problemas de la sociedad repercuten de forma diferenciada entre hombres y mujeres.

Dentro del aumento de la violencia en general se resaltan las acciones violentas hacia las mujeres en razón de su propia condición: entre la población pauperizada, las mujeres son las pobres entre los pobres, la brecha salarial entre hombres y mujeres es significativa, los puestos de decisión son predominantemente masculinos, existe una sobrerrepresentación masculina en el Poder Legislativo, y la salud sexual y reproductiva tiene múltiples lecturas, no todas en beneficio de las mujeres.

Las acciones afirmativas o de discriminación positiva —como alternativa desde el Estado para impulsar los derechos humanos de las mujeres— han sido débiles por el talante conservador de los grupos que han gobernado el país en la última década, lo que ha contribuido a complejizar la agenda nacional de género. Se hace necesario, entonces, un enfoque de género en la política pública, de forma que abarque una transformación radical —de raíz— en todas las instituciones sociales, tales como la escuela, la familia y los centros de trabajo, para que se derrumbe el andamiaje cultural que perpetúa la existencia de riesgos sociales originados por la desigualdad entre hombres y mujeres.

La estrategia transversal en la acción pública debe estar caracterizada por un vínculo inteligente entre la respuesta a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de las mujeres. Las políticas ciegas al género no han permitido las condiciones propicias para garantizar los derechos humanos de las mujeres, y han constituido un obstáculo en el empoderamiento de las mujeres.

4. *Con el nombre de riesgos globales se quiere connotar los riesgos que afectan a toda la sociedad* en general, debido a que pueden alcanzar a todos, aunque la clase social, la estructura etaria y el género hacen que estos riesgos afecten de forma diferenciada.

Por una parte se encuentra la inseguridad, que es una de las primeras garantías que debería cumplir el Estado para con su sociedad. Aquí se contemplan las inseguridades de propiedad, de integridad física y psicológica, así como de acceso efectivo a los mecanismos de la impartición de justicia.

Fuentes (Cordera *et al.*, 2008:185) lo plantea de modo contundente al señalar que la desprotección institucional y jurídica sitúa a las familias en

situaciones límite, sumadas a la insuficiencia e incapacidad de las instituciones sociales para garantizar los derechos sociales y “este fenómeno está asociado al desempleo y a la informalidad laboral [...] tenemos un marco jurídico desarticulado y sin las consideraciones necesarias para dotar a las instituciones de las capacidades para cumplir con lo que las propias leyes les mandan”.

De nueva cuenta el riesgo de clase social y de etnia aparece como elemento definitorio en el acceso a la justicia, lo mismo que el enfoque de género en los delitos cometidos específicamente en contra de las mujeres.

Asociado estrechamente a lo anterior se ubica la creciente violencia que se vive en general en toda la sociedad —violencia real y simbólica—, y también la padecida en los lugares en los que confluyen el narcotráfico, la pobreza, la estrategia de combate frontal a los grupos delictivos y la desintegración del tejido social. En ese sentido, la Organización Panamericana de la Salud afirmó que la violencia es ya una pandemia en América Latina.

La dimensión global de los riesgos medioambientales hace referencia no sólo a la escala nacional del fenómeno, sino a la planetaria, pues los desastres naturales asociados a la dinámica concreta de los países hacen afirmar a algunos pensadores que no hay desastres naturales, sino que la mayoría de ellos son sociales o políticos.

Más allá de esta discusión, lo que es verificable es la explotación irracional de los recursos naturales, producto no sólo del modelo de desarrollo economicista, sino de pautas civilizatorias basadas en la producción capitalista y en modalidades de consumo nunca antes vistas en otros periodos de la historia humana.

Las inundaciones, el frío y el calor extremos, como parte del fenómeno del cambio climático, así como los temblores y terremotos, también impactan de forma diferenciada a la población, dependiendo de su ubicación en la escala social y geoespacial.

La segregación territorial señalada mediante la medición de las heterogeneidades en el Capítulo 2 resulta un factor de primer orden para identificar riesgos sociales en el caso de la población que habita en zonas de alto riesgo ambiental como en laderas de montañas, márgenes de ríos, fallas geológicas y, en general, en localidades alejadas de los centros de salud.

Finalmente, se puede decir que la corrupción pública y privada aumentan aún más los riesgos sociales asociados a la situación de inseguridad jurídica, de violencia, así como los riesgos medioambientales que padecen millones de mexicanos y mexicanas.

IV. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL

Los modelos de desarrollo operados en el país, pautados por las reestructuraciones económicas, conllevaron a la experimentación de distintos modelos de política social que se insertan desde 1982 en una lógica de focalización, compartida con programas pretendidamente de alcance universal y bajo las pautas establecidas por el llamado Consenso de Washington.

En la trayectoria que va desde los 80 hasta fines de la primera década del siglo XXI, los paradigmas de desarrollo social no surgen de manera mecánica como resultante de los procesos económicos; tienen su propia



lógica y se han ido transformando con el tiempo, pues incorporan gradualmente algunos objetivos relacionados con la cobertura universal de la salud y de la estructuración de redes de protección social que —si bien han permitido aumentar la esperanza de vida y el grado de escolaridad, también generaron la persistencia de las desigualdades y la incapacidad estructural del país para generar en calidad y cantidad los empleos suficientes— han provocado que el modelo dominante bismarkiano de seguridad social se haya tenido que completar con programas sociales compensatorios.

El modelo dual de atención a los riesgos sociales que ha acompañado a México a partir de los 80 es un “híbrido entre el componente corporativo (los incluidos en las instituciones sociales, los trabajadores del sector formal) y el componente residual (los excluidos de estas instituciones, dejados a merced de la asistencia social o de las acciones familiares o individuales)” (Valencia, 2006:82).

La articulación entre Estado, mercado y sociedad —si seguimos el concepto clásico de régimen de bienestar— tuvo variaciones a lo largo del periodo, y provocó la disminución de algunas pobreza específicas (educación, salud, alimentación, vivienda y servicios) aunque a una velocidad intermitente. También provocó que las transferencias económicas directas fueran ganando terreno como política de Estado para atenuar las crisis diversas, sobre todo las de 1986, 1994 y 2009, que provocaron la incorporación de millones de personas a umbrales de pobreza nunca observados en la historia reciente del país.

La política social en el país ha cumplido con tres objetivos íntimamente relacionados: 1) el propiamente social (mejora de las condiciones de vida de la población), 2) el legitimador del régimen político y 3) el apoyo al proceso económico o modelo económico vigente (Valencia, 2005:1), los cuales han sido transexenales. Sin embargo, para una mejor ubicación temporal, las etapas de la trayectoria que a continuación se presenta se asocian a los sexenios en turno. Básicamente se pueden dividir en tres:

- 1) El modelo de bienestar incompleto, que presentó signos de agotamiento a fines de 70 y principios de los 80.
- 2) El modelo de *Solidaridad* que representó un proceso de transición.
- 3) El modelo focalizador, que representa la consolidación de una política social dual, incapaz de combatir la creciente mercantilización del bienestar social, con estrategias compensatorias y que en los planes de desarrollo ha adoptado distintos nombres, pero bajo el mismo fundamento: PROGRESA, Oportunidades-Contigo y Vivir Mejor.

El declive del modelo de sustitución de importaciones y su Estado de bienestar

La década de los 80 resulta clave para observar el quiebre del Estado de bienestar en su modalidad mexicana, propio de la época de la posguerra, que se basó en una tendencia hacia la búsqueda de universalidad en la oferta educativa, con el compromiso estatal de que la educación fuese un bien que llegara a todos; que el acceso a la salud fuese garantizado por instituciones

estatales diseñadas para ese efecto; y que los servicios públicos de carácter urbano (agua, electricidad, drenaje, pavimentación y transporte) se consideraran como derechos sociales.

Las prestaciones sociales —que se obtenían por la vía contractual, lo mismo que el alcance de las políticas de tendencia universal— nunca llegaron satisfactoriamente a la gran cantidad de población no asalariada que comenzó a poblar de manera irregular las grandes ciudades. Los subsidios a la leche, a la tortilla y a otros alimentos fueron parte del esfuerzo gubernamental por abatir los niveles de pobreza y marginación.

Para clarificar a nivel conceptual lo que ocurrió en el tránsito de diferentes políticas sociales, Barba y Valencia plantean que en América Latina se ha tenido un primer modelo universalista limitado, que se expresó de diferentes maneras durante los años de la industrialización por medio de sustitución de importaciones, y que corresponde al periodo de economía cerrada:

“En América Latina hemos tenido un modelo universalista limitado que se expresó de diferentes maneras durante los años de la industrialización de sustitución de importaciones y una nueva propuesta focalizadora (décadas de los 80 y de los 90).

El primero corresponde al periodo de economía cerrada; el segundo, al de economías abiertas o en transición. Entre estas dos grandes propuestas, universalismo y focalización, coexisten prácticas intermedias. En la historia reciente de América Latina, y de México en particular, podemos encontrar dos prácticas políticas extremas: el universalismo limitado, fragmentado o estratificado, y recientemente la focalización que podríamos llamar desalineada y excluyente; en medio de estas prácticas, encontramos diversas mezclas o híbridos, o procesos de transición de la una hacia la otra. México es un caso particular de transición” (Barba y Valencia, 2000: 18).

Este modelo —llamado universalista limitado, porque sólo llegó a cubrir parcialmente a la población de los riesgos sociales— se va mezclando con acciones que corresponden a la nueva etapa de economía abierta o en transición, sin que sean etapas sucesivas una de otra, o que el modelo universalista haya cedido su lugar al de focalización y automáticamente se haya extinguido.

El modelo seguido previamente a la reestructuración de los 80 pone el acento en el disfrute y promoción universal del bienestar social, pero en realidad profundizó las desigualdades, pues benefició más a la población asalariada mejor ubicada en la distribución del producto del crecimiento económico. Además de la ubicación positiva en la esfera económica, estos mismos individuos y familias, aprovecharon mejor las políticas del bienestar que los sectores de menores recursos hacia quienes teóricamente se dirigía la acción redistributiva del Estado.

El liberalismo social y la propuesta de Solidaridad

Durante la primera parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se tenía una conciencia generalizada del panorama social desolador: a la vieja pobreza generada por los desequilibrios estructurales tradicionales, se le sumaba una nueva pobreza que provenía de dos vertientes, la producida por el descontrol económico y la que aparecía por las medidas de ajuste económico, aplicadas



durante casi una década. En ese periodo la pobreza se re-dimensiona, gana espacio más allá del pequeño grupo que tradicionalmente se ocupaba de ella y adquiere un nuevo lugar en la reflexión académica y política.

Frente a ella, el discurso oficial cambia y se propone resolver la paradoja de crecer y repartir, al menos formalmente, porque:

[...] la articulación de estos dobles propósitos (crecimiento y distribución, ajuste y legitimación) se lograría, según el discurso oficial, ampliando las funciones del Estado como promotor del desarrollo social. Desde el punto de vista de la retórica tradicional, la posición de este gobierno pretendía dar continuidad a los propósitos fundacionales del Estado post-revolucionario, que en lo social se había comprometido con la justicia y la equidad; no obstante, el proyecto salinista, identificado ideológicamente con el liberalismo social, se distanciaba de los que lo antecedieron al inscribirse en una racionalidad instrumental distinta (Ordoñez, 2002: 139).

La tendencia al adelgazamiento del Estado presenta una paradoja porque, en el plano económico, la apertura a las fuerzas de mercado como verdadero asignador de recursos se muestra de forma clara, pero acompañado de la intervención estatal fuertemente intencionada en la atención a los pobres. Un ejemplo de ello es el caso de la modificación en la operación de las tiendas de abasto popular de alimentos.

Un concepto central para definir lo que sería el proyecto salinista es el de liberalismo social, pues por una parte implica la profundización de las reformas estructurales iniciadas por Miguel de la Madrid, particularmente en lo relacionado con la privatización de bienes públicos, la modernización del país, el control de las variables macroeconómicas, la apertura al exterior, la eliminación de algunos subsidios y, por la otra, el impulso —a partir de enero de 1989— del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que con su posterior crecimiento, tanto en el plano discursivo como presupuestal, establece las condiciones para la creación de la SEDESOL en mayo de 1992, como la principal apuesta de innovación en materia de bienestar social.

El PRONASOL se define como “el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994:8). La filosofía del programa se basa en cuatro principios básicos (ídem:58):

- 1) Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades.
- 2) Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa.
- 3) Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social.
- 4) Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

El PRONASOL es presentado en el Informe de Ejecución de 1993 como el principal instrumento en política de erradicación de la pobreza extrema, pero a la vez como parte de una política social que —en la aspira-

ción del presidente Salinas— ponga en circulación una nueva oferta de bienes públicos, que no produzca efectos desestabilizadores en el contexto macroeconómico (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994:72-73).

El PRONASOL orientó la política social con una tendencia masificadora, selectiva y racionalizadora a la atención de amplios grupos que habían sido damnificados por la dinámica de la política económica. Se transita así hacia una hibridación en la atención social, que propone vincular el acceso de la población a algunos servicios sociales universales con otros de índole focalizadora.

Esta articulación pudiera haber sido útil e innovadora, siempre y cuando los programas universales hubieran sido sostenidos y no como ocurre en el periodo de estudio, sustituidos en términos presupuestales y de interés público por los nuevos programas focalizados, inaugurándose de esta forma “la nueva política social” (Ordoñez, 2002:165).

Los cambios en la política social de Ernesto Zedillo: el PROGRESA como paradigma del desarrollo del capital humano

La crisis política y económica que detona en diciembre de 1994 con el movimiento neo-zapatista, coloca al gobierno que recién inicia en una postura muy desfavorable para provocar el crecimiento de la economía y el empleo, y continuar con la atención a las demandas sociales de los grupos excluidos, al modo en el que lo había intentado el PRONASOL. De hecho, como ya se apuntó antes, la crisis de 1994 y que continúa en los años subsecuentes fue —en términos oficiales— la más severa ocurrida desde la década de los 30; ante ello, el programa de ajuste implantado por Ernesto Zedillo intentó hacer frente a la devaluación del peso, la inflación, la disminución del PIB y la fuga de capitales.

Este contexto crítico, en el sexenio de Ernesto Zedillo se formula la nueva política social:

“la dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social [...] La política social será entonces nacional, integral, incluyente, participativa y federalista” (Gobierno de la República PND, 1995-2000: 75).

Como estrategia principal de la política social zedillista para complementar el ingreso económico de las millones de familias mexicanas que viven en situación de pobreza extrema, inicia sus actividades en agosto de 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). El documento titulado *PROGRESA, más oportunidades para las familias pobres* señala que el programa se orienta al desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas.

Con una lógica distinta a Solidaridad, el PROGRESA se dirige a romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional, pero focaliza aún más en términos no sólo de seleccionar las comunidades pobres, sino las familias más pobres. Comienza la era de los programas superfocalizados.

Los componentes del PROGRESA son básicamente tres:

- Becas a partir de tercer año de educación básica hasta tercero de educación media básica, con la



finalidad de fomentar la matriculación y disminuir la inasistencia.

- Atención básica a la salud de toda la familia con una reestructuración del uso y oferta de servicios del área de salud preventiva, de la nutrición y el autocuidado.
- Mejorar la ingesta familiar de alimentos, especialmente de niños, niñas, y mujeres que generalmente son los que más sufren carencias alimentarias. En concreto, se les proporciona de manera condicional una transferencia monetaria directa a las familias integrantes del padrón de beneficiarios.

Vicente Fox y el programa Oportunidades: un perfeccionamiento del PROGRESA

El modelo del PROGRESA se hereda a la siguiente administración sin cambios conceptuales importantes, pero con algunas modificaciones operativas. En primera instancia, el programa cambia de nombre a Desarrollo Humano Oportunidades, se amplía la cobertura a zonas urbanas y semiurbanas, y se amplía la beca por tres años más, cubriendo hasta la educación media superior.

Miguel Székely (2002) sostiene que —a grandes rasgos— la política económica de México ha pasado por cuatro fases: 1) la de sustitución de importaciones; 2) la crisis de la deuda de los 80; 3) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los 80 y principios de los 90; y 4) la de recuperación del crecimiento económico a partir de 1996¹⁹⁶. Se sostiene que:

[...] una forma de empezar a corregir los problemas, es identificar los principales factores que se encuentran detrás del proceso de generación de ingresos, los que en términos generales son reflejo de la combinación de al menos cuatro elementos:

1. *El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona,*
2. *Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente,*
3. *El valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen (Székely, 2002: 8).*

El nuevo enfoque de política social impulsado por la SEDESOL se basó en dos conceptos clave:

- La pobreza y la marginación existen porque hay desigualdades en la posesión de activos generadores de ingreso: educación, salud, patrimonio y vivienda.
- Existen inequidades en las oportunidades laborales y en las oportunidades de inversión para utilizar los activos productivamente, así como desigualdades en los precios obtenidos por la utilización de los activos en el mercado.

Así, el nuevo enfoque de política social propuesto se centra en la eliminación de restricciones que impiden o dificultan la acumulación de activos, y el acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente.

Para llevarlo a la práctica se deben crear políticas de dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, instrumentos financieros que permitan el ahorro de la población de menores recursos, seguros de diver-

sos tipos, obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas, cambios en la legislación laboral para evitar prácticas discriminatorias, mercados financieros para los sectores más desprotegidos, instrumentos financieros que sirvan como sustituto a las garantías colaterales, mecanismos de información sobre la reputación de los sujetos de crédito, e incluso formas alternas para otorgar financiamiento —como los créditos comunitarios¹⁹⁷— (Székely, 2002:16-17).

El enfoque seguido por el gobierno foxista no plantea una solución permanente al problema de la pobreza porque se concentra en las consecuencias, en lugar de las causas. De hecho, este enfoque puede interpretarse como un seguro contra impactos inesperados, pero incluso en esos casos se encuentra sujeto a una diversidad de problemas y limitaciones.

Si se quiere entender a la pobreza como un problema integral de desarrollo, y que para solucionarla no sólo deben emplearse instrumentos de la llamada política social, sino la incorporación de esfuerzos en el área productiva, según la versión oficial, es necesario inaugurar una nueva generación de política social y ésa es la denominada estrategia Contigo (que complementa a la de Oportunidades) que mire a las causas y no a las consecuencias.

Los dos elementos que concurren para llevar la estrategia Contigo son: 1) una serie de adaptaciones institucionales que se requieren para coordinar los esfuerzos de las secretarías y demás instituciones involucradas en la estrategia y 2) identificar y poner en práctica los programas y acciones que permitan avanzar en las cuatro vertientes necesarias para eliminar las restricciones que impiden la acumulación y uso adecuado de activos, es decir, a) la ampliación de capacidades, b) la generación de oportunidades productivas, c) la formación de patrimonio y d) la provisión de protección social (Székely, 2002:16).

Figura 2: Esquema conceptual de la política social foxista

Vertiente		Programa
Oferta de servicios	➔	Estrategia Microrregiones (11 Secretarías de Estado)
Ampliación de Capacidades	➔	Programa Oportunidades (SEDESOL, SEP, Salud)
Provisión de Protección	➔	Seguro Popular (Salud)
Generación de Opciones	➔	Crédito a la Palabra (SAGARPA, SEDESOL)
Formación de Patrimonio	➔	Programa de Vivienda Progresiva (SEDESOL, ISSSTE)



Un ejemplo de cómo se pueden llevar a la práctica estos conceptos está dado en la **Figura 2** (Székely 2002: 17).

La principal innovación foxista en relación con la política social anterior radica en el impulso al Seguro Popular, que implica la atención médica por fuera de la situación contractual de las personas, sin embargo, como sostiene Valencia (2007: 94):

[...] los intentos de romper con el dualismo de las políticas sociales tienen limitaciones poderosas: por el lado de Oportunidades sigue sin ser conceptualizado como un derecho ciudadano y por tanto tienen una débil institucionalidad y por el lado del Seguro Popular podemos señalar la debilidad de este sistema de seguridad social, sin inversiones paralelas significativas en el campo de la infraestructura hospitalaria y del personal médico. ¿Cómo asegurar el acceso a la seguridad social con base en el viejo sistema de atención asistencial abierta, dirigida a la población pobre?, ¿cómo superar la segmentación del sistema de salud, actualmente con varias modalidades y “velocidades” polarizadas?

La estrategia Contigo buscó impulsar “la ejecución de programas sociales con una visión de mediano plazo, a través de acciones articuladas, orientadas a reducir la pobreza, generar igualdad de oportunidades, desarrollar las capacidades de las personas y fortalecer el tejido social” (SEDESOL, 2007).

Fue la SEDESOL la encargada de formular y coordinar la llamada política social solidaria y subsidiaria del gobierno mexicano; además de estos programas, coordina: la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda; la de Regularización de la Tenencia de la Tierra; LICONSA; FONHAPO; FONART; INAPAM; INDESOL y DICONSA.

El PROGRESA/Oportunidades-Contigo ha sido el eje conductor de la política social focalizada. Boltvinik asegura que estos programas se basan en la idea de que alimentación, salud y educación son los tres ejes que habrán de romper la pobreza intergeneracional. Los niños bien alimentados y sanos serán capaces de acrecentar la posibilidad de aprovechar nuevas oportunidades, con lo que el estigma de la pobreza tenderá a desaparecer. Sin embargo, el diseño de Oportunidades introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de las unidades beneficiadas por el programa: “primero, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo *per cápita* es menor, particularmente el apoyo alimentario” (Boltvinik y Damián, 2004:325).

Por otro lado, si lo que se pretende es romper la transmisión intergeneracional, una evaluación de ambos programas sólo podrá hacerse en unos 20 años más. En virtud de que Oportunidades se enfocó al campo, Boltvinik cita un par de estudios en los cuales se demostró que el diseño del programa puede, además, acarrear fragmentación en la cohesión social de las comunidades.

Las conclusiones de esos estudios señalan que:

[...] los vínculos de amalgamiento social están siendo fragmentados por decisiones externas, lo cual genera conflicto en las familias extensas, entre barrios, o entre las promotoras y las no beneficiarias. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad. Las formas de gobierno y liderazgo tradicional no han sido tomadas

en consideración, por lo que éste es otro punto de conflicto a futuro (Boltvinik 2004:330).

Una de las vertientes de la teoría de capital humano, corriente en la cual se asientan los principales argumentos de la base conceptual de Oportunidades, prescinde de colocar adecuadamente el comportamiento del mercado y particularmente la oferta real en la estructura de oportunidades como una condición para que las competencias y capacidades desarrolladas por la política social tengan un elemento objetivo para que florezcan. Se actúa como si la estructura de oportunidades para los pobres estuviera ahí, esperando con los brazos abiertos a las personas que elevan su nivel de salud, educación y alimentación, en el caso de que así sucediera.

Felipe Calderón: Vivir mejor, réplica de Oportunidades-Contigo

Felipe Calderón accedió a la presidencia en diciembre de 2006 en medio de la principal crisis política de las últimas décadas por sospecha fundada de fraude electoral. A diferencia de sus antecesores, la principal acción legitimadora del gobierno, como un modo de aminorar el descontento social, no fue en la esfera social o económica, sino en el ámbito del narcotráfico al cual decide combatir militarmente.

El documento descriptivo de la estrategia Vivir Mejor (Gobierno de México, 2007) expresa de un modo claro el modelo de política social en turno. Su contenido no ofrece cambios mayores ni innovación significativa con respecto a Contigo¹⁹⁸; sin embargo, asume los riesgos sociales fundamentales de la sociedad mexicana de un modo más integral y ofrece respuestas en su planeación a algunas de las críticas que se había hecho a la estrategia Contigo.

Los retos observados por la política social son los siguientes (Vivir Mejor, 2007:17)

- Pobreza, marginación y acceso a servicios básicos.
- Desigualdad entre personas y entre regiones.
- Pobreza urbana.
- Seguridad social y protección social.
- Transición demográfica.
- Transición epidemiológica.

Los retos son asumidos por las políticas públicas a partir de tres acciones (Vivir Mejor, 2007:24 y ss.):

Primera. Desarrollo de capacidades básicas, en especial de niños y niñas en educación, salud y vivienda digna.

- 1) Alimentación.
- 2) Educación.
- 3) Salud.
- 4) Vivienda.
- 5) Infraestructura social básica.
- 6) Identidad jurídica.

Segunda. Construcción de una red de protección social, para evitar gastos catastróficos de cara a al desempleo y la enfermedad.

- 1) Asistencia a personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad.
 - Adultos mayores.
 - Personas con discapacidad.



- Niños y adolescentes en situación de riesgo.
 - Mujeres víctimas de violencia y maltrato.
 - Jornaleros agrícolas.
 - Indígenas.
- 2) Protección ante gastos catastróficos de salud.
 - 3) Protección ante pérdida temporal del empleo.
 - 4) Acciones de apoyo ante coyunturas de mercado.
 - 5) Protección ante desastres naturales.

Tercera. Vinculación entre la política social y económica.

- 1) Puentes desde la política social.
 - Capacidades productivas.
 - Inserción en el mercado laboral.
 - Infraestructura productiva social.
 - Mejorar las condiciones de vida en las comunidades.
- 2) Puentes desde la política económica.
 - Mayor facilidad de acceso al mercado laboral.
 - Ampliar y fortalecer los mecanismos de ahorro y acercarlos a las familias en pobreza.
 - Generación de empleo directo e indirecto a través de grandes proyectos de infraestructura.
 - Acciones para el desarrollo económico regional.
 - Certeza jurídica y seguridad pública.

Para cumplir con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el gobierno de Felipe Calderón formuló los objetivos estratégicos de desarrollo social 2007-2012 (SEDESOL, 2007). Sus focos de atención están enmarcados por dos grandes ejes de acción: pobreza y vulnerabilidad, por un lado, y disminución de los desequilibrios regionales, por el otro.

En este escenario —como se ha dicho— no hay variaciones sustanciales en el modelo de combate a la pobreza y la desigualdad. Se mantiene la estructura básica del modelo focalizador, como puede desprenderse del modo en que es entendida la equidad en la política social actual:

[...] brindar protección a los grupos más vulnerables, subsanar las deficiencias en la oferta de servicios básicos e infraestructura, desarrollar las capacidades básicas de las personas, asegurar un entorno regional propicio para el desarrollo, fortalecer los mecanismos de inversión y de protección ante riesgos, sobre todo de las personas más pobres, retirar las barreras que impiden que la población en pobreza acceda a opciones de ingreso a través del empleo y el autoempleo (SEDESOL, 2007).

En el documento al que nos hemos referido antes se encuentran establecidos los objetivos, los indicadores y se establecen las metas a lograr por la política social de este gobierno.

El primer objetivo es “desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza” y las metas para cumplir son: la reducción de la prevalencia de desnutrición crónica infantil e incrementar a 70.5% la tasa de terminación de educación básica de los jóvenes en pobreza extrema.

El segundo objetivo plantea abatir el rezago que los “grupos sociales vulnerables” enfrentan en asistencia social, y para ello se propone como meta que medio millón de niños en hogares con ingresos menores a 6 salarios mínimos reciban atención en estancias familiares.

El tercer objetivo se relaciona con el segundo gran eje temático de la política social actual: disminuir las disparidades regionales. Las metas establecidas para este rubro tienen que ver sustancialmente con la mejora de las condiciones de vivienda y la dotación de servicios e infraestructura básica en las comunidades.

El cuarto objetivo pretende “mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condiciones de pobreza”, con metas similares a las del objetivo anterior: infraestructura social y vivienda digna.

De este modo, la política social actual, conocida como Vivir Mejor, mantiene el formato de programa emblema anterior (Oportunidades-Contigo) y los alcances concedidos a la focalización: atención a familias y territorios diferenciados.

V. CONCLUSIONES

El CONEVAL, en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, ha hecho una gran cantidad de recomendaciones para modificar diversos aspectos de la actual política social en el país¹⁹⁹. Sería ocioso que en la investigación realizada por este Observatorio se hiciera caso omiso de los retos, conclusiones y recomendaciones del CONEVAL, instancia nacional instituida legalmente para realizar las evaluaciones; sin embargo, aunque abundantes en número, la mayor parte de éstas consisten en formulaciones sintéticas en las que puede existir diversidad de interpretaciones.

De ahí que en este apartado de reflexiones finales, en consecuencia con los resultados arrojados por esta investigación para el caso México, se asuma la valía de las formulaciones del CONEVAL, se dialogue con ellas en algunos momentos, pero siga un camino distinto para reflexionar sobre la política social en el país, en la lógica de la investigación desarrollada en el marco del actual proyecto de AUSJAL.

Las observaciones se han dividido en cinco puntos que consideramos de importancia estratégica: 1) crecimiento con equidad acompañado de un nuevo paradigma de bienestar social, 2) el vuelco hacia el enfoque de derechos, 3) la incorporación de ideas emergentes sobre ingreso universal y universalismo básico progresivo, 4) el papel de las entidades federativas en el reconocimiento de una estructura de riesgos propia para el país y, finalmente, 5) lo político de la política social.

5.1. Articulación de las políticas económica y social, con base en la nueva concepción operativa del bienestar social

Cuando se habla de articulación conviene prevenir la idea de pensarla como si fuese un terreno terso y sencillo. Sin embargo, con esta expresión se quiere señalar que la sociedad mexicana ha cambiado de tal modo que al trabajo y al ingreso no se les puede entender como se les comprendía en el período de la posguerra, y que por tanto la atención a los riesgos sociales debe estar ubicada en las nuevas coordenadas, dramáticas y reales, de un país que ha abandonado en los hechos el ideal del empleo pleno.

En este sentido, el planteamiento y la operación de la actual política social en México enfrentan dos núcleos de problemas bien identificados:



1. Aunque legalmente el CONEVAL tiene asignada la responsabilidad sobre la política del desarrollo social, se le ha restringido su campo de influencia en las políticas relacionadas con el combate a la pobreza, lo que ha dejado fuera, desde esta concepción, la responsabilidad relacionada con la salud, la educación, la vivienda y la alimentación, y su vínculo con la dinámica del trabajo y del ingreso. Incluso convendría pensar si resulta útil sostener el término de política social, dada la representación simbólica que ya connota en diversos círculos académicos y políticos.

La primera parte de la trayectoria del CONEVAL —que de facto se convirtió fundamentalmente en “medidor” de pobreza— da cuenta de esto, pese a que la Ley de Desarrollo Social proponía obrar en otro sentido. Con la reciente modalidad de cálculo multidimensional de la pobreza se abre la posibilidad de discutir no sólo la tarea asignada a la SEDESOL, sino de colocar el bienestar social como propósito último de la política social. Y más, la agenda sobre la pobreza en el país se ha centrado en discutir el aporte de Oportunidades, pese a que este programa está diseñado para combatir la pobreza intergeneracional. En países como México, con tanta pobreza y desigualdad, por supuesto que es imprescindible que la política social contemple romper las cadenas que perpetúan a la pobreza de una generación a otra, pero lo es más modificar las condiciones estructurales que generan la pauperización.

Se requiere más que una agenda sólo de combate a la pobreza, una nueva agenda social, construida bajo una lógica radicalmente distinta a la de hoy para que se atiendan los viejos y los nuevos riesgos sociales.

2. Se le deja a la política social la tarea de enfrentar las consecuencias desastrosas en los derechos sociales de la población, una vez que la esfera económica no ha desplegado las oportunidades suficientes para que se adquieran, mediante el salario devengado por el trabajo, los bienes sociales y culturales que por derecho le podrían corresponder de acuerdo con el esquema bismarkiano dominante en el discurso, pero rebasado en la realidad. La característica de una política social anticíclica, positiva cuando no hay más, no hace sino expresar su dimensión paliativa. Y esto es un resultado lógico del progresivo aumento de la mercantilización del bienestar en el país.

A la política social también se le asignan discursivamente objetivos que no se pueden cumplir, ya sea por un enfoque inadecuado en la planeación del desarrollo o por sobredimensionar lo que los avances en educación, salud y acceso a los servicios pueden aportar sin la contraparte de la creación de condiciones favorables más amplias —estructura de oportunidades—, aunque se asume que la esfera social no se encuentra aislada ni es incapaz de provocar cambios en las dimensiones relacionadas con los sistemas económicos.

Se comprende la dificultad que implica la modificación de la fuerza inercial de las condiciones heredadas y sobre todo en el marco de una economía abierta como la que ha propiciado el modelo de globalización seguido por nuestro país, pero no se puede pensar en una transformación significativa de las condiciones sociales manteniendo los mismos esquemas económicos actuales.

Particularmente, el estudio ha confirmado la necesidad de modificar las concepciones de bienestar social con

base en el enfoque de derechos y de promover con esta decisión inicial tanto un esquema contributivo sustentante más efectivo, como el diseño de una política social más congruente con la dinámica real de la estructura de empleo, subempleo y desempleo, propia de nuestro país. El análisis hecho en la primera parte del estudio sobre el gasto social, los niveles de empleo formal y de subempleo, y la recaudación fiscal avala estas afirmaciones.

La modificación conceptual introducida con la aprobación de la LGDS para enfocar el desarrollo social como una variable que no depende exclusivamente de la política social, entendida de forma tradicional, apunta al vínculo de ésta con la esfera económica que en este estudio se propone.

En ese sentido, no bastan las ideas renovadoras que se planteen en la política social mientras no se modifique la política fiscal y el reparto más equitativo de las diversas cargas impositivas. La desigualdad del ingreso y del acceso a los bienes asignados a la política social seguirán un camino de polarización creciente y se seguirán teniendo problemas tanto de cobertura como de calidad en los servicios sociales promovidos por el Estado.

La posibilidad material de caminar hacia un Estado social, en nuestro país, pasa necesariamente por el cambio de paradigma de desarrollo económico y el combate a la corrupción, los cuales continúan protegiendo a los sectores mejor posicionados mediante privilegios concedidos históricamente a grandes empresas que no aportan al fisco de una manera equitativa.

Si una mirada crítica de la etapa llamada del desarrollo estabilizador ha dado como fruto el consenso de que el desarrollo económico por sí mismo no asegura la disminución de la pobreza y la desigualdad, también se puede afirmar que sin el concurso adecuado de la economía no hay política social que produzca desarrollo social de largo aliento. El problema se ubica en la articulación de las esferas dotadoras de bienestar.

No se trata de asignar al Estado el papel de enfrentar las deficiencias del mercado, como si se esperara que éste fungiera como la esfera articuladora y determinante del todo social. En tal corriente de pensamiento el mercado es la dotadora de bienestar por excelencia. A contramano, se propone impulsar una idea distinta de Estado con una marcada vocación social, de modo que pueda influir en la reestructuración de los distintos mercados como el de mercancías, de dinero, de mano de obra y financiero, en un esquema de relación en la que el bienestar social fuese el propósito fundamental de la sociedad.

5.2. El enfoque de derechos en el bienestar social

La LGDS tiene el germen del enfoque de derechos; sin embargo, hay que potenciarlo y obrar en consecuencia con respecto a las estrategias que hay que seguir para lograr su operacionalización y no se quede, como tantos ordenamientos legales, en sólo un elemento discursivo.

El numeral I del Artículo 1 de la LGDS sostiene que la ley tiene por objeto: “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

Si se es congruente con la teoría de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de promover-



los, protegerlos, garantizarlos, respetarlos y enfrentar su exigibilidad. Más aún, tiene la obligación de promover la reparación del daño cuando los derechos hayan sido violentados.

Aludir a los derechos sociales consagrados en la Constitución es un buen paso, pero de ningún modo es suficiente si no se acompaña con una estrategia que los lleve a su concreción en la realidad.

Dicho de otro modo, el problema está en “transitar de una declaración formal a la construcción del andamiaje normativo e institucional que garantice la protección universal de los mínimos de seguridad económica (trabajo e ingresos) y bienestar social (servicios) que supone el pleno disfrute de esos derechos” (Ordoñez, 2003:29).

La necesidad de una reforma del Estado, idea compartida por la totalidad de los actores sociales, quedaría inconclusa si no contempla, además de una profunda transformación del paradigma social con el que se ha trabajado durante décadas, una arquitectura legal e institucional acorde con los nuevos riesgos sociales emergentes y los antiguos riesgos no resueltos.

El presente estudio ha evidenciado el estado actual que guarda el disfrute de los derechos sociales. Si se toma como referencia la medición de la pobreza multidimensional promovido por el CONEVAL, se constata que 77.2% de la población presentaba al menos una carencia social y 30.7% al menos tres carencias sociales, es decir, el goce pleno de derechos sociales para la población mexicana se encuentra lejos.

En este sentido, el CONEVAL también señala la distancia entre el dicho y el hecho, pero su propuesta de solución se queda corta, pues promueve una operacionalización del enfoque de derechos como si fuera sólo un problema conceptual y de planeación abstracta.

Toda política social es impulsada por un grupo, con ideas, planeamientos e intereses que se contradicen con los de otros grupos, generalmente beneficiados por el es-

tado de las cosas, defendido por las estructuras de poder dominante. Hay paradigmas de política social en pugna.

Si se entiende que la política social supera el enfoque que la liga prioritariamente al combate a la pobreza, y le asigna objetivos como la restitución del tejido social y la participación ciudadana, el poder del que se habla no sólo se centraría en las esferas de gobierno, sino debe estar impulsado y acompañado por movimientos sociales y por grupos de la sociedad civil organizados que vean reflejado en el gobierno sus intereses más profundos, siempre centrados en el enfoque de derechos y no en prácticas clientelares o corporativas. También es un asunto de gobernanza.

Si se revisa el diagrama siguiente se podrá observar que con respecto al enfoque de derechos el CONEVAL hace dos señalamientos directos: no hay especificación sobre los derechos sociales y por tanto los planes de gobierno no pueden tener sustento en tal enfoque (véase *Figura 2*).

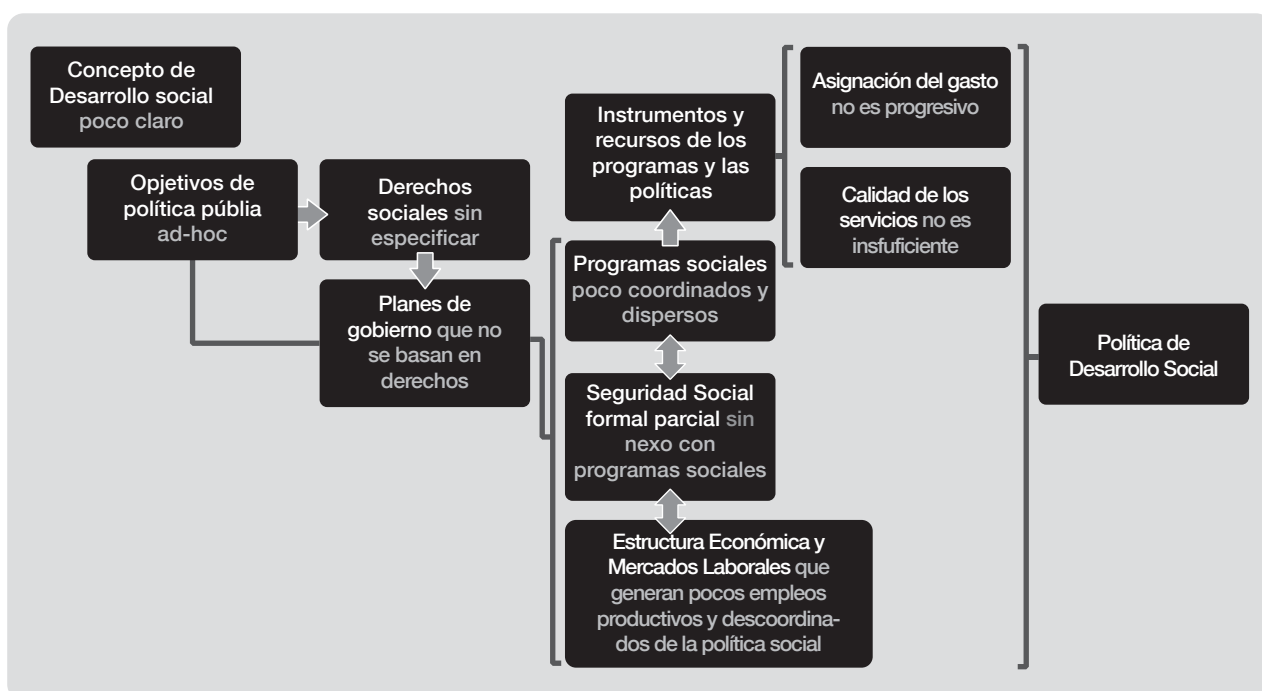
Se puede discutir el lugar que ocupa la formulación de los derechos sociales en este diagrama, pero sin lugar a dudas es esclarecedor para ejemplificar las inconsistencias y los problemas que existen actualmente si se decide retomar el enfoque de derechos.

En el trabajo del CONEVAL también se extraña el diagnóstico para determinar la estructura de riesgos propia de México, sin el cual no puede existir un planteamiento integral al carecer de ese tipo de elemento que especificaría los problemas sociales concretos del país.

Este mapa conceptual debe ser enriquecido con la estructura de riesgos sociales, pues es el mejor modo de llenar el vacío que existe entre la formulación abstracta de derechos sociales sin contraparte concreta donde el enfoque de derechos dialogue con los riesgos sociales del país, tanto los urgentes como los de largo aliento.

El enfoque de derechos apunta también hacia la incorporación de elementos vitales en la sociedad

Figura 2. Estructura para el diseño de la política de desarrollo social





contemporánea tales como la participación social y la contribución al goce de una ciudadanía plena en los ámbitos de los derechos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales.

La cobertura que proporciona este enfoque facilita la inserción de la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, como un ejemplo de la posibilidad de concebir políticas públicas referidas a varios derechos colectivos y a la realización de acciones afirmativas —o de discriminación positiva— que, aunque temporales, son necesarias para la búsqueda de una sociedad igualitaria.

Las características de los derechos humanos —en tanto exigibles, universales, inalienables, indivisibles, progresivos, dinámicos e interdependientes— colocan un marco amplio que —de seguirse— tendrá que modificar tanto la concepción como la consecuencia práctica de tal opción hasta sus ulteriores consecuencias, lo que modificaría de fondo el enfoque actual de la política social en el país.

La distinción entre merecedores y no merecedores de programas sociales, que tanto ha afectado la cohesión social de comunidades divididas por el enfoque focalizador, se vería abolida por el enfoque universalista de los derechos humanos. La focalización puede ser útil para fines instrumentales, pero no como un elemento conceptual que se deba respetar como eje estratégico.

5.3. Repensar las matrices básicas de la actual política social frente a nuevas ideas emergentes

El debate sobre una nueva forma de abordar el bienestar social en México se encuentra en ciernes. Se requieren nuevas teorías y enfoques que correspondan con los retos propios que se tienen como país. Incluso convendría pensar si el concepto de política social es conveniente sostenerlo o habrá que enriquecerlo y transformarlo a la luz de las nuevas discusiones.

Es aquí donde se ubica el enfoque de derechos, pero seguido de otros elementos que lo enriquezcan, sobre todo frente los problemas emergentes —nuevos riesgos sociales— que no están atendidos actualmente.

La adopción del enfoque de derechos para repensar la política del desarrollo social en México tiene dos caminos: o se hacen modificaciones a la actual política social y se subsanan las deficiencias del enfoque actual o se reestructuran de raíz.

La segunda opción es la mejor, a juicio del equipo de trabajo del Observatorio Latinoamericano de Pobreza de México, aunque formulado de manera tan simplista pudiera parecer una idea poco viable y más si se acaba de señalar que el CONEVAL omite los factores reales para operar una política social distinta a la aplicada durante los últimos años en el país. Más adelante nos referiremos al problema político que está implícito en la posibilidad de modificarla radicalmente.

En el ámbito académico hay un par de ideas que podrían clarificar el camino para la modificación cualitativa de la actual política social, nos referimos a los conceptos de universalismo básico²⁰⁰ y de ingreso universal ciudadano.

El universalismo básico es una idea sugerente, aun considerándola en la etapa embrionaria por la que actualmente transita, pues se están dando los primeros pasos en la construcción de los cimientos para imaginar “el edificio completo” (Filgueira *et al.*, 2006:54).

Aunque aún no desarrolla del todo sus derivaciones prácticas, entre sus fortalezas están: la posibilidad de incorporar factores tan imprescindibles como el enfoque de derechos y la construcción de ciudadanía, la gradualidad e historicidad de los derechos mínimos contenidos y el papel social del Estado; la federalización como proceso necesario, la articulación inteligente entre focalización (como medio) y el universalismo (como objetivo), la incorporación de nuevos y viejos riesgos, la integración del concepto de equidad, el abordaje del financiamiento posible y su viabilidad económica²⁰¹.

Su vínculo conceptual con el término régimen de bienestar lo hace estar ligado a la esfera de la economía y, en cierto sentido, sigue la línea intelectual abierta por quienes han trabajado en México el enfoque de derechos, el universalismo y algunos aspectos de la LGDS, pues ésta habla en forma inteligente de la política del desarrollo social y no sólo de política social. Pero quizá su fortaleza principal radica en la dimensión integral de la propuesta, pues contempla la atención a toda la estructura de riesgos propia de un país, incluida la de una provincia o entidad federativa.

La propuesta del universalismo básico introduce la discusión sobre el ingreso ciudadano que, incorporada a una estrategia más amplia, disminuye el riesgo de aceptar de facto una marcada mercantilización del bienestar, pues como propuesta singular, con la sola implantación del ingreso ciudadano las personas tendrían que comprar en el mercado los bienes sociales necesarios para su desarrollo. Por eso, se debe articular como una parte sustantiva de una propuesta más amplia de política del desarrollo social en la cual jugaría un papel relevante.

La idea de implementar el ingreso ciudadano suficiente para garantizar un estatus mínimo de vida para toda la población tiene varias virtudes, en las que han coincidido autores como Del Val, Damián, Boltvinik, Moreno y Yanes (Yanes 2007:165). Este último señala que:

[...] el ingreso ciudadano universal sería un instrumento real de la construcción de ciudadanía y empoderamiento, no sólo de alivio a la pobreza, que por supuesto podría terminarse de manera inmediata con la pobreza extrema [...] sino que promovería la igualdad, lo cual permitiría empezar a devolverle a la política social en sentido de responsabilidad ética. [...] En este sentido el ingreso ciudadano universal permitiría una desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo, que elevaría enormemente la capacidad de negociación de los asalariados (Yanes 2007:166-168).

Uno de los efectos más visibles de la modificación de las bases profundas de la política social, en los términos que se han planteado, sería la disminución de puntos débiles que son aprovechados para la utilización de los programas sociales con afanes corporativistas y clientelares. Los enfoques focalizados y sectorizados tienen más puntos vulnerables para su manipulación con fines electorales.

5.4. La política social federal y su articulación con los distintos niveles de gobierno

La desigualdad regional, el diferenciado avance en el nivel de vida entre las entidades, las modalidades de participación social disímiles en el contexto nacional y la concentración de la pobreza y exclusión en zonas claramente georreferenciadas demandan la transformación de la arquitectura organizativa para el desarrollo social



que México tiene como país, sobre todo en lo relativo a la participación de las entidades federativas en la estructuración de sus propios programas de desarrollo social.

Aunque se sabe de las dificultades para avanzar en un real y efectivo federalismo, debido a los cacicazgos regionales y a las coyunturas políticas que modifican el grado de control presupuestal de las entidades federativas, vale la pena repensar la necesidad de fortalecer la racionalidad, creatividad y madurez de los estados y el Distrito Federal en la atención de sus particulares riesgos sociales, difíciles de atender sólo desde el ámbito del gobierno federal.

En la articulación Federación-estados-municipios existen varios retos, entre los que están los sistemas de evaluación locales, la solidez intelectual con la que se diseñan las políticas sociales de las entidades federativas, los enfoques de los que se parten (asistenciales, de derechos, híbridos, etc.), su gradualidad y el soporte legal, incluida aquí la arquitectura institucional de corte social.

En la actualidad, se parte de la idea —acertada en términos generales— de que el gobierno federal —como órgano rector del desarrollo social— hace descansar en la autoridad federal el papel de definidor de la estrategia de desarrollo social para todo el país y en contraparte, las entidades federativas están obligadas a construir una infraestructura institucional, política, social e intelectual que les permita enfrentar los retos propios de la estructura de riesgos que las caracteriza particularmente. Incluso, la LGDS establece en distintos momentos el papel que deben cumplir las entidades federativas.

Aunque no se tienen datos concretos sobre la operación de ese abigarrado —y por tanto difícil de operar— Sistema Nacional para el Desarrollo Social establecido en la LGDS, parece adecuado su planteamiento en lo tocante a los roles asignados para el vínculo Federación-entidades federales. El problema viene cuando se coloca este diseño legal en el contexto de la lucha política que ha traído la alternancia política en el país.

El terreno del federalismo se ha vuelto más pantanoso porque las políticas públicas no son sólo un ejercicio administrativo, sino que son fundamentalmente espacios de lucha política en los que conviven enfoques teóricos, intereses políticos, capacidad de gestión instalada, cacicazgos regionales, compromisos de campaña, y bloques y alianzas de diferente tipo, entre otros.

Además del elemento de conflictividad política, el diverso grado de desarrollo institucional, los distintos calibres de los programas estatales y los recursos económicos realmente asignados impiden la adecuada operación de una real política de Estado, en la cual las entidades no sean islotes, pero tampoco embajadas que sólo operen los programas federales diseñados desde el centro sin atender la especificidad de la estructura de riesgos propia de cada estado y del Distrito Federal.

Aun a pesar de los problemas evidentes con los que se enfrentaría, una articulación inteligente entre el gobierno nacional y las instancias subnacionales facilitaría el diseño y la implantación de una política social más potente y certera frente a los problemas de las ciudades grandes, por ejemplo.

Actualmente los problemas como la pobreza urbana, la violencia de todo tipo, la urbanización de predios irregulares, la inseguridad, el narcomenudeo, las adicciones, el deterioro medioambiental, la escasez de agua

potable, el crecimiento desordenado y el aumento exponencial del parque vehicular, propios de ciudades como Guadalajara, Monterrey, Puebla, Ciudad Juárez, Distrito Federal y León, se encuentran en una fase larvaria y son enfrentados por los gobiernos locales de manera aislada.

Si se quiere rehacer la política social en su conjunto (su racionalidad interna, su relación con otras esferas del bienestar como la económica y los hogares, su vínculo con los derechos ciudadanos, su progresividad y su estructura interna) resulta indispensable la participación de las entidades en la elevación de su capacidad institucional.

5.5. La política de las políticas sociales

A lo largo del presente estudio se ha reiterado la necesidad de observar a la política social como un proceso que requiere de una reflexión sobre el poder y los grupos —coalición política— que pudieran impulsar un paradigma social distinto al vigente.

Ante el necesario diseño de una arquitectura institucional y organizativa, que responda a los principios de la universalización y la desmercantilización del bienestar social se requiere responder a la pregunta: ¿Quiénes van a gestionar los cambios correspondientes?

La política social se encuentra inmersa en un campo de conflictividad en el que participan, en mayor o menor medida, el Estado, los partidos políticos y los organismos de la sociedad civil. La disputa es conceptual, política y económica, y se contraponen distintas visiones sobre el papel del Estado, los paradigmas de bienestar, la pobreza, la desigualdad, el papel del mercado y la sociedad. Barba afirma que:

[...] el bienestar o el malestar social son producto de la interacción compleja e histórica entre modelos de crecimiento, estrategias políticas y capacidades de actores sociales locales o globales, políticas sociales concretas y estrategias familiares, que son orientadas por paradigmas de bienestar y cristalizan en arreglos institucionales específicos, denominados regímenes de bienestar. (Barba 2007:181)

El resultado final es un arreglo institucional, legal y programático que requiere de alianzas para su gestión e implantación entre los actores participantes, en las que, sin embargo, los pesos y las responsabilidades son desiguales. En México, a partir de 1982, se adopta un modelo neoliberal que ha privilegiado el diseño y la operación de políticas sociales focalizadas y el adelgazamiento —material y conceptual— del Estado como garante de los derechos sociales. Dicho proceso ha provocado diversos movimientos de oposición, entre los que sobresalen los organizados por el sindicalismo denominado independiente, como el protagonizado por el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), para distinguirlo del “sindicalismo oficial”, agrupado en las distintas centrales obreras ligadas al régimen, que dieron su aval a decisiones políticas, como por ejemplo: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico en 1987, y el de Solidaridad Económica en 1989, que sentaron las bases para la precarización de las condiciones laborales mediante los topes salariales, la subcontratación, los contratos temporales y los cambios en la operación de los fondos de pensiones de los trabajadores de los sectores públicos y privados



(por ejemplo, la individualización de las cuentas de los fondos para el retiro de los trabajadores en las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), cuyos fondos son administrados por la banca privada mediante el cobro de comisiones).

A diferencia de las experiencias de movilización social que se vivieron antes y después de 1988, ligadas fundamentalmente a los derechos cívicos y a la defensa del voto, y la caracterizada por el alzamiento zapatista en 1994, que dieron lugar a las primeras alternancias en los gobiernos estatales y la alternancia en el gobierno federal, en un momento en el que como dice Barba:

[...] paradójicamente todo indica que, cuando más parece hacer falta, se está produciendo el debilitamiento de los derechos sociales y de la deconstrucción de la ciudadanía social, en un contexto caracterizado por el aumento de la desigualdad entre países y al interior de ellos; por la agudización de la pobreza; y por la creciente vulnerabilidad de individuos, grupos, países y regiones a los riesgos sociales y a la exclusión de los beneficios de la economía globalizada. (Barba, 2007:188)

En este sentido, los movimientos de resistencia han sido fundamentalmente localizados a nivel municipal y estatal y, aunque han hecho sinergias con movimientos nacionales a través de redes y colectivos, no han podido articular un movimiento nacional que les permita la interlocución con el gobierno federal en el diseño de la política social.

En otros casos, la falta de articulación del movimiento social ha generado propuestas de reformas mediante mecanismos que —de ser aprobados— lesionarían gravemente derechos sociales contemplados en la Constitución, como es el caso de la iniciativa recién

presentada por el Poder Ejecutivo para modificar la Ley Federal del Trabajo, que privilegia al sector empresarial en contra del derecho de los trabajadores a un trabajo digno y a una seguridad social que le garantice un retiro laboral en condiciones igualmente dignas. La aprobación o rechazo de esta iniciativa de reforma estará sujeta a la correlación de fuerzas de las diferentes fracciones parlamentarias representadas en el Congreso Federal y a las presiones de los representantes del sector empresarial y de la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), que en sentido estricto es la que la presenta.

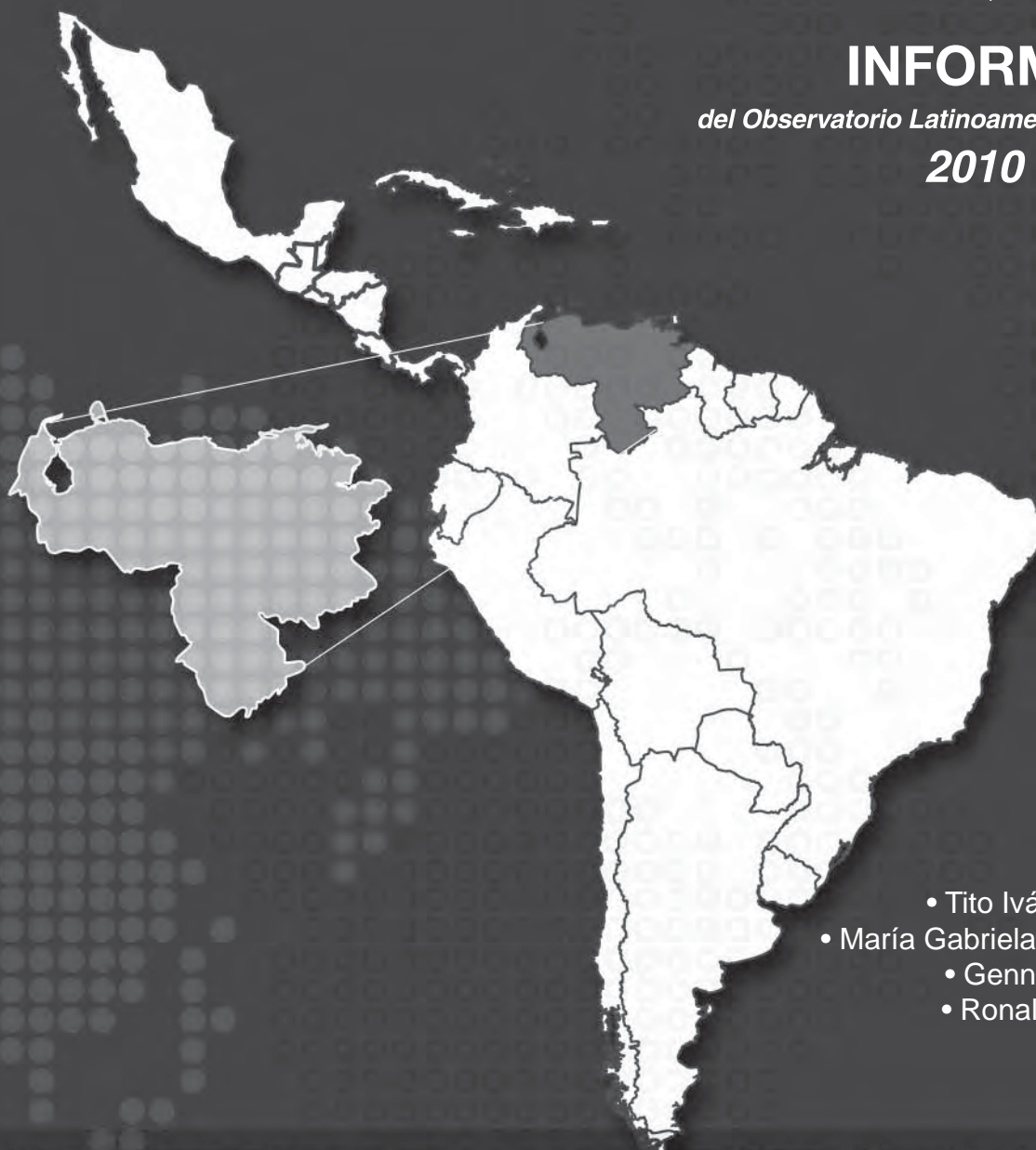
Ante lo anterior, y retomando la pregunta planteada, se requiere la consolidación de fuerzas políticas y movimientos sociales que se opongan a la política neoliberal que ha precarizado y mercantilizado el bienestar social, que ha impulsado la criminalización de la protesta social en un clima de creciente inseguridad pública, en el que se mezcla el combate al narcotráfico y al crimen organizado con la pretensión de limitar el derecho a la libre manifestación y a la protesta social e inhibir los movimientos locales que se oponen a proyectos lesivos a la sociedad y al medio ambiente como, por ejemplo, la minería a cielo abierto, las presas hidráulicas, obras hidroeléctricas y otras que privilegian a grandes corporaciones transnacionales y nacionales, que lucran con los recursos de las comunidades y de los colectivos. Para lo anterior, se ve necesaria también la generación de alianzas políticas que equilibren el ejercicio del poder, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo y puedan proponer a nivel municipal, estatal y federal políticas sociales con una visión universalista, con el enfoque de derechos, desmercantilizante y que recupere el valor de la solidaridad social. 🐾



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Tito Iván Lacruz Rangel
- María Gabriela Ponce Zubillaga
- Genny Zuñiga Álvarez
- Ronald Balza Guanipa



☒ VENEZUELA CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas²⁰²

Las heterogeneidades sociales en Venezuela



I. INTRODUCCIÓN

El presente informe realiza un análisis sobre el desarrollo social, económico y laboral de Venezuela en los últimos años, explorando sus diferentes dimensiones y brindando información obtenida de fuentes oficiales de la nación. La intención final de este documento es analizar las diferentes dinámicas nacionales reflejando a su vez las heterogeneidades existentes dentro del país.

Los cambios experimentados por el país en las últimas dos décadas han sido notorios, debidos en parte al agotamiento de un modelo de desarrollo económico y la consecuente alteración del modelo social y político, como también a la puesta en marcha de un proyecto de naturaleza radical en los últimos años. Ello también se vincula a la fuerte dependencia que existe con la renta petrolera y el impacto del mercado mundial en los ingresos nacionales. La suma de estos factores, entre otros, ha llevado a fuertes procesos de confrontación política en el marco de una economía volátil y de un estancamiento en la producción del bienestar social. En este sentido, a pesar de estos cambios, y del aumento de la renta petrolera producto de los aumentos de los precios del barril en el mercado internacional, Venezuela no ha logrado saldar su deuda social. Los indicadores apuntan a la existencia de grandes brechas sociales, a limitaciones en la protección y estabilidad laboral, a deficiencias en las políticas sociales y a desequilibrios en materia económica. Todo ello ha configurado nuevas formas de pobreza y de vulnerabilidad, además de profundizar en las ya existentes.

El análisis gira en torno a cuatro temas claves de la dinámica social venezolana. El primero de ellos es el panorama de los cambios políticos e institucionales experimentados por el país en la última década, haciendo especial énfasis en el campo de las políticas sociales y el bienestar social. El segundo tema abordado está relacionado con las heterogeneidades existentes en las condiciones de vida de la población. La economía venezolana, abordada desde la actividad del sector público, constituye el tercer tema tratado. Finalmente, se explora el tema de la dinámica laboral, en el cual se exponen las características productivas de la mano de obra y la estabilidad del empleo. A modo de cierre, se presentan unas conclusiones sobre los avances del país en materia de producción de bienestar social y disminución de las vulnerabilidades de la población.

II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA²⁰³

Las políticas sociales, en tanto que aquellas acciones del Estado orientadas a la producción del bienestar social, han tenido un desenvolvimiento bastante dinámico, pero también desigual, a lo largo de la historia venezolana. En cierto sentido, las políticas sociales se han movido en diferentes tiempos históricos, pero también sociológicos. En un primer momento, si bien siempre ha existido una noción mínima por parte del Estado venezolano de responsabilidad hacia los grupos en situaciones más precarias, esta noción no se convierte en política pública hasta 1936, cuando se presenta el Programa de Febrero. En ese momento, la política social se debatía entre una visión elitista y una visión socialdemócrata, tensión que

estaría presente hasta la instalación de la democracia representativa en la década de los 60. El horizonte que predominaba en esos tiempos era la modernización de la nación, la definición de un sistema productivo fundado en la nueva renta petrolera, la integración social del territorio y la construcción de un modelo político alternativo al heredado del gomecismo. En un segundo momento, hacia la década de los 70, la modernización conservó —a efectos de políticas públicas— solamente su lado económico, dejando de lado su dimensión social. Los efectos de los ingresos petroleros hacían creer que el cierre de las brechas sociales era cuestión de tiempo y un resultado inmediato del crecimiento económico. La ruptura social de los 80 y las políticas aplicadas a lo largo de esta década, así como la acumulación de errores de décadas anteriores, llevaron a un incremento de los niveles de pobreza que ya se venía anunciando como un rezago de la acelerada modernización del país. En el marco de estas crisis, la política social “compensatoria” ocupó la primera escena en la década de los 90 como una respuesta de ajuste a las descompensaciones económicas y financieras. La crisis política expresada en el retiro del apoyo de la población a los partidos políticos tradicionales; la crisis económica producto del agotamiento del modelo rentista, la caída de los precios del petróleo y de la crisis de la deuda; y la crisis social expresada en el aumento de los niveles de pobreza y exclusión se cruzan y se influyen mutuamente de manera dramática a lo largo de la década de los 90, dando inicio a una larga crisis cuyos signos aún se muestran.

Tal como se señala en varias fuentes bibliográficas, la frustración social y el rechazo a los partidos políticos tradicionales, cuyo trasfondo era la triple crisis mencionada, sirvieron de piso para ir quebrando el modelo heredado del Pacto de Punto Fijo.

El marco de esta génesis es, por un lado, la fuerte crisis de representación política sentida en el país desde finales de los 80, que encontró parcialmente alguna salida en los candidatos presidenciales que venían fuera del bipartidismo —Rafael Caldera²⁰⁴ y luego Hugo Chávez—, con todo lo que le acompañaba como la crisis del rentismo petrolero, y, por otro lado, la existencia de grupos radicales herederos en parte de las ideas de la subversión de los años 60, que posteriormente se cruzaron con elementos militares y míticos²⁰⁵. En este sentido, el proyecto planteado por el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR200) —luego transformado en el Movimiento V República (MVR) y posteriormente en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)— encuentra un espacio en los vacíos de representación política. Varios trabajos han explorado la transición del régimen puntofijista al chavismo, entre ellos referimos el libro compilado por Jennifer McCoy y David Myers (McCoy, 2007) que recapitulan los diferentes factores políticos, económicos, institucionales, sociales y culturales que coincidieron en dicho proceso. McCoy resume claramente las razones de la victoria del MVR y de Hugo Chávez:

Chávez representó la primera alternativa creíble, con suficiente atractivo popular para llevar a cabo un cambio de regímenes políticos. El triunfo electoral de Caldera en 1993 fue la primera vez que un candidato ganaba la presidencia sin el apoyo de AD o Copei. La percepción de que estos partidos podían ser derrotados fue importante



para establecer la viabilidad del desafío planteado por Chávez. Como observó Przeworski [...] los regímenes cambian no cuando pierden legitimidad, sino cuando aparece una alternativa viable y preferible. El modelo de democracia puntofijista perdió legitimidad desde los años ochenta, pero su colapso puede decirse que se produjo en el momento exacto que apareció como opción preferible Hugo Chávez con su Revolución Bolivariana (McCoy, 2007:306; notas suprimidas).

Una bandera fundamental al momento de entrar en el juego electoral en 1998 fue la convocatoria de un proceso constituyente, la cual era la propuesta más concreta del MVR y de Hugo Chávez en tanto que se requería, para las transformaciones propuestas, de un nuevo marco legal.

Cuando una situación llega a tal grado de descomposición, nace entonces del propio seno del pueblo una fuerza legítima indetenible, capaz de impulsar la transformación de ese marco institucional. Esa fuerza es el Poder Constituyente. Poder éste que se ha activado en Venezuela, generando un proceso transformador verdaderamente democrático y revolucionario: el Proceso Constituyente, el cual se desarrolla en varias fases, siendo algunas de ellas la convocatoria y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, instancia político-jurídica que originará un nuevo marco institucional para la refundación de la República, la reestructuración del Estado y el establecimiento de un nuevo consenso político y social. (Chávez, 1998)

La pretensión de un cambio constitucional no era nueva en la escena política venezolana, pues ya desde hacía algunos años venía sonando la posibilidad de, por lo menos, reformar la Constitución de 1961. Así, la primera acción del nuevo gobierno fue la convocatoria para elegir una Asamblea Constituyente, la cual fue dominada ampliamente por personas que formaban parte de los partidos que apoyan el proceso bolivariano: el sector que con el tiempo se conocería como el oficialismo. Con este apoyo, la Constitución propuesta para ser aprobada mediante el voto popular era casi la misma que venía promoviendo el Presidente Chávez y sus colaboradores. Esta Constitución sería luego aprobada por el voto popular en diciembre de 1999. Junto a esta nueva Constitución, se realizarían toda una serie de reformas dentro de los aparatos de gobierno que afectarían también la ejecución de las políticas sociales.

A partir de los lineamientos de la nueva Constitución de 1999 se diseñan y se ponen en marcha los nuevos mecanismos institucionales dentro de los cuales se realizará la reforma del Estado durante los primeros años. Uno de ellos es la reestructuración de las instituciones encargadas de lo social, como fue el caso del antiguo Ministerio de la Familia que fue unido al de Salud para crear el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). En materia constitucional, a la participación y la corresponsabilidad se le dan un espacio importante dentro de los nuevos lineamientos.

Una de las características fundamentales de este cambio constitucional es la idea de participación protagónica del nuevo modelo político que consagra la refundación de la república para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica. Pese a existir dudas sobre la capacidad económica del Estado para responder por la satisfacción de los derechos sociales, no

sólo se mantuvo su concepción universalista, sino que estos fueron ampliados, por lo que pudiera interpretarse que una vía para descargar al Estado de sus deberes es la corresponsabilidad que tiene el ciudadano en la garantía de los derechos sociales (Delgado y Gómez, 2001).

En este sentido, el Capítulo V de la nueva Constitución se dedica ampliamente a los derechos sociales y de las familias, con un total de 22 artículos. En ellos, así como en capítulos subsecuentes, se reconoce el deber del Estado en la promoción de dichos derechos mediante la puesta en marcha de políticas destinadas a la dotación de bienes y servicios que garanticen la asistencia y protección de las familias. Por tanto, se reconoce la universalidad de los derechos sociales y el reconocimiento de una ciudadanía social como un medio para lograr la equidad social. El rol de la participación protagónica se limitó a algunos esquemas refrendarios sin llegar a tener una presencia real dentro de las políticas sociales. La idea del equilibrio social expresada en el Plan de la Nación —que apuntalaba la importancia capital de la participación social con el fin de reconstituir el espacio público y el poder ciudadano— tuvo poca expresión en los nuevos programas sociales.

Dentro de los cambios cabe mencionar varias cosas (Delgado y Gómez: 2001). Esta Constitución delinea una nueva concepción de ciudadanía social con el concepto de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. El Estado venezolano es declarado por primera vez como un Estado democrático y social de derecho y de justicia. A pesar de la coyuntura económica que significó la crisis del rentismo petrolero y su impacto en la capacidad de respuesta del Estado hacia las demandas sociales, se conserva la concepción del universalismo de manera más amplia, siempre en corresponsabilidad con la ciudadanía. Las orientaciones que se presentan en la Constitución bolivariana pueden recibir dos lecturas:

La primera, relativa a la influencia de la coyuntura sociopolítica actual, que conduce a un modelo programático de ciudadanía social que contradice las tendencias predominantes, sobre todo en lo que se refiere a volver a poner la responsabilidad fundamental de los derechos sociales en hombros del Estado. La segunda, que la Constitución vigente no deberá ser vista como un retroceso sino como una contratendencia; no se trataría de un regreso al pasado sino de ubicarse a la vanguardia, en una reacción contra el neoliberalismo que invade todas las esferas sociales y política (Delgado y Gómez, 2001:96).

El reconocimiento de estos derechos sociales va relacionado directamente con el reconocimiento de un derecho político: la participación ciudadana (Regnaud, 2002). Este elemento de la Constitución es señalado como uno de los cambios más importantes, encerrando incluso la denominación de una democracia participativa y protagónica —más no representativa—. La Constitución bolivariana amplía enormemente los espacios de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones, son marcos constitucionales que tendrán un gran impacto en la coyuntura política, pues uno de esos mecanismos de participación —en este caso de tipo refrendaria— es la convocatoria de un referéndum contra un funcionario público —en este caso, el propio Presidente—. Como parte de la afirmación de la parti-



cipación, se reconoce también constitucionalmente a la sociedad civil (sociedad o comunidad organizada, sectores de la sociedad u ONGS son algunos de los nombres que se usan en la Constitución bolivariana), la cual tiene poder para, por ejemplo, postular miembros al Consejo Nacional Electoral (CNE).

Tal como lo advierte Salamanca (2002), los espacios de participación de la sociedad civil se venían creando desde antes de 1999 y, en cierto sentido, los cambios que en esta materia se dan para la nueva Constitución son producto de estas tendencias participativas. El establecimiento de la participación en la nueva Constitución se realiza bajo un supuesto cambio de paradigmas políticos en la sociedad venezolana: de la democracia representativa a la democracia participativa. Esta propuesta parte como una crítica de la inercia política que caracterizó a la sociedad política frente al resto de la población cuando el decline de la democracia populista. Sin embargo, el nuevo paradigma de la democracia participativa no criticaba el mal ejercicio de la democracia representativa, sino a ésta en sí misma: el ejercicio de los partidos políticos es considerado como un monopolio de lo político.

Esta participación es contemplada por la Constitución de 1999 con las siguientes características:

- La participación en los asuntos públicos va más allá de los procesos electorales y llega a una intervención directa de la sociedad en asuntos de gestión pública.
- La participación puede ser consultiva —como es el caso de varios mecanismos referendarios contemplados en la constitución—, pero también se consideran otros medios que actúan directamente en la gestión pública como es el caso de las asambleas de ciudadanos, el cabildo abierto y las iniciativas legislativas.
- Existen otros medios de participación como lo son la transferencia de servicios, la participación en procesos económicos a través de la economía social o de servicios comunales.

De manera contradictoria, a pesar de propugnar una profundización de la participación ciudadana, la Constitución de 1999 y el ejercicio del gobierno de Chávez establecieron fuertes restricciones a la descentralización. El argumento es similar al que se usó con los partidos políticos: las gobernaciones y las alcaldías, algunas de ellas llevadas por partidos de oposición, se caracterizaban por su poca disciplina y fuentes de corrupción. La tensión era, por un lado, entre un nuevo poder que surgía en el gobierno central contra el poder “viejo”, que se encontraba en los gobiernos locales, y, por otro lado, de un poder central con profunda vocación hegemónica.

La Constitución de 1999 reitera el carácter federal de la república e incluye formalmente algunos de los avances en esta materia que se venían dando desde 1999. Desde la perspectiva política, a pesar de algunas señales desde la época de la Asamblea Constituyente en contra de los gobiernos locales, realmente era muy cuesta arriba desconocer los logros constitucionales y políticos de una década de descentralización. Una de las novedades de esta Constitución es la creación de un Consejo Federal de Gobierno, presidido por el Vicepresidente, como un mecanismo de coordinación y de

negociación intergubernamental. No obstante, esta figura no ha sido convocada a lo largo del gobierno de Chávez.

Luego de la aprobación de la nueva Constitución se inició un proceso de rediseño institucional del país que tomaría buena parte de los meses siguientes. Se dieron nuevas elecciones presidenciales y legislativas, se procedió a designar a los representantes del poder ciudadano y del electoral. Igualmente tuvieron que crearse una serie de leyes que respondieran a los marcos constitucionales. Con estos cambios institucionales, y apoyándose en la alta popularidad del Presidente, el oficialismo logró controlar casi la totalidad de las instituciones del Estado.

Dentro de todo este rediseño de la administración pública, las instituciones del sector social del gobierno también fueron afectadas. Dentro de los ajustes en el Ejecutivo, el antiguo Ministerio de la Familia pasó a fusionarse con el Ministerio de Salud para dar lugar al MSDS. La supeditación de lo social junto a la salud no debe leerse, desde las orientaciones del oficialismo, como una subordinación de lo social, todo lo contrario. Lo social atraviesa como una línea de acción a todos los sectores del Ejecutivo de tal manera que no existe propiamente un ministerio de lo social, pues esto es un asunto de la acción pública de todos los órganos del Estado. De esta manera, no sólo el MSDS y los otros ministerios sociales tienen programas o enfoques en esta materia: desde el Ministerio de Defensa hasta el de Minas presentan estas líneas de acción. Un ejemplo de esta perspectiva es la ejecución de las *misiones sociales* —de las cuales hablaremos más adelante— que comprometen la acción de órganos como el Ministerio de Energía y Minas, Petróleos de Venezuela (PDVSA) o el Ministerio de Defensa.

En tanto a la red institucional del Estado para el sector social, el MSDS asumió aquellos programas sociales compensatorios que se venían ejecutando para el enfrentamiento a la pobreza, mientras el nuevo gobierno —luego de los cambios institucionales— pusiera en marcha su nueva política social. Igualmente se crearon, a lo largo del periodo de gobierno, un conjunto de instituciones destinadas a prestar apoyo financiero a la actividad social como lo son el Fondo Único Social (FUS), el Banco del Pueblo, el Banco de la Mujer y el Banco de Desarrollo Social. Gran parte de los programas sociales compensatorios que venían de los gobiernos fueron congelados o estaban a la expectativa. Dentro de la nueva lógica que pregonaba el gobierno, estos programas no tenían sentido pues, primero, deberían ser universales y no focalizados y, segundo, estaban fuertemente asociados a los programas de ajustes macroeconómicos del ensayo neoliberal. La mayoría de estos cambios institucionales se realizarían dentro de los primeros dos años de gobierno de Chávez. Si bien existían tensiones con la oposición, estos cambios se realizaron en un ambiente relativamente tranquilo, sin las tensiones radicales que se iniciaron al final de 2001 y apoyado por la alta popularidad del Presidente.

Siendo que las políticas sociales compensatorias de los 90 son vistas como un derivado de las políticas de ajuste macroeconómico y presentan un carácter de atención segmentada hacia la población, éstas no eran bien recibidas por el nuevo gobierno, el cual anunció —desde la visión de la transformación total de la sociedad— que



las nuevas políticas serán para toda la población en tanto que el Estado es garante de los derechos sociales de todos los venezolanos. Los programas del actual gobierno van junto con la idea de inclusión y de reconocimiento a los pobres como parte de la sociedad, independientemente de que sigan siendo pobres. La atención segmentada de las políticas compensatorias se entiende como una forma de exclusión. Ciertamente, no se trata de un universalismo igual al desarrollado por la democracia populista en Venezuela que apuntaba a un universalismo en el cual todas las políticas sociales —educación, salud, vivienda, seguridad social y participación— consistían en reformas estructurales y coyunturales con el fin de masificar la cobertura. En el caso de la Revolución, el universalismo reviste algunas formas tácitas de focalización, como por ejemplo la territorial.

La acción pública universalista del gobierno de Chávez no se trata, pues, de una reforma integral de los sistemas de atención social pública, siendo que, por lo demás, continúan presentando los mismos problemas de cobertura y calidad que han tenido en los últimos 20 años. Algunos cambios que se plantearon en estos campos —tal es el caso de las escuelas bolivarianas— se concibieron como agregados al sistema y no como una reforma de éste. Las políticas sociales universales del gobierno de Chávez en sus inicios son un conjunto de programas sociales destinados a prestar servicios o comercializar bienes a precios solidarios en zonas populares o rurales pobres; existen otras políticas que revisten el carácter de promoción de la organización popular. Se desecha la idea de la focalización, pero esta es suplantada por lo que podríamos llamar un universalismo localizado. Los programas sociales compensatorios fueron criticados por la nueva gestión:

Estas políticas plantean el supuesto objetivo de superar la pobreza, a través de medidas falsamente equitativas —focalizadas o de corte compensatorio— de entrada a circuitos de bienes y servicios para pobres que profundizan su segregación, desvalorización como seres humanos y como ciudadanos de segunda categoría —que buscan remediar las fallas de un sistema económico y social en sí mismo injusto y excluyente, que reproduce y acentúa históricamente las brechas de inequidad entre grupos humanos y territorios (MPD-SISOV 2002).

De esta manera, se orientan políticas sociales con el fin de restablecer los equilibrios sociales dentro de la sociedad, reincorporando a las clases que material y socialmente habían estado excluidas del acceso al bienestar y a la riqueza. Son políticas que buscan garantizar el acceso pleno y equitativo a un nivel de vida adecuado para toda la población, fundándose en el reconocimiento integral de los derechos sociales, económicos y políticos de toda la población. Es así como la universalidad se entiende como la garantía de todos los derechos sociales establecidos en la Constitución bolivariana para todos y todas, mediante la aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute pleno y efectivo de los mismos.

En el marco de estos cambios institucionales, el mundo de las políticas sociales tuvo también sus propias transformaciones, además de la fusión ministerial y del cuadro constitucional. Uno de ellos es el carácter transversal de las políticas sociales. Considerando las aspiraciones de cambio planteadas por el MVR y el nuevo

Presidente, la existencia de unas políticas sociales sectoriales resultaba corta. Para ello, la transformación de las condiciones sociales de vida de la población venezolana requería, además de un nuevo marco constitucional, una nueva manera de distribuir las responsabilidades ejecutivas orientadas a la producción de la equidad social. Por tanto, lo social como tarea no fue una responsabilidad única de un ministerio, sino fue parte de las tareas de varios ministerios. Si bien se habían heredado de manera temporal algunos programas de las políticas compensatorias, los nuevos programas sociales asumidos en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) de la Nación 2001-2007 se presentaban con nuevos rasgos.

Las respuestas ejecutadas por el gobierno en ese momento se orientaban a prestar servicios a la población o a la simple comercialización de productos a precios asequibles en zonas populares, como era el caso del Plan Bolívar 2000. En el caso de los bancos y los fondos sociales, su impacto fue bajo en materia de equidad social, principalmente por las fallas en el proceso de otorgación de capitales, pero también por las tempranas denuncias de corrupción. Tenían poca capacidad de transformación estructural y no generaban el cambio dentro de las relaciones sociales desiguales tal como se anunciaba.

Estos planteamientos se reflejan en el PDES de la Nación 2001-2007, cuyos objetivos son los siguientes:

- *Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa.* Dentro de este objetivo se contempla, en materia de educación, el acceso para todos, la permanencia y la prosecución escolar. En materia de salud, la promoción de la calidad de vida, el desarrollo de intervenciones que orienten la transformación de los determinantes y causalidades que influyen en la salud. En seguridad social, se aspira que ésta cubra las necesidades de toda la población y no sólo de la población trabajadora. En vivienda, la promoción de nuevas políticas habitacionales con participación de la comunidad. En seguridad ciudadana, la superación de las situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la vida de las personas. También se plantean metas en temas como la cultura, la recreación, la información y el deporte. Se establecen objetivos para la población en pobreza extrema como parte de la necesidad de romper las inequidades existentes.
- *Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza.* Se aspira a resolver el conflicto distributivo que existe entre el capital y el trabajo, satisfaciendo las necesidades y los intereses de los asalariados y de los sectores laborales. Los elementos dentro de este objetivo son el fortalecimiento de la economía social, la democratización de la propiedad de la tierra, la generación de empleos productivos y la reestructuración del régimen de remuneraciones.
- *Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano, en espacios públicos de decisión.* Este objetivo es la materialización de la democracia participativa y protagónica planteada en la Constitución de 1999 fundando una nueva relación entre el Estado y la sociedad donde lo público es asumido por los ciudadanos y el Estado.



Bajo estas orientaciones, los lineamientos de las políticas sociales corresponden a los siguientes criterios (Gómez y Alarcón, 2003): 1) la integración social a través de la participación de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la política social; 2) la corresponsabilidad como una nueva forma de descentralización para desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios; 3) la cohesión social de una pluralidad de actores e interlocutores para generar una cultura política compartida; 4) la participación social orientada hacia la consolidación de espacios de intercambio y de transferencia de decisiones; 5) la ciudadanía, que supone la legitimación de la persona a través del ejercicio de sus derechos; 6) la progresividad en la implantación de las políticas sociales; 7) la intersectorialidad en la participación de los órganos públicos; 8) la familia como objeto de estos procesos sociales; y 9) el desarrollo humano integral como la pauta filosófica del desarrollo social.

El PDES no propone en sus líneas los programas que se originan propiamente de dichos objetivos. De hecho, la acción social del gobierno de Chávez ha tendido a ser variable y, en ciertas ocasiones, improvisada. En efecto, este plan data de septiembre de 2001. El hecho de que se haya retrasado se debe fundamentalmente a que todas las reformas institucionales (Asamblea Constituyente y Constitución, reforma de ministerios y procesos electorales) consumieron más del primer año de gobierno. A lo largo de este tiempo, algunos de los programas compensatorios, a pesar de las críticas, se mantuvieron con un bajo perfil y funcionando más por la inercia que por el apoyo del gobierno. Algunos de estos programas fueron: Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, la Merienda Escolar, el Alimentario Materno-Infantil, el Alimentario Escolar y la Atención Integral al Anciano. La razón por la cual se mantuvieron fue fundamentalmente porque no existían propuestas en esta materia y, al final, desmantelar estos programas hubiera implicado un costo social considerable. Con el tiempo, algunos de estos programas fueron ligeramente modificados y adoptaron el apelativo de “bolivarianos”.

Las tensiones políticas que se iniciaron en 2001 —con el decreto 1011 que creaba la figura de los Supervisores Itinerantes Nacionales para los procesos educativos— se fueron agudizando hasta la aprobación de una Ley Habilitante en 2002 que, entre otras cosas, dio origen al paro del 9 de abril de 2002, cuyo desenlace llevó a los sucesos del 11 de abril. A pesar de la restitución del Presidente, las tensiones continuaron a lo largo del año hasta el paro petrolero de diciembre de 2002. Estas tensiones obligaron al gobierno a centrar su agenda en la confrontación política, dejando de lado en gran medida las tareas propias de gobierno. La aparición en el escenario de un posible referéndum presidencial y la caída de los niveles de popularidad del Presidente le obligaron a replantear sus programas sociales, pero con un elemento a considerar: la subida de los precios del petróleo. Es en este contexto que nacen las *misiones sociales*.

La lógica consistía en, primero, identificar los nichos de acción social (salud, educación y alimentación) y, segundo, diseñar programas cuya puesta en marcha fuera rápida y con impacto inmediato. Las experiencias más o menos exitosas e innovadoras de Barrio Adentro, un programa de atención primaria en salud ejecutado

por la Alcaldía del Municipio Libertador con apoyo de personal cubano, y de Mercados de Alimentos (MERCAL), la solución creada para los problemas de abastecimiento durante el paro petrolero, fueron parte de estas misiones. A ellas se agregaron las misiones educativas (Robinson, Sucre y Ribas) y la misión Identidad. Posteriormente, y aún hasta la fecha, se continuaron agregando *misiones sociales* de carácter diverso y balance diferente, llegando más o menos a la treintena de misiones. Algunas de ellas incorporaron esquemas participativos bajo diversas figuras como los comités de salud de Barrio Adentro, como también se crearon las mesas técnicas de agua y los comités de tierra urbana.

Si bien las *misiones sociales* jugaron un papel importante en sostener la popularidad del Presidente al momento del referéndum de agosto de 2004 y también gozaron de un nivel de aceptación bastante considerable, e incluso se reconoció en algunos medios no gubernamentales su carácter innovador, tenían poco impacto en la producción de equidad social y en la creación de la participación social para el reforzamiento de los espacios públicos. Básicamente, se pueden argumentar dos razones: 1) el carácter político de las misiones en tanto que se creó una especie de focalización selectiva en la medida en que algunas de ellas fomentaban el clientelismo político; y 2) las misiones más emblemáticas, y con mayor carga presupuestaria, funcionaron por mucho tiempo bajo un esquema paralelo al mundo ministerial. Barrio Adentro no estuvo adscrita al ministerio de salud hasta hace poco, las misiones educativas dependían de PDVSA. Otras misiones, como la del hábitat, se encontraron con fuertes problemas estructurales y de diseño para dar resultados eficientes.

2.1 El proyecto de la Revolución Bolivariana y las reformas institucionales

El FUS

En septiembre de 1999 se crea el FUS como un ente presupuestario dependiente del MSDS con el objetivo de concentrar la captación y administración de recursos para lograr la optimización de las políticas, planes y regulación de los programas sociales destinados a fortalecer la salud integral, la educación y el impulso de la economía popular competitiva, con énfasis en la promoción y desarrollo de microempresas y cooperativas. Una de las intenciones explícitas de este fondo era garantizar la movilidad de los recursos financieros para los programas sociales aumentando así la eficiencia en la ejecución de dichos programas. Esto viene porque una de las debilidades identificadas de la red pública para la atención social era el estancamiento de los recursos en la burocracia del Estado y la dispersión de los fondos sociales. Ya desde el gobierno de Caldera se habían ensayado algunas fórmulas para solventar este problema como lo fue la Fundación Programa de Fortalecimiento Social, que manejaba los fondos de inversión social como el FONVIS, FUNDACOMUN, FONCOFIN y FEDE (D’Elia).

Luego, con los sucesos de Vargas en diciembre de 1999, el FUS tomaría otro rumbo en la medida en que este organismo asumiría un rol coordinador en las acciones posteriores a la tragedia, como la atención a los refugiados y su traslado a nivel nacional, tarea que lo ocuparía todo 2000. En noviembre de 2001, el FUS es



adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, asumiendo entonces el objetivo de concentrar y coordinar eficientemente los procesos de captación, administración e inversión de recursos con la finalidad de optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer con una respuesta oportuna y eficaz el desarrollo social, la salud integral y la educación. Asimismo, compete al referido fondo impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos.

A diferencia de los programas sociales compensatorios de Pérez y de Caldera, los programas impulsados por el FUS no eran financiados por fuentes externas, sino por recursos ordinarios y por la colocación de bonos de la deuda pública en el mercado interno (Gómez y Alarcón, 2003), lo cual —como efecto negativo— implicó algunos retrasos en la entrega de fondos a los programas sociales. El FUS pasaría luego a ser uno de los emblemas de los casos de corrupción del gobierno de Chávez, siendo blanco de numerosas acusaciones de irregularidades administrativas, trato de influencias y nepotismo, algunas de las cuales datan de la tragedia de Vargas. Estas denuncias, algunas desde la misma Asamblea Nacional, llevarían a que se abrieran averiguaciones en la Fiscalía y en la Contraloría, llevando a que el presidente del FUS se viera en la obligación de renunciar. Incluso desde sectores del oficialismo, se reconoció la existencia de irregularidades que debían ser corregidas en el manejo del FUS.

El Plan Bolívar 2000

La política social ha estado muy ligada en su dirección al Presidente Chávez. El mismo hecho de que la política social careciera de una dirección central, dado que ésta se consideraba una tarea intersectorial, fortaleció el rol del Presidente como guía principal de la política social. Al inicio de su gobierno, las expectativas en esta materia eran altas, sobre todo desde los sectores populares que ampliamente lo apoyaron. Sin embargo, la ausencia de un plan social y de un equipo de trabajo serían obstáculos importantes en la ejecución de programas sociales. En febrero de 1999, diez años luego del Caracazo, el Presidente Chávez lanza el Plan Bolívar 2000. La fecha es ciertamente simbólica, pero representa —más que para redimir a las Fuerzas Armadas con la sociedad— una idea que en su momento fue presentada por Ceresole: el triángulo entre el caudillo, el ejército y el pueblo. La intención de este plan es activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país. Se presenta como un plan para atender las emergencias sociales que acosan a la población pobre de Venezuela. El mismo Presidente Chávez lo presenta como un plan contra el hambre: “Vayan (los militares) casa por casa a peinar el terreno, el enemigo: ¿cuál es?, el hambre” (Harnecker). En principio, el proyecto está dividido en tres etapas: primero, el Proyecto País (Propaís) que proporcionaría asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social; segundo, el Proyecto Patria (Propatria) para incorporar a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizar a las comunidades para el trabajo productivo; y tercero,

el Proyecto Nación (PRONACIÓN) fase durante la cual se desarrollarían proyectos estructurales, como las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva.

En cuanto a la coordinación del proyecto, éste demuestra, primero, el carácter intersectorial de las políticas sociales de la Revolución Bolivariana y, segundo, también su carácter presidencialista:

En virtud de que la dispersión de esfuerzos ha sido uno de los errores más grandes de las últimas décadas, y uno de los objetivos estratégicos del Proyecto Bolívar es alcanzar altos niveles de coordinación e integración, es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada (MPD, <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm>).

Con este plan, se inicia una nueva etapa asistencialista de las políticas sociales del Estado con la novedad, en este caso, de la participación militar. Una de las críticas más comunes a este plan fue la pretendida alianza cívico-militar que terminó siendo una tarea asistencial de los militares hacia la población, dado que aquellos carecen de la experticia necesaria para manejar eficientemente un programa social:

Aparentemente, el sector castrense que ha sido designado en el manejo de algunos programas sociales y/o instituciones no tiene suficiente formación para gerenciar esta política pública (la social), o quizás su capacidad está siendo subestimada o subutilizada al anteponerse otro tipo de intereses en el manejo de la política social. Lo cierto es que la participación de dicho sector se ha limitado a reproducir el esquema de ayuda social de carácter asistencialista-paliativa (Gómez y Alarcón, 2003:30).

La participación de los militares también generó algunos descontentos entre los funcionarios civiles, dado su estilo de mando. Este hecho también se reflejó en la militarización del lenguaje de los programas sociales —obviamente ejemplificado desde la misma Presidencia—. Así se hablaba de Teatro de Operaciones Sociales y Estado Mayor Social. Dentro de los cuarteles, también se hicieron algunas críticas, menos públicas, que señalaban que no era bueno que los militares se apartaran de sus roles tradicionales. Finalmente, al igual que el FUS, prontamente el Plan Bolívar 2000 se vio señalado de presuntas irregularidades administrativas y hechos de corrupción. Supuestamente, la entrada de los militares dentro de los programas sociales buscaba darle más eficiencia a la ejecución de las tareas, lo cual resultó a la inversa: la ausencia de criterios y personal técnico-administrativo capacitado para la ejecución de programas sociales dejó como resultado que el Plan Bolívar 2000 no pasara de un simple operativo asistencialista. La entrada del sector castrense desplazó la acción de otros cuerpos sociales, especialmente las ONGs, que desde la perspectiva de la nueva Constitución bolivariana, estaban llamadas a participar en los planes sociales, lo cual es reforzado por el excesivo rol del Presidente en la conducción de estos programas.



Los programas sociales tradicionales

A pesar de las críticas formuladas a los programas sociales heredados de los gobiernos de Pérez y Caldera, estos no fueron retirados, pero sí pasaron a tener un bajo perfil dentro de las prioridades del gobierno. Por otro lado, con los cambios institucionales, algunos de estos programas fueron reubicados. No obstante, desde el punto de vista institucional, el mayor cambio fue la dispersión de órganos que pasaron a relacionarse con estos programas compensatorios que, en su época, estaban coordinados desde el Ministerio de Familia. Con la transformación de éste en el MDS y la primacía de los programas sociales bolivarianos como el Plan Bolívar 2000, los programas sociales fueron debilitados financiera y programáticamente. Mientras los nuevos programas recibían mayor apoyo desde el Ejecutivo, los programas sociales compensatorios acusaron una baja de recursos y, en consecuencia, una reducción en su cobertura.

El trabajo realizado por Lacruz y Parra (2002), evaluando el programa de Multihogares de Cuidado Diario, recopila algunas observaciones sobre el funcionamiento de este programa compensatorio en el gobierno de Chávez. Una de las observaciones realizadas en este trabajo es la existencia de dos lógicas o modelos en torno a las políticas sociales del gobierno de Chávez. Por un lado, los programas de corte inmediatista, como el Plan Bolívar 2000, buscan atender necesidades de manera rápida para solventar carencias de las personas y en los cuales el rol central y público del Presidente como “dador” de estas ayudas es notorio, forman parte de una política social que se usa como propaganda de los resultados y logros del gobierno; sin embargo, a pesar del carácter asistencialista, estas políticas fueron presentadas como la punta innovadora en la acción social del gobierno. Por otro lado, la otra lógica de acción social se centró justamente sobre las políticas sociales compensatorias y el Viceministerio de Desarrollo Social, en ellos se origina el Plan Estratégico Social (PES). Este plan revela los esfuerzos de esta oficina para afinar y mejorar, dentro de las nuevas orientaciones planteadas por el PDES y el PES, las políticas sociales compensatorias. Sin embargo, estos trabajos empiezan casi tres años después del inicio del gobierno, justamente por todos los cambios institucionales que le precedieron. Pero estos son programas que capturan poca atención dentro de las prioridades del gobierno de Chávez.

Tensiones políticas y agenda social

El periodo que va desde 2002 hasta 2004 se caracteriza por una profundización de las tensiones políticas entre el gobierno y la oposición, que obligó al primero a centrar su agenda en la lucha política. Además, las convulsiones de esos años significaron rupturas profundas en el hilo histórico de la sociedad venezolana. Hacia finales de este periodo, el gobierno pone en marcha un conjunto de programas sociales identificados como las “misiones”, que consisten en varios programas de naturaleza y origen diverso que se adoptan luego del paro de diciembre de 2002 y enero 2003 y, con más fuerza, con la cercanía del referéndum presidencial de agosto 2004. En este sentido, las misiones —particularmente las que alcanzan al momento un mayor grado de notoriedad, como Barrio Adentro, Robinson, Sucre y Ribas— fueron usadas para movilizar a las personas con el fin de dar

su aprobación refrendaria al Presidente. Más aún, con pancartas como “Defiende tus Misiones” y las movilizaciones de éstas, el uso clientelar de la atención social fue evidente.

Más allá del carácter utilitario que tuvieron estas misiones durante los momentos electorales de 2004, éstas se presentan como la política social en vigencia del gobierno de Chávez a tal punto que programas que existían antes de las misiones, como MERCAL, fueron incorporados a este sistema. Algunas de estas misiones, como la Misión Identidad, lo que hicieron fue identificar los déficit de algunas funciones públicas y, en lugar de emprender reformas burocráticas costosas económica y políticamente, pusieron en marcha operativos masivos para la prestación de estas funciones.

En cierta medida, la arquitectura que rodea a las *misiones sociales* resulta novedosa e interesante. La figura central es sin duda el Presidente Chávez, quien se presenta como el promotor principal. En este sentido, las misiones adquieren cierta característica de vaso comunicante directo entre el Presidente y sus bases. Para muchos, esto no es más que una reedición del uso clientelar de la política social. Tal es la centralidad de la figura del Presidente, que en sus inicios las misiones no fueron asociadas directamente a los ministerios. Esto se debe en parte a que, efectivamente, los ministerios son dejados de lado en la marcha de las misiones, siendo el caso más notorio el de Barrio Adentro y su nula relación con el MDS; en parte, también se debe a la poca existencia simbólica de los ministerios en las misiones, asociados estos a la corrupción y la ineficiencia. Una segunda figura importante es la Misión Cubana, que sustenta mediante apoyos con recursos técnicos, pero sobre todo humanos, a misiones como Barrio Adentro y Robinson. Esta relación permitió un fortalecimiento de los vínculos de cooperación entre el gobierno venezolano y el cubano. La tercera figura es PDVSA, la cual, luego del paro petrolero de 2002, fue intervenida directamente por el gobierno. PDVSA se convirtió en el financista principal de muchas misiones. El resultado de la presencia de estos actores fue el escaso monitoreo y seguimiento de las misiones en términos de conocer su impacto y la poca vigilancia sobre el uso de los recursos destinados a ellas. Así, si bien las misiones son muy publicitadas, poco se conoce de su impacto real como programas sociales.

Los orígenes de las misiones sociales

Las *misiones sociales* nacen en un momento caracterizado por los enfrentamientos políticos y de fuerza entre la oposición y el gobierno, cuyos momentos más álgidos se vivieron entre 2002 y 2003. No es un secreto que las misiones se formularon con fines electorales:

“Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.’ Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se las matizan [...] ‘No, estamos bien, estamos so-



brados. 'Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel.'"²⁰⁶

En este sentido, las misiones nacen más con la impronta de una necesidad política y electoral frente a un momento de debilitamiento de la figura presidencial en cuanto a su popularidad. La puesta en juego del avance del gobierno, dada la posibilidad real de una convocatoria a un referéndum, lleva a que éste busque soporte electoral en los sectores populares, los cuales siempre habían sido el centro de atención del proyecto bolivariano y eran los que más resentían las necesidades sociales. Perder ese apoyo, dada la ineficacia de las políticas sociales que existían hasta el momento, era perder el gobierno. Es por ello que en los primeros momentos de funcionamiento de las misiones, éstas están fuertemente ligadas a la figura del Presidente. Como estrategia electoral, las misiones deben entenderse más en ese contexto que dentro del contexto de las necesidades sociales. En este sentido, las misiones fueron un éxito, pues lograron convocar apoyos hacia el Presidente en el

referéndum de 2004 y tuvieron muy buena receptividad dentro de los sectores populares, tal como lo recogen algunos testimonios en el trabajo de D'Elia (2006), en particular con la Misión Barrio Adentro.

Por otro lado, como explica España (2010), las misiones responden a la fórmula de identificar un déficit social que a su vez hiciera juego con una necesidad real y sentida en las familias populares venezolanas. Posteriormente, se realizaba un despliegue mediático sobre la acción o las acciones gubernamentales orientadas de manera inmediata a la solución del problema. Soluciones que por lo general eran de alcance cortoplacista. Estas acciones eran acompañadas de la identificación de un segmento poblacional que era el beneficiario de la misión. Algunas misiones siguieron caminos de crecimiento, otras se estancaron y algunas simplemente desaparecieron o cambiaron de nombre. Los trabajos realizados y recopilados por el ILDIS, y reseñados en este trabajo, presentan un balance interesante de las *misiones sociales*. En el **Cuadro 1** se presenta un listado de las *misiones sociales* vigentes.

Cuadro 1: Misiones sociales en funcionamiento

Nombre de la Misión	Fecha de creación	Área de impacto
13 de abril	abril-08	Comunas socialistas
Alimentación (Mercal)	diciembre-03	Alimentación
Árbol	junio-06	Ecológico
Barrio Adentro	diciembre-03	Salud
Ciencia	febrero-06	Ciencia y tecnología
Cristo	---	Lucha contra la pobreza, es considerada la Misión de las misiones
Cultura	octubre-04	Cultura
Guaicaipuro	octubre-03	Población indígena
Identidad	agosto-04	Cedulación
José Gregorio Hernández	marzo-08	Personas con discapacidad
Madres del Barrio	marzo-06	Madres y amas de casa
Milagro	julio-04	Salud
Miranda	octubre-03	Reserva de las faN
Música	diciembre-07	Enseñanza de música
Negra Hipólita	enero-06	Población en pobreza extrema y situación de indigencia
Niños y niñas del Barrio	junio-08	Infancia en situación de extrema vulnerabilidad
Niño Jesús	diciembre-09	Atención materno-infantil
Piar	octubre-03	Minería
Revolución Energética	noviembre-06	Energía
Justicia	febrero-05	Justicia
Ribas	octubre-03	Educación
Barrio Adentro Deportivo	diciembre-04	Deporte
Robinson I y II	junio-03	Educación
Alma Mater	septiembre-07	Educación superior (en revisión)
Sonrisa	noviembre-06	Salud
Sucre	septiembre-03	Educación
Villanueva	septiembre-06	Distribución espacial de la población
Hábitat (Vivienda y Hábitat)	Julio 2004	Vivienda y ordenamiento urbano
Ché Guevara (Vuelvan Caras)	marzo-04	Desarrollo
Zamora	enero-05	Tierras

<http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>; <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/>; D'Elia, 2006; El Nacional, "La Misión Cristo", Domingo 28 de octubre 2007, pp.3.

De acuerdo con los datos presentados por D'Elia (2010), aproximadamente 61% de la población venezolana se ha beneficiado, por lo menos, de una misión social. Las misiones con mayores coberturas han sido Barrio Adentro y Mercal. En este sentido, si bien la cifra de cobertura resulta impresionante en un primer momento, cabe recordar que ciertamente el diseño de las misiones está pensado para la atención masiva de la población. Sin embargo, al observar las coberturas por deciles, siguiendo los mismos datos presentados por D'Elia, se nota que la cobertura no está del todo de acuerdo con el principio de atención a las poblaciones más necesitadas. Por ejemplo, la población de los deciles del 1 al 5, que representan los ingresos familiares más bajos, reconoce que entre 61% y 53% han sido beneficiados por alguna misión; mientras que entre los deciles 6 al 10, las familias con más altos ingresos, reconocen entre 52% y 15% también se han beneficiado de alguna misión.

A manera de conclusión sobre las *misiones sociales*, se debe reconocer que éstas representaron una novedad en materia de atención social, logrando de manera inmediata impactos importantes en la cobertura de la población y en la prestación de servicios. En buena medida, esto fue posible gracias al diseño improvisado de las misiones: no rendían cuentas, sino al Presidente, disponían de una cantidad arbitraria de recursos, no eran controladas por ninguna burocracia y los servicios prestados requerían poca infraestructura. Otro elemento clave en este éxito de las misiones fue efectivamente el apuntar a poblaciones que tradicionalmente estaban excluidas de los sistemas de atención, siendo el caso más notorio el de Barrio Adentro, cuyo principal impacto fue la presencia directa en las zonas pobres de las ciudades.

Sin embargo, dichas flexibilidades con el tiempo se convirtieron en su debilidad. Como todo programa social masivo, las *misiones sociales* rápidamente empezaron a hacerse más complejas en su desarrollo, tanto por el aumento de la cobertura como por la necesidad de cubrir otras necesidades sociales. El hecho de haberlas diseñado como una estructura paralela a la burocracia oficial las hizo carecer de un piso sólido para su desarrollo. Al momento de adscribir las a la burocracia pública, en 2007, se generaron problemas en la incorporación de una estructura como la de las misiones, que ya no era pequeña, en una más rígida como la de los ministerios. Por otro lado, la inyección de fondos sin control²⁰⁷ empezó a generar suspicacias en la población en tanto que los problemas de corrupción no tardaron en aparecer, como en el caso de la Misión MERCAL.

Otro elemento es el diseño en sí de las misiones, el cual —a pesar de todo— continuaba siendo altamente asistencialista, con poca capitalización de los recursos de los sectores más pobres. La ausencia de una planificación a largo plazo y la suplantación de la gerencia por el asistencialismo y el voluntarismo ha llevado a que las misiones continuamente sean suplantadas, modificadas o reajustadas para poder dar respuesta, aun cortoplacista y/o asistencialista, a una materia tan compleja como la pobreza.

Las *misiones sociales*, en tanto que programas, se plantean muchos objetivos, algunos de ellos tan complejos como el de la Misión Ché Guevara (generar un mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socioeconómico capitalista en un modelo

económico socialista comunal) y otros responden a necesidades sociales básicas, como la consolidación de la atención primaria en salud o la creación de soluciones habitacionales. El desempeño de cada una de las treinta misiones es muy diferente entre sí, dada su complejidad y naturaleza, siendo que en algunos casos hay misiones bien establecidas como MERCAL o Barrio Adentro, mientras que otras están en una etapa muy temprana de implementación, como la Misión Niño Jesús o José Gregorio Hernández. Por tanto, resulta complicado generar una visión integral de todas las misiones. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, todas las misiones apuntan en principio a enfrentar las causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión.

A modo de balance, las *misiones sociales* —como todos los programas sociales— no pueden plantearse una transformación de la sociedad en tanto que actúen de manera aislada a otras políticas, como la económica y la laboral, que también tienen una incidencia en la calidad de vida de la población y en la superación de la exclusión social. Si bien han existido avances en materia de la reducción de la pobreza desde el punto de vista de los ingresos²⁰⁸, los indicadores señalan que aún la reducción de la pobreza es una tarea pendiente, en tanto que aún existen grandes brechas sociales.

En este sentido, los siguientes apartados buscan profundizar la discusión, partiendo de indicadores y datos oficiales, primero sobre los diagnósticos de las condiciones de vida de la población; segundo sobre el contexto económico venezolano, dado el peso y la importancia del gasto público, para entender el desempeño de las políticas públicas, y finalmente, sobre las condiciones laborales de la población, bajo el supuesto de que el trabajo es la principal fuente de generación de bienestar social.

III. PANORÁMICA DE LOS ESTUDIOS SOBRE ESTRATIFICACIÓN Y POBREZA EN EL PAÍS²⁰⁹

En Venezuela, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha venido publicando y trabajando los métodos de LP y NBI, al menos desde los 70. Los programas de investigación censal y de la Encuesta de Hogares por Muestreo han sido la fuente de información privilegiada para estos fines. También ha publicado la serie alcanzada por el IDH, a nivel nacional, a partir de 1950, presentando una propuesta de desagregación del indicador a nivel de entidad federal²¹⁰.

Otras instituciones, como el Centro de Análisis y Documentación de los Trabajadores (CENDA), tienen un largo trabajo en lo que respecta a las cifras de la pobreza en el país con la metodología de línea de pobreza por ingresos. Si bien el CENDA trabaja con los datos aportados por la Encuesta de Hogares por Muestreo, sus cifras de pobreza difieren de las publicadas por el organismo oficial, puesto que conforman la canasta alimentaria y la canasta básica de manera diferente al INE. Adicionalmente esta organización actualiza el costo de dichas canastas a partir de investigaciones propias²¹¹. En general sus líneas de pobreza, definidas a partir de las canastas de consumo alimentario y normativo, son superiores a las calculadas por el INE, por lo que las cifras de pobreza de esta institución suelen ser más abultadas.

El proyecto Pobreza de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) también registra una trayectoria



en el seguimiento de las cifras de pobreza en el país, fundamentalmente en lo que respecta a la pobreza de ingresos²¹², cuyos resultados no coinciden en magnitud con los publicados en las estadísticas oficiales. Hasta finales de los 90, parte de las divergencias se ubicaban en la aplicación diferencial de la inflación, puesto que la UCAB aplicaba a la canasta alimentaria el índice correspondiente a alimentos y no el promedio de inflación contemplado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), como lo hace el INE. Otra fuente de diferencias entre las cifras aportadas por ambas instituciones la constituye el tratamiento de los hogares que no declaran ingresos (Riutort y Orlando, 2001).

Además de los métodos tradicionales de medición de la pobreza, se registran otras iniciativas en el país que podemos ubicar en la línea de los métodos combinados de medición que pasaremos a describir a continuación.

El método Graffar, y una versión adaptada (Graffar modificado), constituye una herramienta frecuentemente utilizada por científicos sociales y analistas del fenómeno en Venezuela. De hecho, en las bases de datos de la Encuesta de Hogares por Muestreo, entre 1994 y 2002 se podía encontrar la variable “estrato”, referida a la clasificación de los hogares de acuerdo con esta metodología. Este método, desarrollado por el Doctor Méndez Castellanos y la Fundación Centro de Estudios sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA), resalta la importancia de ciertos atributos de la familia para realizar la estratificación de la población venezolana, utilizando las siguientes variables para la clasificación en cinco estratos: profesión del jefe de familia, nivel de instrucción de la madre, principal fuente de ingreso y condiciones de alojamiento²¹³.

El Proyecto Pobreza de la UCAB también desarrolló un índice de estratificación social para sus estudios de campo sobre los determinantes culturales de la pobreza (Ugalde, 2004; y Suárez, 2005). De manera similar al método Graffar, desarrollado para Venezuela por FUNDACREDESA, este índice configura una clasificación socioeconómica de los hogares y la población venezolana en cinco estratos. Su construcción se realiza a partir de un índice sumatorio simple de un conjunto de ocho variables que dan cuenta no sólo de los ingresos familiares, sino de los activos de los hogares, en términos tanto del patrimonio físico como de capital humano, básicamente centrado en las variables educativas.

El Índice de Estratificación Social del Proyecto Pobreza contempla las siguientes dimensiones e indicadores:

- *Activos físicos.* Tipo de vivienda, servicios de la vivienda, tenencia de la vivienda y puestos por carro.
- *Capital humano.* Promedio de escolaridad de los mayores de 20 años de edad, asistencia de niños entre 3 y 14 años de edad a centros educativos.
- *Ingreso y dependencia económica.* Ingreso promedio *per cápita* y relación de dependencia económica.

El Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR) también presenta una larga trayectoria en el estudio de las condiciones de vida de la población venezolana. Desde la perspectiva de los enfoques de capacidades y desarrollo, expuestos por Amartya K. Sen, el

profesor Grusón ha presentado una propuesta de análisis de la diversidad socioeconómica del país, el mapa de posiciones geosociales, compuesta por dos macrovariables: la estructura de oportunidades —definida en los ámbitos geosociales²¹⁴— y la estratificación social —a partir del tipo de inserción sociolaboral de los miembros que trabajan en el hogar—. El tipo de inserción laboral se identifica a partir de cinco variables: el nivel educativo alcanzado, el tamaño de la empresa, la condición de ocupación y el oficio, básicamente entre trabajadores manuales y no manuales. En palabras del propio autor de la propuesta:

[...] las posiciones geosociales resultan de cruzar dos macrovariables, como son los ámbitos urbano-regionales y la estratificación social; la primera refleja la estructura diferencial de las oportunidades que caracteriza el país; la segunda apunta hacia las configuraciones de capacidades y visiones que se intuye van asociadas a los modos de inserción de los ocupados en la economía nacional. Estas macrovariables conforman, como las coordenadas del mapa de las condiciones generales de vida de la población, condiciones típicas que demarcarían así los contextos de la racionalidad estratégica de los hogares (Grusón, 2008:14).

Cabe destacar que tanto el método Graffar-Méndez Castellanos, como el Índice de Estratificación Social del Proyecto Pobreza y el Mapa de Posiciones Geosociales de CISOR no constituyen directamente métodos de medición de la pobreza. Todas estas metodologías e indicadores fueron creados para estudiar la segmentación de la sociedad venezolana en lo que respecta a las condiciones diferenciales de vida que coexisten en el país; no obstante, al dividir en grupos o estratos es posible identificar aquellos en situación de privación relativa que constituirían los sectores pobres.

Dentro de las metodologías cuyo objetivo central es la identificación y medición de la pobreza encontramos el Índice Sintético de Pobreza (ISP), propuesto por un grupo de profesores de la Escuela de Estadística de la Universidad Central de Venezuela, con el objeto de focalizar la selección de los beneficiarios de los programas sociales en aquellos sectores más carenciados de la población (Vásquez, Camardiel y Ramírez, 2000, 2001-1 y 2001-2). Este índice se apoya en técnicas estadísticas multivariantes para su construcción, concretamente el análisis de componentes principales, utilizando como fuente de datos la Encuesta de Hogares por Muestreo. Para ello, se definieron siete dimensiones que, de acuerdo con los autores, se consideraron determinantes para establecer la condición de pobreza de los hogares. Estas dimensiones son:

- a) aspectos estructurales de la vivienda;
- b) equipamiento;
- c) acceso a los servicios;
- d) ocupación de los miembros;
- e) educación;
- f) otros activos y
- g) aspectos demográficos del hogar.

Tal como lo indican sus autores “El ISP desarrollado incorpora el componente del ingreso del hogar, la satisfacción de necesidades de los hogares y la posesión de activos



tangibles e intangibles en el hogar y por sus miembros.” (Vásquez, Camardiel y Ramírez, 2000).

Esta revisión permite identificar cómo en el caso venezolano, a pesar de la vigencia de los métodos tradicionales de medición de la pobreza, también se ha producido un importante desarrollo de los métodos combinados en el reconocimiento de la necesidad de ampliar la visión del fenómeno.

IV. BALANCE DE LOS INDICADORES SOCIALES TRADICIONALES EN EL PAÍS

4.1 Pobreza

En esta sección presentaremos los resultados de la aplicación a la realidad social venezolana de los métodos tradicionales de medición de pobreza: LP y NBI para el periodo 1997-2007, utilizando como fuente la Encuesta de Hogares por Muestreo correspondiente al primer semestre de cada año, y que es resultado de un programa de investigación continua que lleva más de cuatro décadas de levantamiento de información social relevante y sistemática en el país. Además, esta fuente de información para 2007, va a constituir la base a partir de la cual realizaremos los procesamientos que presentaremos en apartados posteriores.

En la evolución del fenómeno de la pobreza para el periodo 1997-2007 desde la perspectiva del método de LP podríamos distinguir tres etapas: la primera, comprendida entre 1997 y 2001, en la que se observa una caída gradual, pero sostenida, de los hogares y personas en situación de pobreza; la segunda etapa podría ubicarse entre 2002 y 2003, en la cual se revierten los logros alcanzados (en 2003 se registra el mayor incremento de hogares cuyos ingresos resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas, los porcentajes de pobreza y pobreza extrema se van a ubicar en niveles similares a los de 1997); la tercera etapa estaría comprendida entre 2004 y 2007, y se caracteriza por un nuevo retroceso en las magnitudes de pobreza en el país. Esta tendencia decreciente se va a acentuar entre 2006 y 2007, cuando se registran las cifras más bajas en términos de pobreza de ingresos a lo largo de los 10 años analizados. (véase *Gráfico 1*)

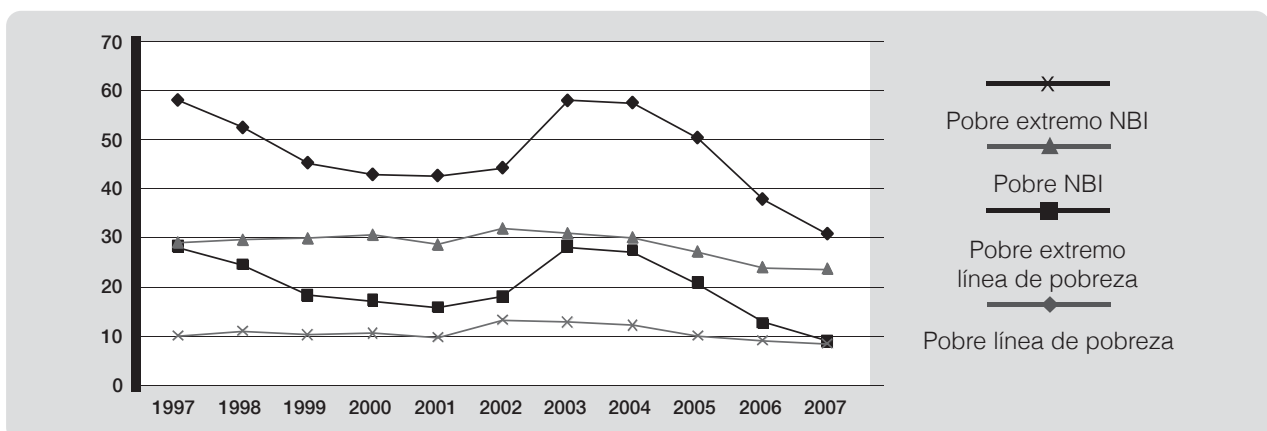
El comportamiento de las variables económicas y la influencia de las variables sociales y políticas en el

desempeño económico del país dan cuenta en buena medida de la tendencia registrada por el indicador de LP. En momentos de expansión y crecimiento económico, la pobreza de ingresos disminuye mientras que en los periodos de contracción y estancamiento, la incidencia de la pobreza se eleva. Sin embargo, la asociación con las variables de orden económico no implica que los resultados en materia de pobreza de ingresos se produzcan de manera lineal conforme se producen variaciones en este orden. La evolución del fenómeno analizado muestra cómo la pobreza de ingresos aumenta considerablemente en épocas de contracción económica, pero su reducción se produce de forma más lenta o gradual cuando se presentan los periodos de crecimiento o estabilidad económica.

La volatilidad del indicador, sus altos niveles de asociación con el desempeño económico del país y la evolución en estos últimos diez años no permiten vislumbrar la sustentabilidad en el largo plazo de los logros alcanzados entre 2005 y 2007 en materia de pobreza. Siendo Venezuela un país, que desde el punto de vista económico y social, es altamente dependiente de los ingresos petroleros, entonces se producen importantes fluctuaciones tanto en las remuneraciones al trabajo como en los ingresos del capital, que en gran medida no dependen del esfuerzo productivo, sino de la renta petrolera. Por estas razones, las variaciones en los ingresos de los hogares están más vinculadas al comportamiento cíclico de la economía petrolera que a la continuidad y acumulación productiva.

Hemos resaltado cómo las mejoras en los porcentajes de pobreza de ingresos no necesariamente se han visto acompañados de una mayor participación de los ingresos por trabajo en el total de los ingresos del hogar. Es precisamente una coyuntura favorable en términos del mercado petrolero la responsable en buena medida de los avances tanto en materia de crecimiento económico como de la mejora en los niveles de ingreso del grueso de la población del país en los últimos años analizados, coyuntura que en el largo y mediano plazo no parece ser tan favorable como la evidenciada para el periodo 2005-2007, por lo que es probable que nuevamente se produzcan retrocesos en materia de pobreza, al igual que los que se produjeron en el periodo 2002-2003, cuando los logros en este aspecto se revirtieron en apenas 2 años.

Gráfico 1: Hogares de Venezuela en condición de pobreza de acuerdo con distintos métodos, 1997-2007



Encuesta de Hogares por Muestreo. I Semestre. Años 1997-2007 y cálculos propios.



Al comparar la pobreza medida desde la perspectiva de los ingresos con la pobreza que resulta de la aplicación del método de NBI, contrasta la estabilidad del indicador de pobreza que resulta de este último método. Ello obedece a que en esta concepción de la pobreza y su operacionalización prevalecen variables más estructurales, relativas a las condiciones de vida, aspectos que no son susceptibles de modificar o variar abruptamente en el corto plazo.

La tendencia de este indicador en el tiempo podría agruparse en dos grandes etapas. La primera comprende el periodo entre 1997 y 2002, cuando se observa el aumento gradual de la pobreza, a excepción de 2001. La segunda puede ubicarse entre 2003 y 2007, cuando el indicador de pobreza por NBI registra sistemáticamente descensos año tras año, destacando la caída de más de 8 puntos porcentuales que se produce para 2006, año en el cual tanto este método como el de LP registran el descenso más elevado de la serie analizada de diez años.

A nivel de personas, tanto el método de LP como el de NBI elevan los porcentajes de pobreza cuando calculamos su incidencia en la población del país, ello como consecuencia de que —independientemente del método de abordaje— los hogares pobres son más numerosos en términos de la cantidad de miembros que conforman el hogar. No obstante, la tendencia y comportamiento del fenómeno cuando lo trasladamos a la población es similar al descrito en el nivel de hogares.

Los componentes de los indicadores de pobreza

Pasaremos a una breve descripción de los componentes de los indicadores de pobreza, entre otras razones porque el análisis de los mismos permite develar las dinámicas subyacentes al fenómeno captadas globalmente por ambos métodos. Aunado a ello, algunas de estas variables van a tener relevancia en el resultado final de nuestros procesamientos. Así, pasamos a describir las fuentes de ingresos para el caso del método de LP y las variables que componen el método de NBI.

De esta forma, dada la relevancia de los ingresos para la construcción del indicador de LP, nos adentramos a la caracterización del origen de los ingresos del hogar. En este aspecto, generalmente se distinguen aquellos provenientes del trabajo de aquellos percibidos por otros conceptos. Se incluyen aquí las rentas, las pensiones y las jubilaciones, los subsidios y las ayudas tanto públicas como privadas, desde el nivel personal o familiar al institucional.

Al revisar las fuentes de ingreso de los hogares según su condición de pobreza (**Cuadro 2**) se constata que en todas las condiciones de pobreza los ingresos del

hogar provienen fundamentalmente del trabajo de sus miembros. Sin embargo, la participación de los ingresos por trabajo en los hogares en pobreza extrema es considerablemente menor, en promedio, a su importancia en los hogares no pobres y pobres no extremos que mantienen porcentajes relativamente similares.

La participación de los ingresos por trabajo en el conjunto de los ingresos del hogar va a mostrar cierta tendencia a la disminución a lo largo de estos diez años. Los rangos más elevados se ubican a inicios del periodo, entre 1997 y 2000, mientras que hacia finales de la serie se observa una menor participación porcentual de los ingresos por trabajo. Esta tendencia, con las diferencias de nivel según condición de pobreza, se constata en todas las categorías, desde los hogares no pobres hasta los pobres extremos²¹⁵.

Los ingresos por conceptos distintos al trabajo —generalmente denominados como “otros ingresos”— tienen una mayor participación dentro del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema que en el resto de las categorías de condición de pobreza. Esta participación porcentual de los ingresos por otros conceptos en los hogares en situación de pobreza extrema, se encuentra entre 19% y 23% para el periodo comprendido entre 1997 y 2004, y se eleva a más de 26% en los dos últimos años. Por su parte, los hogares en pobreza no extrema tienen una composición del ingreso bastante similar a la de los hogares no pobres.

Así, podemos observar cómo en los últimos años —que registran los menores porcentajes de pobreza por este método— se identifica cierto detrimento de los ingresos por concepto de trabajo dentro del conjunto de los ingresos del hogar. Esta proporción de los ingresos cuya fuente es el trabajo se ubica incluso por debajo de los niveles que se encontraba en los años más comprometidos en términos económicos y laborales, en el caso de los sectores más desfavorecidos y en situación de pobreza extrema.

En relación con las variables que configuran el método de NBI, el **Cuadro 3** muestra su evolución para el periodo 1997-2007.

En la primera etapa (1997-2002), los componentes del método de NBI asociados con la vivienda y sus servicios conexos: condición estructural de la vivienda, disposición de espacios para dormir (hacinamiento), acceso a sistemas de agua potable y eliminación de excretas, van a mostrar un deterioro producto de la caída en la efectividad de la construcción de nuevas viviendas, aunado al déficit estructural y funcional que en el área habitacional venía arrastrando el país. Por su parte, la

Cuadro 2. Fuentes de ingreso de los hogares según condición de pobreza por el método LP, 1997-2007

Concepto		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Por Trabajo	No Pobre	92.2	90.5	88.9	88.4	85.3	85.8	84.5	84.8	91.5	85.5	85.3
	Pobre No Extremo	90.3	90.5	89.2	88.3	87.1	87.3	86.3	87.3	92.3	85.4	84.8
	Pobre Extremo	78.5	81.1	76.8	78.2	79.2	78.7	80.9	81.2	86.7	74.2	73.2
Por otros ingresos	No Pobre	7.8	9.5	11.1	11.6	14.7	14.2	15.5	15.2	8.5	14.5	14.7
	Pobre No Extremo	9.7	9.5	10.8	11.7	12.9	12.7	13.7	12.7	7.7	14.6	15.2
	Pobre Extremo	21.5	18.9	23.2	21.8	20.8	21.3	19.1	18.8	13.3	25.8	26.8
Total	Por Trabajo	87.8	88.2	86.7	86.6	84.8	84.9	84.0	84.5	90.8	84.0	84.1
	Por otros ingresos	12.2	11.8	13.3	13.4	15.2	15.1	16.0	15.5	9.2	16.0	15.9

Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 1997-2007 y cálculos propios.



Cuadro 3: Porcentaje de hogares de Venezuela con NBI según Componente, 1997-2007

Componentes NBI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Viviendas inadecuadas	5.0	6.6	6.0	5.8	5.5	9.6	9.4	8.9	8.1	7.8	7.2
Sin Servicios de Saneamiento Básico	14.5	15.7	14.6	15.7	14.0	17.2	16.3	15.7	12.0	8.7	10.5
Agua	7.3	7.2	7.5	8.5	7.0	8.9	8.5	8.3	5.3	6.9	9.4
Excretas	11.6	13.0	11.3	11.1	10.9	13.4	12.7	12.0	9.6	7.6	6.8
No asistencia escolar	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.5	1.4	1.1	0.9
Hacinamiento crítico	13.8	14.7	15.0	15.3	14.2	16.4	16.1	15.7	14.1	14.1	12.9
Alta dependencia económica	8.7	7.9	7.9	7.8	7.5	7.0	7.0	6.5	6.1	5.7	5.3
Jefe con 2do. Grado o menos	16.4	15.2	15.4	14.9	14.4	14.3	13.5	13.6	12.9	12.0	11.5
Más de 3 miembros por ocupado	24.6	22.7	23.0	24.5	23.0	21.9	23.6	21.8	21.1	32.1	31.0
Hogares en Pobreza	29.4	31.2	31.3	31.9	30.3	34.0	33.7	33.4	31.7	23.4	23.3
Hogares en Pobreza Extrema	10.2	11.8	10.8	11.1	10.3	14.2	14.0	13.6	11.8	9.0	8.4

Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 1997-2007 y cálculos propios.

asistencia escolar va a permanecer estable. La única de las variables que va a mostrar un descenso en este periodo es la alta dependencia económica.

A partir de 2003, que marca el inicio de la segunda etapa y hasta el final del periodo analizado, las variables que conforman el método de NBI tienden a mostrar mejoría con el transcurso de los años. Sin embargo, dos componentes del indicador de pobreza por NBI van a mostrar incrementos hacia el cierre del periodo y concretamente en los dos últimos años; estos son el acceso a los servicios de saneamiento básico y la dependencia económica.

En 2007 se presenta un aumento del porcentaje de hogares que no disponen del servicio de agua potable, lo que incrementa el indicador de no acceso a los servicios de saneamiento básico. Otro aumento sustantivo se va a reflejar en uno de los componentes de la alta dependencia económica, cuyo indicador de más de tres miembros por ocupado se va a ubicar por encima de 30% de los hogares venezolanos entre 2006 y 2007, en contraste con la proporción que venía registrándose en los años previos en donde los hogares con más de tres personas por ocupado oscilaba entre 21% y 25%. Este aumento de los hogares con alta relación de dependencia económica sustenta la hipótesis —que hemos venido hilvanando— de que los logros alcanzados en materia de pobreza en estos últimos años del periodo estudiado se encuentran menos asociados a la incorporación laboral de los miembros del hogar en edades activas.

Cabe destacar que el crecimiento de la proporción de miembros por ocupado que hemos destacado para los dos últimos años del periodo, no va a afectar la variable alta dependencia económica, puesto que dentro de la lógica de construcción del método NBI para que esta necesidad se dé como insatisfecha deben cumplirse simultáneamente dos condiciones: que el hogar presente una relación de más de 3 personas por ocupado y una baja escolaridad del jefe de hogar, que como vimos viene descendiendo sistemáticamente a lo largo de todo el periodo, alcanzado sus menores registros en estos años. Por estas razones, a pesar del importante aumento en la relación de dependencia económica, el índice global de pobreza por NBI no se va a ver afectado, registrando en contraposición importantes descensos en esos dos años.

Concretamente realizando el análisis por áreas, en lo que respecta a la vivienda, vemos que las características de infraestructura de las viviendas (mala calidad

de sus materiales) es uno de los componentes que ha experimentado crecimiento, alcanzado los mayores porcentajes en los años 2002 y 2003, en los cuales prácticamente el porcentaje de viviendas inadecuadas se duplica en relación con los primeros años de la serie, para decrecer ligeramente en los últimos años contemplados. No obstante, esta necesidad es la única, de las cinco que conforman el indicador de pobreza por NBI, que va a presentar registro porcentual mayor en el último año (2007) al de los años de inicio.

El método de NBI se ve impactado directamente por el déficit estructural, ya que éste corresponde a viviendas con materiales de construcción inadecuados. El déficit funcional podría ser captado de manera indirecta, e incluso tangencial, por el componente de hacinamiento de este indicador de pobreza, que va a presentar un comportamiento bastante similar al de las condiciones estructurales de la vivienda, pero la tendencia a la disminución en el número de miembros de los hogares en general, como las distintas formas de acondicionar nuevos dormitorios en la vivienda diluyen estos impactos. Por ello vemos en la serie que el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto para dormir) fluctúa en un rango no mayor de 3 puntos porcentuales, entre 13% y 16%, registrando una disminución neta en toda la serie presentada de apenas 1 punto porcentual.

Los servicios conexos a la vivienda (agua potable y eliminación de excretas) responden en cierta medida al comportamiento de la calidad estructural de la vivienda ya que, por lo general, las viviendas precarias o de muy reciente construcción (como en el caso de las invasiones) carecen de este tipo de servicios.

Concluyendo acerca de los indicadores de pobreza en el país para esta última década, el análisis realizado muestra cómo la tendencia del fenómeno de la pobreza a partir de los indicadores tradicionales de medición —LP y NBI— podría generar interpretaciones y conclusiones disímiles en torno al comportamiento del fenómeno, al menos para el periodo que transcurre entre 1997 y 2004. A partir de 2005 y hasta 2007 ambos métodos van a coincidir en el descenso de la incidencia de la pobreza, aunque con distintos niveles, dadas las particularidades de cada forma de medición. Cabe destacar que en estos últimos años ambos métodos sugieren una menor incidencia de las variables relativas al empleo y al trabajo como mecanismo de



superación de la pobreza. Ello se observa tanto en el peso de los ingresos por trabajo en la composición del ingreso del hogar como en el aumento de las relaciones de dependencia económica (relación de personas en el hogar por miembros ocupados), a pesar de ser estos los años de mayor avance en términos del porcentaje de hogares y personas en situación de pobreza captado globalmente por ambos métodos.

Por otra parte, al observar las magnitudes de pobreza al inicio y fin del periodo (1997 y 2007) si bien se observan descensos en términos porcentuales de la pobreza captada por NBI, dado el crecimiento del número de hogares y la población en el transcurso de los diez años analizados, la cifra en términos absolutos crece ligeramente, a diferencia de la pobreza de ingresos, en la que el significativo descenso de la incidencia del fenómeno se registra tanto en las magnitudes absolutas como relativas. Esto revela de alguna manera el tipo de dinámica que subyace a ambas perspectivas de análisis para el caso venezolano. El importante descenso en los niveles de pobreza de ingreso generado en los últimos años no produjo necesariamente mejoras en las condiciones estructurales de vida de amplios sectores de la población, que es lo que capta el método de NBI, dado que la mayoría de éstas no sólo dependen de las iniciativas individuales producto de una elevación de los ingresos reales. Así, a título de ejemplo, la mejora en los ingresos de un hogar pueden posibilitar una mayor y mejor cobertura de las necesidades de alimentación de sus miembros, pero no pueden garantizar el acceso a los servicios de agua potable por acueducto o servicios de eliminación de excretas —una de las necesidades contempladas en el método de NBI—, puesto que ello depende en buena medida de la inversión en infraestructura social, cuya iniciativa depende del Estado.

4.2 Educación

Dentro del contexto de la política social venezolana, las misiones educativas —implementadas a partir de 2003— fueron concebidas fundamentalmente para la población que en el pasado se vio excluida del sistema educativo. Cabe destacar entre ellas: las misiones Robinson I y II, la primera para la población analfabeta y la segunda para la población que no había podido completar su escolaridad en educación básica; la Misión Ribas, destinada a aquellos que no hubiesen podido completar el bachillerato, y la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana de Venezuela para el nivel de educación superior. Tal como reseñan sus documentos y páginas electrónicas de información, se pretendía —a partir de un sistema no tradicional de enseñanza— incorporar a las personas excluidas del sistema formal cubriendo todos los niveles de enseñanza, incluida la educación superior.

La estadística oficial refleja la ocurrencia de aumentos significativos de la matrícula en todos los niveles educativos entre los periodos académicos 2002-2003 y 2003-2004, en buena parte como consecuencia de la incorporación de los beneficiarios de las misiones educativas. Estos incrementos se producen con mayor énfasis en los niveles medio, diversificado y profesional (145%) y en educación superior (44%), cuya tasa de crecimiento se desacelera en forma pronunciada para el periodo académico 2004-2005 (véase **Cuadro 4**).

Este registro es consistente con los procesamientos derivados de la Encuesta de Hogares por Muestreo (véase **Cuadro 5 y 6**) que muestran un descenso para todos los grupos de edad en los años comprendidos entre 2003 y 2007.

Los porcentajes de no asistencia en el grupo de 7 a 14 años de edad muestran los altos niveles de masificación de la educación básica en el país. Asimismo, al revisar las tasas brutas de escolaridad en el nivel básico²¹⁶, que correspondería a estos grupos de edad, observamos que éste se ubica entre 97% y 99% entre 2003 y 2007, mostrando un incremento interanual de menos de un punto porcentual²¹⁷. Ello permite entender la razón por la cual no se observan cambios significativos en el valor general.

La mayor variación la experimenta el grupo etario comprendido entre 15 y 21 años de edad, el cual muestra una caída entre 2003 y 2007, de aproximadamente 14 puntos porcentuales. Coincidiendo con el registro oficial en el registro de mayor descenso entre 2003 y 2004. Ello se produce posiblemente como consecuencia del conjunto de misiones educativas, implementadas a partir de 2003, que incluyen este grupo como parte de su población objetivo.

Cuadro 4: Alumnos matriculados de Venezuela por nivel educativo, 2002-2003 y 2004-2005

	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Preescolar 1/	882,095	984,224	1,053,790
Básica de 1° a 9° grado 2/	4,786,445	6,286,525	6,310,322
Media, diversificada y profesional 3/	512,371	1,259,981	1,383,075

1/ Incluye la matrícula no convencional. 2/ Para el periodo 2004-2005 se incluyeron 1 millón 452 mil 542 alumnos correspondientes a la Misión Robinson II. 3/ Para el periodo 2004-2005 se incluyeron 763 mil 177 personas correspondientes a la Misión Ribas. / MED.

Cuadro 5: Alumnos matriculados de Venezuela en educación superior, 2003-2006

	2003	2004 a/	2005 b/ (P)	2006 c/ (D)
Educación superior	997,662	1,441,239	1,597,519	1,637,166

Notas: (P) Cifras provisionales. (D) Cifras estimadas. a/ Se incluyeron 286 mil 915 triunfadores de la Misión Sucre. b/ Se incluyeron 348 mil 793 triunfadores de la Misión Sucre. c/ Se incluyeron 333 mil 178 triunfadores de la Misión Sucre. Oficina de Planificación del Sector Universitario (opsu).

Cuadro 6: No asistencia escolar por grupos de edad de Venezuela, 2003-2007

Años	Grupos de edad		
	3-6	7-14	15-21
2003	37.6	5.2	47.9
2004	35.8	4.2	41.2
2005	35.0	4.3	39.4
2006	34.4	3.5	38.1
2007	30.4	3.0	34.7

Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 1997-2007 y cálculos propios.



A su vez, los procesamientos de la Encuesta de Hogares por Muestreo muestran cómo la no asistencia escolar descendió para todos los grupos de edad, pero particularmente para el grupo etario comprendido entre 15 y 21 años de edad, cuya variación porcentual entre 2003 y 2007 muestra una caída de aproximadamente 14 puntos porcentuales.

La tendencia de los indicadores de acceso a la educación, reflejada tanto en la Encuesta de Hogares por Muestreo como en las estadísticas oficiales referidas, es consistente con el análisis de procesos que algunos autores han realizado a las misiones. De acuerdo con D'Elia y Cabezas (2008), el sistema de misiones experimenta un impulso importante en el periodo 2003-2004, en el cual fueron creadas y se expanden significativamente en cuanto al número de beneficiarios. Ello ocurre en un contexto de búsqueda de legitimidad política frente a un proceso revocatorio presidencial. Ya para 2004-2005, pasado el proceso electoral, las misiones se asientan en términos organizacionales, pero paralelamente se desacelera el ritmo de crecimiento de sus rangos de cobertura, al centrarse en la ampliación de servicios a personas que ya habían sido cubiertas por el sistema, contexto del que —como vemos— no escaparon las misiones educativas, de allí la desaceleración experimentada en el aumento de la asistencia escolar en este grupo de edad para 2005 y los años subsiguientes.

No obstante, esta ampliación de las oportunidades educativas —en términos del acceso a la escolaridad— no se ven reflejadas en las variables de resultado que trabajaremos: analfabetismo y años de escolaridad de la población de 24 años y más. Mientras el analfabetismo muestra la exclusión del sistema, los años de escolaridad constituirían una variable complementaria en términos de los resultados alcanzados por aquellos que han estado incorporados dentro del mismo. Para ello, utilizamos como indicador los años promedio de escolaridad de los mayores de 24 años de edad en el hogar, el cual refleja tanto el logro educacional en términos cuantitativos como el capital educativo del hogar. El basamento para tomar como intervalo de edad 24 años o más está fundamentado en el hecho de que ello permitiría con cierta holgura completar la escolaridad a nivel universitario. Esta variable ha sido ampliamente utilizada en los diferentes estudios en los que el IIES ha tenido que utilizar criterios de estratificación, y en todas las pruebas y estudios ha funcionado muy bien como variable discriminante. Un ejemplo de ello puede verse en Ponce (2005). Por otra parte, en el estudio del IDH modificado para los municipios de Venezuela, el INE ha considerado una variable similar: Mediana de educación de los mayores de 24 años (INE, 2004-1).

Así, el analfabetismo, cuya erradicación constituyó el objetivo de una de las primeras misiones emblema de

la nueva política social del gobierno, prácticamente se ha mantenido incólume entre 2002 y 2006 (véase *Venezuela, Anexo*; también véase *Cuadro 7*).

El 28 de octubre de 2005, Venezuela fue declarada “Territorio Libre de Analfabetismo”. En el texto de esta declaración se advierte que después de dos años de aplicación, y gracias a la acción de la Misión Robinson I, este logro había sido posible²¹⁸ al ubicarse la tasa de analfabetismo por debajo de 4% de la población mayor de 15 años de edad, meta exigida por la UNESCO para declarar un territorio libre de analfabetismo.

La Misión Robinson I fue una de las primeras misiones educativas, implementada en 2003, cuyo objetivo central se ubicaba en la erradicación del analfabetismo. Para diciembre de 2005 este programa reporta un total de 1 millón 482 mil 543 alfabetizados²¹⁹, cifra que representaría la casi total erradicación de este problema social en Venezuela, al ubicarse la población que declara no saber leer y escribir en un total cercano al millón y medio de personas. Es este registro de beneficiarios el que da origen a la declaración antes mencionada. No obstante, la propia estadística oficial muestra que este fenómeno no ha bajado en su incidencia, ubicándose la misma en una proporción cercana a la tasa arrojada por los procesamientos del Censo General de Población y Vivienda 2001, ubicada en 6.4%.

Algo similar ocurre cuando analizamos los años promedio de escolaridad de la población de 24 años y más. El indicador se mantiene rondando los 8 años promedio de escolaridad para los años analizados (2003-2007), por lo que a partir de estos datos no es posible concluir que las misiones educativas han mostrado importantes resultados en términos del acceso y cobertura, pero no en términos de la escolaridad alcanzada, al menos hasta 2007 (véase *Cuadro 8*).

4.3 Inserción laboral y desempleo

En Venezuela, la participación laboral —reflejada en las tasas de actividad económica— presentó un aumento progresivo de 2000 a 2003, a partir de 2004 —en el que comienza el proceso de recuperación económica del país— se registra un descenso importante de la tasa de actividad con el transcurso de los años. Este comportamiento es diferencial entre hombres y mujeres, mostrando en éstas últimas una caída en las tasas de actividad más pronunciada que en el caso del sexo masculino. Los datos muestran que pareciese darse un desplazamiento de personas hacia la condición de inactividad en el transcurso de los años, aún cuando en los hombres se presenta de forma menos pronunciada. Es posible que parte de este desplazamiento, tanto en hombres como en mujeres, tenga relación con el incremento en las tasas de asistencia escolar para los mayores de 15 años de edad y el sistema de

Cuadro 7: Porcentajes de analfabetismo y alfabetismo en Venezuela, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de analfabetismo (%)	6.38	6.40	6.40	6.40	6.40
Tasa de alfabetismo (%)	93.62	93.60	93.60	93.60	93.60

INE y SISOV.

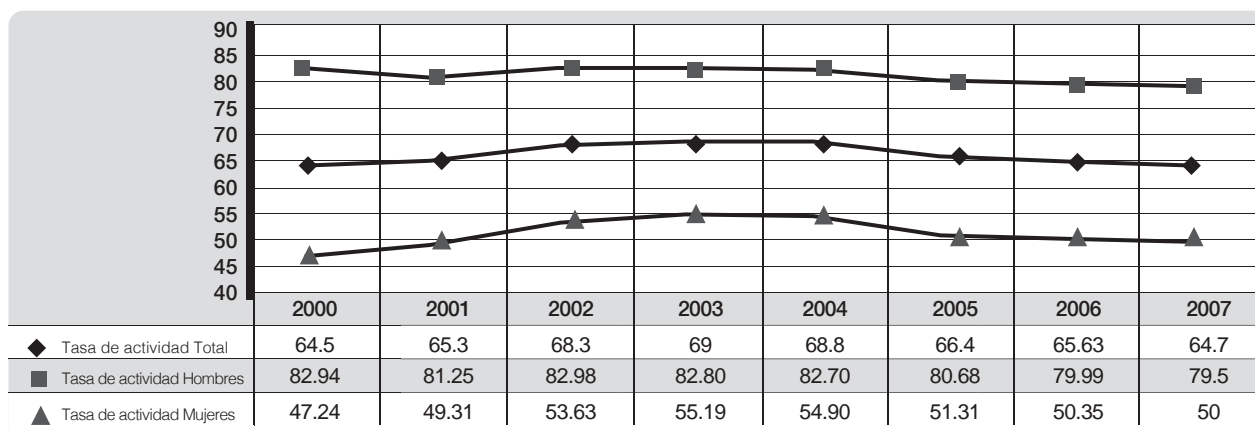
Cuadro 8: Promedio de años de escolaridad de la población mayor de 24 años de Venezuela, 2003-2007

Años	2003	2004	2005	2006	2007
Promedio	7.9	7.8	8	8.2	8.3

Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 1997-2007 y cálculos propios.



Gráfico 2: Tasas de actividad de la PEA de Venezuela, según sexo, 2000-2007



INE y Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 2000-2007.

misiones educativas, implementado masivamente a partir de 2003 y que comentáramos en el apartado de educación. (véase *Gráfico 2*)

Procesamientos directos de la Encuesta de Hogares por Muestreo evidencian cómo el descenso de la tasa de actividad muestra un comportamiento diferencial cuando la discriminamos por condición de pobreza. En el caso de la población femenina no pobre, además de registrar la menor tasa de inactividad en relación con el resto de las agrupaciones, también registra una diferencia poco significativa entre los años de referencia.

Estas diferencias en la actividad laboral entre las distintas condiciones de pobreza para el sexo femenino podrían interpretarse a partir de las razones para la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres y el logro educativo de acuerdo con la condición de pobreza. Los datos evidencian que la variación de la situación económica general en forma positiva no desestimula la incorporación de la mujer no pobre al mercado laboral, en contraposición a las que se encuentran en situación de pobreza y particularmente de aquellas tipificaciones vinculadas con la insuficiencia de ingresos, las cuales muestran los mayores descensos de su tasa de actividad. Podría hipotetizarse sobre las razones sociales y hasta culturales de esta diferencia en la oferta de mano de obra femenina entre las distintas condiciones de pobreza aquí exploradas, entre ellas que las razones de la participación de la mujer en el ámbito laboral son distintas, dependiendo de los niveles de calificación y escolaridad asociados con la condición o no de pobreza; en el caso de la población no pobre, que presenta mayores logros educativos, es posible que en la incorporación al mercado de trabajo tengan más peso las razones de autonomía económica, estrechamente vinculadas al logro educativo y los procesos de empoderamiento de la mujer que se han venido desarrollando tanto a nivel mundial como en el país, mientras que en el caso de las poblaciones más desfavorecidas la participación de la mujer en el mercado laboral esté más vinculada a la necesidad de aportar nuevas fuentes de ingreso para garantizar la suficiencia económica, particularmente en escenarios de mayor contracción económica.

Estamos manejando como posible explicación la existencia de una doble vía de entrada de la mujer al mercado de trabajo. Una de índole cultural, asociada con las mujeres de ingresos medios y altos, y otra de índole

económica, más vinculada a las mujeres de menores ingresos. En este último caso, las mujeres que se incorporan al trabajo no cuentan en general con niveles de capacitación adecuados, desempeñando tareas de baja remuneración y cobertura social. Así, el aumento de la participación femenina podría ser el resultado de mecanismos que los hogares pobres utilizan para hacer frente a las sacudidas negativas del desempleo masculino y/o de la disminución de los salarios reales. Estudios de la ort sobre la incorporación laboral de la mujer en la década de los 90, así lo evidencian (Abramo, Valenzuela y Pollak, 2000).

Así, la relación directa entre incorporación de miembros del hogar al mercado laboral, particularmente del sexo femenino, y descenso de las fuentes de pobreza por ingreso que tradicionalmente se aduce en la literatura al respecto (CEPAL, UNIFEM, República de Italia, 2004), al menos a partir de la data analizada, no es consistente para este periodo en el caso venezolano. Esto explica en buena medida el aumento en las relaciones de dependencia económica que evidenciábamos dentro de los componentes del método de NBI.

De la misma manera, después de un aumento significativo del desempleo en 2003, producto de la crisis económica y los sucesos políticos de finales de 2002 y principios de 2003, se registran a partir de 2004 importantes descensos en la tasa de desocupación, siendo sistemáticamente más alta la desocupación en el caso femenino que en el masculino (véase *Cuadro 9*). El problema en la interpretación de la caída en la tasa de desocupación se corresponde con el hecho de que ello se produce —en parte— como consecuencia de la relativamente menor oferta laboral que se evidenció en el análisis de las tasas de actividad.

V. ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE LOS DATOS

Para el proceso de extracción de los factores relativos a las condiciones de vida en la Encuesta de Hogares 2007 se realizó un ejercicio de escalamiento óptimo a través de programa estadístico SPSS, a través del módulo de CATPCA. Este modelo tiene la ventaja de trabajar datos con distintas escalas (de razón, ordinales o nominales) y —dado que el conjunto de variables seleccionados poseía variables a distintas escalas— se consideró el más adecuado dentro del conjunto de modelos de análisis



Cuadro 9: Tasas de desocupación en Venezuela, según sexo, 2000-2007

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hombres	14.6	13.7	15.5	19.2	16.6	13.2	10.5	8.6
Mujeres	15.0	15.0	17.0	22.0	16.0	13.0	11.0	10.2
Total	15.0	14.0	15.0	19.0	17.0	13.0	11.0	9.2

INE y Encuestas de Hogares por Muestreo. I Semestre. 2000-2007.

factorial. Durante la realización de este procesamiento se realizaron una serie de exploraciones que a continuación describiremos.

VI. EL MODELO RESULTANTE

En este último procesamiento igualmente se excluyeron las tres variables anteriormente nombradas, quedando entonces 22 variables para 5 factores y se realizaron todas las remodificaciones necesarias (véase *Venezuela, Anexo metodológico*). El resumen del mismo se presenta en el *Cuadro 10*.

Vemos así que el modelo resultante es capaz de resumir 62% de la variación. No se continuaron las pruebas de optimización del modelo debido a que las diferencias en la variación explicada eran cada vez menos significativas.

Las variables que más contribuyeron al **Factor 1** son, en orden de importancia:

- Tipo de piso
- Tipo de vivienda
- Tipo de paredes
- Servicio de agua
- Años de escolaridad
- Tipo de techo
- Hacinamiento de cuartos
- Recolección de basura
- Posesión de lavadora
- Tipo de ocupación
- Posesión de nevera
- Posesión de horno de microondas
- Posesión de teléfono fijo
- Televisión por cable
- Eliminación de excretas
- Posesión de computadora

En el **Factor 1**, que explica poco más de un cuarto de la variación total (27%), encontramos que son las características asociadas con la condición estructural de las viviendas (materiales de construcción y tipo de

vivienda) y el acceso a los servicios conexos (agua, aseo y eliminación de excretas), en orden de importancia, los que en mayor medida contribuyen a la conformación del factor; le siguen en orden de importancia el capital o logro educativo del hogar, el hacinamiento en cuartos, el tipo ocupación —el cual opone los oficios no manuales a los oficios manuales— y la existencia de ciertos activos en el hogar: concretamente nos referimos a la existencia de lavadora, nevera, microondas, televisión por cable, carro y computador dentro del hogar. Las variables dentro de este factor se ordenan de forma sistemática, reflejando niveles de vida diferenciales. Vemos así como en este factor concurren el patrimonio físico: la vivienda y los activos del hogar; el nivel de desarrollo del entorno, reflejado por el acceso a los servicios conexos; el patrimonio educativo, reflejado en el indicador de capital educativo; y el tipo de inserción socio-ocupacional.

En Venezuela existen estudios que documentan la importancia de la vivienda como indicador de nivel de vida (Gruson, 1992, y Ponce, 2005). Además, al analizar los componentes del método de NBI, observamos cómo la vivienda es la única NBI que muestra aumentos tanto en cifras absolutas como relativas en el periodo 1997-2007.

El deterioro que se observa en el componente de viviendas inadecuadas se combina con el problema de la oferta habitacional, la cual afecta principalmente a sectores medios y bajos de la población. Al revisar el déficit habitacional del país, calculado para 2006 en 1 millón 680 mil viviendas, y la forma como éste se ha venido comportando a lo largo de los años, es comprensible el registro evidenciado en este indicador.

[...] el déficit habitacional en 1986 era de 738,582 viviendas, en 1990 era de 880,083 viviendas. En 1999 dicho déficit se mantenía más o menos igual y se ubicaba en 900,000 viviendas. Para el año 2006, el déficit habitacional acumulado es de 1.68 millones de viviendas. Ello representa un incremento de 87% entre 1999 y 2006. En este déficit se diferencia, primero: 1 millón de unidades (déficit funcional), que corresponden a familias que no poseen vivienda y que conviven en casas de sus padres o familiares, o compartiendo con otros

Cuadro 10: Resumen de resultados de evaluación por el método de CATPCA

Dimensión	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For Total (Eigenvalue)	% de la variación Total
1	0.871	5.944	27.017
2	0.677	2.827	12.850
3	0.622	2.464	11.201
4	0.242	1.300	5.909
5	0.077	1.080	4.907
Total	0.971	13.615	61.884

Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares por Muestreo 2007.



grupos o núcleos familiares; estas familias son propensas a ocupar otra vivienda cuando se presenten condiciones que lo permitan; segundo: 680 mil unidades (déficit estructural) corresponden a viviendas familiares ocupadas en cuya estructura predominan materiales como: caña, palma, cartón, latones y similares, al igual que aquellas viviendas de "otra clase" o sea: carpas, barracas, cuevas u otros albergues (Grupo Social CESAP-CISOR, 2007:3).

Ese déficit obedece en parte al crecimiento de la población, y a la disminución en el número de nuevas soluciones habitacionales construidas (Pérez de Murzi, 2008). Así, mientras que en las décadas de los 80 y 90 el promedio de construcción de nuevas unidades de vivienda se ubica en poco más de 65 mil soluciones habitacionales anuales, de 2000 a 2005 este promedio se ubica en menos de 20 mil viviendas por año²²⁰. Otro fenómeno que contribuye a explicar este aumento de las viviendas en deficientes condiciones estructurales tiene que ver con el aumento de las invasiones en Venezuela, que comienzan con la demarcación del terreno y el levantamiento de una infraestructura precaria. Tal como lo expresa García de Hernández (2006):

En Venezuela, a partir de 1999 el proceso de invasión de tierras se ha acelerado. Las noticias acerca de este proceso formaban y aún forman parte del acontecer informativo de los diarios nacionales y locales. Suponemos que esta oleada de invasiones es debida, principalmente, a la postura asumida por el gobierno actual. Por su actitud y discurso político, se ha convertido en un factor auspiciador de esta práctica. Sólo la cantidad de áreas de parques invadida nos sirve de referencia. Entre los años 1993 y finales de 2003 se habían invadido 141 hectáreas de zonas pertenecientes a parques nacionales y 618 hectáreas a parques de recreación.

Tanto la vivienda como los servicios conexos muestran los niveles de consolidación del entorno en el que se reside, así el no acceso a servicios de agua potable, eliminación de excretas, algún sistema de recolección de basura y telefonía fija en el hogar en buena medida aluden a los niveles de urbanismo existente. Estas insuficiencias se presentan tanto en la vivienda como en los servicios que proveen las redes de infraestructura básica, de allí la alta asociación reflejada en el factor entre la vivienda y los servicios conexos, siendo ésta la dimensión que en mayor medida las disparidades en las condiciones de vida existentes en el país se reflejan.

A diferencia de la vivienda, los servicios conexos y los activos en el hogar, las variables educativa y ocupacional que conforman este primer factor son más fuentes de las desigualdades que reflejo de las mismas, lo que evidencia la relación entre el capital físico y el capital humano.

Las variables que en mayor medida intervinieron para la conformación del **Factor 2**, en orden de importancia son las siguientes:

- Dependencia
- Hacinamiento de baños
- Ingreso *per cápita* del hogar
- Relación de menores de 18 años de edad con miembros del hogar
- Hacinamiento de cuartos

El **Factor 2**, que resume aproximadamente 13% de la variación total, está compuesto por variables de tipo económico, como el ingreso *per cápita* y de composición del hogar como es la relación de dependencia, también relacionada con aspectos económicos, la proporción de miembros menores de 18 años de edad y el hacinamiento tanto en cuartos como en baños. Este factor relaciona los menores ingresos a la mayor dependencia económica, mayor proporción de miembros menores de edad y menor disponibilidad de espacios dentro de la vivienda.

Las variables que conformaron los siguientes tres factores, de acuerdo con la mayor contribución en su generación fueron las siguientes:

Factor 3

- Tipo de piso
- Dependencia
- Tipo de vivienda
- Hacinamiento de cuartos
- Tipo de paredes

Factor 4

- Eliminación de excretas
- Recolección de basura

Factor 5

- Porcentaje de ingreso por trabajo en relación con el total del ingreso del hogar.

Vemos así cómo el **Factor 3**, que resume el 11% de la variación, abre las características de condición estructural de las viviendas conjuntamente con el hacinamiento y la dependencia económica, mientras que el **Factor 4** está compuesto fundamentalmente de los servicios de eliminación de excretas y recolección de basura. Finalmente, el **Factor 5** expresa la proporción de los ingresos del hogar por trabajo, contraponiendo aquellos hogares cuyos ingresos por trabajo superan 90% de los ingresos al resto. Estudios sobre otras fuentes de ingreso en el hogar y su incidencia de acuerdo con la condición de pobreza muestran cómo, en Venezuela, los ingresos por trabajo en los hogares en condición de pobreza extrema son menores al resto. Por lo que es posible que esto esté influyendo en la configuración del **Factor 5**.

Al revisar las fuentes de ingreso de los hogares según condición, de acuerdo con el método de línea de pobreza, se constata que en todas las condiciones de pobreza los ingresos del hogar provienen fundamentalmente del trabajo de sus miembros. Sin embargo, la participación de los ingresos por trabajo en los hogares en pobreza extrema es considerablemente menor, en promedio, a su importancia en los hogares no pobres y pobres no extremos que mantienen porcentajes relativamente similares (Ponce, 2009:40).

Así en el modelo de 5 factores resultante, las variables relativas a la condición estructural de las viviendas son las que mayor peso aglutinan (15.4%), seguidas en orden de importancia por los servicios conexos a la vivienda y activos con porcentajes de 11.7% y 11.6%, respectivamente; las variables relativas a los ingresos del hogar (ingreso *per cápita* y proporción de los ingresos por trabajo) agrupan 6.6% de la variación total, mientras que los indicadores de composición del hogar: dependencia económica y relación de menores, así como

los de hacinamiento en la vivienda (en cuartos y baños), resumen aproximadamente 5% de la variación cada uno. Finalmente encontramos el capital educativo y el tipo de inserción ocupacional con 2.7 y 2.0%, respectivamente.

En relación con los métodos tradicionales de medición de pobreza, hay algunas consideraciones en lo que respecta a los indicadores que estas metodologías toman para sintetizar las condiciones de vida que se ven contrastadas con los resultados de este estudio. En el estudio que aquí presentamos fue posible observar en relación con el método de LP cómo, en efecto, el ingreso es una variable importante para tipificar las condiciones de vida. No obstante, aun cuando presentó una alta correlación positiva, no constituía la variable ni más relevante ni con mayor poder de discriminación dentro del conjunto de variables consideradas para expresar las diferencias en las características socioeconómicas de la población caraqueña. En otros términos, lo que aquí queremos reflejar es que resumir a partir de un único indicador como el ingreso las condiciones de vida de un conjunto social puede constituir un comprometido resumen de la situación²²¹.

Respecto al método de NBI, de manera similar, este estudio mostró que tanto el hacinamiento como la relación de dependencia se relacionan positivamente con el resto de las variables consideradas; sin embargo, no fueron las más significativas en el modelo resultante para la clasificación.

Lo que este modelo en definitiva resalta es que lo que revela en mayor medida los niveles diferenciales de vida son los aspectos relativos a la vivienda, los servicios conexos a la misma y los activos fijos del hogar. En otras palabras, son las diferencias en el patrimonio físico las variables que en mayor medida explicitan las diferencias entre los hogares.

Es significativo el hecho de la baja contribución de algunas variables a la conformación del modelo. Tal es el caso en la dimensión de la vivienda, la tenencia de la vivienda y el número promedio de hogares por vivienda. Contrariamente a algunas hipótesis, la poca relación tiene que ver con el hecho de que estas variables no se comportan de la misma manera que el resto. La propiedad del lugar de residencia no está asociada con mejores viviendas, capital educativo, ingresos, etc.; por el contrario, esta característica tiene porcentajes elevados en segmentos caracterizados por ranchos; una de las razones de este bajo nivel de asociación podría estar basada en el hecho de que el relevamiento de información censal no indaga sobre la propiedad formal y titularidad jurídica del inmueble en el que residen las familias, sólo pregunta al informante el tipo de tenencia del inmueble. Por otra parte, el mayor número promedio de hogares por vivienda no está asociado con condiciones de vida más precarias en el contexto estudiado, el promedio general es de apenas 1.03 hogares por vivienda.

En la dimensión educativa, las variables de acceso a la educación —reflejadas en la no asistencia escolar en los grupos de edad 7-14 y 15-21— tampoco entraron como variables constitutivas del modelo; no obstante, éstas se comportan en el mismo sentido de los factores construidos. Esta baja capacidad de diferenciación de la condición de vida puede explicarse por dos razones: en el caso de la no asistencia escolar del grupo de población de 7 a 12 años de edad, la masificación de la

educación venezolana, proceso que no es de reciente data, ha hecho que la gran mayoría de los niños en estas edades asistan a la escuela. Por tanto, ella no permite discriminar el nivel de vida.

La no asistencia escolar en el grupo de edad de 15 a 21 años de edad es significativa, dado que poco más de un tercio de la población en ese grupo de edad no asiste actualmente a centros de enseñanza. Es posible hipotetizar que el bajo poder de explicación de esta variable tenga que ver con el impacto en términos de acceso a la educación que han tenido las misiones educativas, dentro de las cuales este grupo de edad forma parte de la población objetivo, aspecto que ya hemos comentado.

De manera similar, el analfabetismo tampoco tuvo contribuciones importantes en la generación de factores. Tal como se asentó en el apartado de educación, esta variable se encuentra focalizada en hogares pobres de entornos más rurales, en las cohortes de adultos mayores a los que no cubrió el proceso de la masificación de la educación básica implantada en Venezuela, por estas razones era esperable que esta variable entrara en el modelo. La razón que podríamos esbozar para que ello no ocurriese probablemente tiene que ver con la baja ocurrencia de este fenómeno en los hogares. No obstante, al igual que el resto de las variables de la dimensión educativa que no entraron en el modelo, tiene un comportamiento consistente con los niveles diferenciales de las condiciones de vida reflejadas en el **Factor 1**.

En cuanto a la dimensión económica, no entraron en el modelo las variables de desempleo y trabajo dentro del sector formal-informal. La variable desempleo no se comporta de la misma manera que el resto de las variables, que reflejan un comportamiento escalar de las condiciones de vida debido a que las peores condiciones de vida no necesariamente registran altos niveles de desempleo dentro del hogar y viceversa, observándose importantes concentraciones en los sectores medios. En cuanto a la ocupación dentro de la dicotomía sector formal-informal, la variable en términos generales se comporta de la misma manera que el **Factor 1**; no obstante, no tiene contribuciones significativas al modelo. Varios autores han resaltado la heterogeneidad del denominado sector informal para el caso venezolano —Freije (2002), Veleda (2001), Osta (2007) y Orlando (2001)—, resaltando que si bien en el sector informal existe un grupo en condiciones laboralmente precarias, existe otro componente más dinámico relacionado con la iniciativa empresarial y la utilización productiva de las capacidades. No obstante, la prevalencia de personas en situación de pobreza dentro de este sector de la economía genera la tendencia a vincularlo con la pobreza, tal como reconoce la OIT (2002:2): “No existe una relación directa entre el trabajo informal y la pobreza, o entre el trabajo formal y escapar de la pobreza. Sin embargo, es innegable que el porcentaje de pobres que trabajan en el sector informal es mucho más alto que el de los que trabajan en la economía formal”. Esto contribuye a entender las razones por las que la variable se comporta de acuerdo con el resto de las variables del modelo, pero tenga poca contribución a la conformación de los factores.

Condiciones de vida y desarrollo urbano

Uno de los contextos fuertemente asociados con las condiciones de vida de la población en general, y con



la pobreza en particular, es el relativo al grado de urbanización de la localidad en la que se reside. Ello porque los niveles de urbanización están altamente asociados al desarrollo y, en consecuencia, a entornos más favorables en términos de inversión pública y servicios, así como de oportunidades sociales (educación, salud, empleo, etc.). Si consideramos que los tipos construidos a partir de las metodologías multivariantes reflejan ordinalidad en términos de los niveles de vida, observamos cómo los porcentajes de los grupos en condiciones más precarias ascienden considerablemente en la medida que descendemos en el nivel de urbanización, alcanzando rangos superiores en el medio rural y disperso. Por su parte, en los ámbitos más desarrollados, los tipos que detentan las mejores condiciones de vida obtienen los mayores registros en los ámbitos más desarrollados. (véase **Cuadro 11**)

Si agrupamos los tipos 1, 2 y 3 —que representan los tipos más confortables y con cierto nivel de capacidades (en orden de importancia)— y los contrastamos con los hogares en los que descienden significativamente tanto el nivel de vida como las capacidades (grupos 4, 5 y 6, considerando que éste último representa las condiciones de vida más extremas en el país), observamos de forma clara la relación entre el entorno y las condiciones de vida. Mientras en el extremo más desarrollado (Caracas) encontramos que 80% de los hogares logran tener ciertos niveles de servicios y capacidades, este porcentaje desciende a menos de la mitad en los entornos menos desarrollados representados por las localidades rurales y dispersas. En sentido inverso, los tipos más carenciados representan más de 60% de los hogares en estos ámbi-

tos, mientras que a medida que avanzamos en el nivel de urbanización este porcentaje desciende a menos de un tercio (17%) en el caso extremo de Caracas que representa el entorno con mayores servicios y oportunidades. (véase **Gráfico 3**)

Los datos muestran que el nivel de urbanización es una variable asociada con la pobreza, constatación que por lo demás no es específica del contexto venezolano. Si descendemos en los ámbitos desde el de mayor nivel de consolidación urbana (Caracas) hacia los niveles rurales, vemos cómo el porcentaje de pobreza va aumentando conforme nos movemos hacia entornos menos urbanizados. Las alarmantes diferencias en la representación porcentual de los tipos de hogar con mayores carencias entre los ámbitos rural y urbano resaltan cuando comparamos los extremos. Aun cuando —desde el punto de vista sociodemográfico— la proporción de población rural puede resultar de baja significación, es posible observar cómo, en términos relativos, los porcentajes de hogares en situación de carencia relativa en localidades rurales se encuentra en más de 30 puntos porcentuales por encima del promedio nacional y por encima de 40% con respecto a los porcentajes en Caracas, que es el ámbito del país de menor prevalencia del fenómeno, develando las importantes desigualdades existentes en el país (véase **Gráfico 3**).

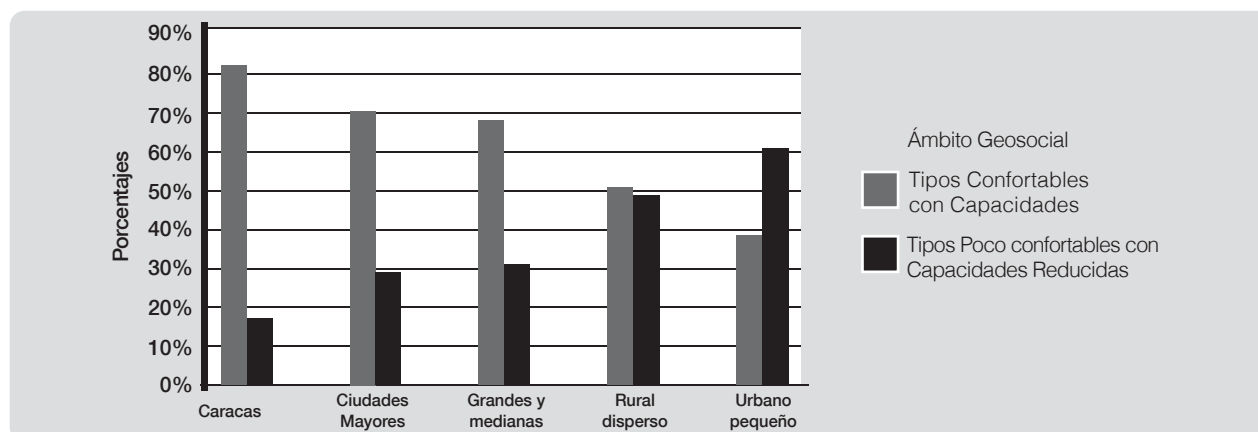
Este comportamiento de las tipologías de condiciones de vida por ámbitos alude a que existen diferencias significativas en las condiciones generales y de desarrollo del entorno que condicionan tanto la probabilidad de que un hogar, y en consecuencia sus miembros, sea po-

Cuadro 11: Porcentaje de hogares de Venezuela por tipo, según ámbito geosocial, 2007

Tipos	1	2	3	4	5	6	Total
Caracas	36.22	28.53	18.10	8.08	7.12	1.95	100.00
Ciudades mayores	24.33	27.17	19.63	13.94	9.08	5.85	100.00
Grandes y medianas	21.55	26.75	20.40	15.69	10.46	5.15	100.00
Urbano pequeño	9.84	21.05	20.25	23.52	15.67	9.67	100.00
Rural disperso	10.35	13.80	14.41	23.31	20.93	17.20	100.00
Total	24.33	27.17	19.63	13.94	9.08	5.85	100.00

INE. Encuesta de Hogares por Muestreo 2007; CISOR. Procesamientos especiales para la definición de ámbitos geosociales, y cálculos propios

Gráfico 3: Porcentaje de hogares de Venezuela por ámbito geosocial según tipologías agrupadas, 2007



INE. Encuesta de Hogares por Muestreo 2007; CISOR; procesamientos especiales para la definición de ámbitos geosociales; y cálculos propios.



bre como sus capacidades y posibilidades para superar dicha situación.

Este contraste entre los tipos de hogar en términos de sus condiciones diferenciales de vida y su configuración por ámbitos geosociales pone nuevamente de relieve las profundas desigualdades existentes en el país, además de resaltar la importancia del entorno en la conformación del mismo, determinado por las deficiencias y limitaciones existentes en el nivel de consolidación de los servicios públicos: de infraestructura, salud, educación y sociales en general. En términos más amplios, el entorno forma parte de las estructuras de oportunidades que permiten u obstaculizan las posibilidades de desarrollo de los individuos, tal como son mencionadas por Amartya K. Sen (Sen, 2000). Esta obstaculización en las posibilidades de desarrollo se devela de manera particular en los tipos más carenciados (5 y 6), en la medida en que estas tipologías evidencian las deficiencias en el acceso a los servicios, lo cual limita de manera importante las oportunidades para la población que reside en los ámbitos menos desarrollados.

Las importantes diferencias que se observan en los resultados por ámbito geosocial permiten aseverar que las condiciones de vida, así como las oportunidades sociales, no son homogéneas en todo el territorio nacional y, en tal sentido, las posibilidades de desarrollo de la población dependerán en gran medida del lugar en el que vive.

Las condiciones de vida en Venezuela, como quiera que se las mida, obedecen en su diversidad, ante todo, a la estructura urbano-regional del país [...] El sesgo urbano es el indicador más directo del desarrollo desigual de los países, en los que ser pobre en la ciudad mayor puede ser hasta una situación envidiable para los pobres rurales (Gruson, 2008:12).

El reconocimiento de esta diversidad de contextos obliga a que cualquier política de superación de la pobreza incorpore la dimensión de los niveles de consolidación urbana y su desigual distribución, en términos de desarrollo económico y social, en su diseño y planteamientos.

VII. DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA CON BASE EN SU SECTOR PÚBLICO

Este trabajo se propone describir aspectos centrales de la economía venezolana entre 1999 y 2009 a partir de distintos componentes de su sector público, según definiciones y cifras oficiales divulgadas hasta septiembre de 2010 por el Banco Central de Venezuela (BCV) y el Ministerio de Planificación y Finanzas (MPD). La primera sección introduce el periodo elegido, refiriendo trabajos detallados sobre la historia fiscal de Venezuela entre 1974 y 1999. La segunda presenta —a grandes rasgos— la orientación de las políticas económicas seguidas desde 1999 por el gobierno del Presidente Chávez, a partir de la balanza de pagos y otras series publicadas por el BCV con respecto a las relaciones económicas de Venezuela con el resto del mundo. La tercera recurre a las cuentas nacionales del BCV (disponibles hasta 2006) y a otras series del emisor para observar la participación directa del sector público en la generación del Valor Agregado Bruto (VAB) y el PIB de la economía venezolana, según ramas de actividad económica y sectores

institucionales. La cuarta examina la relación entre los gastos totales del gobierno general y el VAB que genera. La quinta presenta las cuentas de ingresos y gastos del GCP y del Sector Público Restringido (SPR), utilizando la clasificación del MPD. La sexta revisa la relación entre el gasto interno de ingresos petroleros y la expansión de la base monetaria, como explicación de la inflación y el consiguiente impacto sobre el valor real de las remuneraciones de los asalariados.

Las definiciones utilizadas por el BCV y el MPD se agregan según criterios diferentes. Según el BCV (1997), el sector público está conformado por las sociedades no financieras y financieras públicas y las unidades del gobierno general. Son sociedades todas las empresas, sociedades y cuasisociedades “dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado, en el sentido de que sus ventas son a precios económicamente significativos, a objeto de derivar beneficios”. En ellas “el gobierno ejerce el control de su gestión, sea porque tiene más de la mitad de las acciones o por efecto de normativas legales particulares”. El gobierno general está compuesto a su vez por el gobierno central (ministerios y demás órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo nacional y Judicial, y otros organismos de la administración centralizada), el gobierno estatal (gobernaciones de estados y sus dependencias), el gobierno local (alcaldías en su ámbito municipal), las instituciones de la seguridad social (fondos administrados por el gobierno para suministrar prestaciones sociales mediante las contribuciones sociales que reciben) y las instituciones sin fines de lucro gubernamentales (institutos dependientes de los diferentes niveles del gobierno creados con el fin principal de prestar servicios sociales o producir bienes no de mercado). La recopilación estadística hecha por el BCV fue de carácter censal para las empresas públicas, gobierno central, gobierno regional y organismos de la seguridad social; y de carácter muestral para el gobierno municipal y las instituciones públicas sin fines de lucro.

El MPD consolida las cifras para dos categorías: una el GCP (Asamblea Nacional, Presidencia de la República, ministerios, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Supremo de Justicia y demás órganos del Poder Judicial, Procuraduría General de la República, Consejo Moral de la República, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Superintendencia de Auditoría Interna) y la otra el SPR (GCP, PDVSA, una muestra de empresas públicas no financieras, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales [IVSS], Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios [FOGADE] y Fondo de Inversiones de Venezuela [FIV, hasta mayo de 2001]). Aunque la clasificación del MPD no hace referencia a los resultados financieros de gobiernos subnacionales y de instituciones de seguridad social y sin fines de lucro, las transferencias realizadas a organismos públicos por el GCP y el SPR informan parcialmente sobre sus ingresos.

El examen de la información disponible ilustra la vulnerabilidad de la economía venezolana, cuyos viejos lazos con el petróleo parecen haberse atado con mayor fuerza durante el último decenio.

7.1 Antes de 1999

La peligrosa relación entre los ingresos petroleros y la economía venezolana fue muy discutida antes y durante el primer *boom* petrolero de los 70; separados por 40



años, sirven de referencia los muy citados textos de Us- lar Pietri (1936/1984) y Pérez Alfonzo (1976). Tras las arriesgadas decisiones de gasto público, tomadas entre 1974 y 1978, financiadas con petróleo y deuda externa, sobrevino la inestabilidad (Rodríguez, 1986). La caída de los precios del petróleo y el incremento en las tasas de interés internacionales en 1982 encontraron las cuentas fiscales y la balanza de pagos muy comprometidas: en febrero de 1983, el bolívar fue devaluado por primera vez en décadas. Sin ahorros disponibles ni prestamistas extranjeros, el gobierno sólo podía recurrir a mayores impuestos internos, a la reducción del gasto, al endeudamiento interno y a la multiplicación de los recursos públicos en moneda nacional a través de sucesivas devaluaciones del tipo de cambio (Palma, 1985, y Zambrano *et al.*, 1996).

También podía esperarse un golpe de suerte: un nuevo y sostenido incremento en los precios del petróleo. Esto no ocurrió sino 15 años después. Mientras tanto, algo había que hacer. Entre 1984 y 1988 el gobierno intentó racionar las divisas disponibles por medio de un control de cambios múltiple. Procuró controlar los precios y las tasas de interés, resistiendo las presiones que provocaban sobre ellos escasez, devaluaciones y expectativas. Trató de renegociar la deuda externa y de recurrir al endeudamiento interno, incluso con organismos públicos. También procuró estimular el crecimiento y el empleo por medio del gasto público, a pesar de la merma en los ingresos. Agotadas las reservas internacionales, en déficit las cuentas del gobierno y corrompidos los controles de cambios y precios, en 1989 hubo un cambio radical de política.

El nuevo programa eliminó controles de precios, tipo de cambio y tasas de interés. Para aliviar las cuentas fiscales, propuso crear nuevos impuestos, privatizar empresas públicas deficitarias, reorientar el gasto fiscal y contratar un préstamo con el FMI, que abriría nuevamente el crédito del resto del mundo. Para estimular la producción de bienes transables en condiciones de competitividad internacional, redujo los aranceles e intentó contener la apreciación real del tipo de cambio permitiendo su flotación, intervenida discretamente por el BCV (Naim, 1993).

Casi todas las medidas implicaban un menor poder de compra para los consumidores y mayores costos para las empresas privadas. La aplicación simultánea de la eliminación de controles y del incremento en el precio de la gasolina, fijado por el gobierno, implicó un súbito empobrecimiento de la población y un violento rechazo al programa de gobierno. Esto influyó, entre otras razones, en la no aprobación de nuevos impuestos hasta 1993, que por ser indispensables para su éxito quizás debieron asegurarse primero.

Durante la primera mitad de la década de los 80, los ingresos petroleros aportaban poco más de dos tercios de los ingresos del sector público. Las principales fuentes de ingresos no petroleros eran el impuesto sobre la renta (ISLR, varias veces modificado desde su creación en 1942, pero aun débilmente defendido contra evasión y elusión), las contribuciones a la seguridad social, los demás impuestos a la nómina y los aranceles de aduana (García *et al.*, 1996). Dependiendo del ingreso petrolero creaba al menos dos problemas, claramente visibles durante la década de los 80: las implicaciones monetarias de su gasto interno y la volatilidad de los precios del petróleo (BCV, 1980; Zambrano y Muñoz, 1988; y Riutort

y Zambrano, 1997). Introducir el IVA y el Impuesto a los Activos Empresariales (IAE), propuestos por el Ejecutivo desde 1989, habría contribuido a estabilizar las cuentas fiscales y a reducir el impacto monetario de la expansión del gasto interno que siguió a la guerra del Golfo Pérsico entre 1990 y 1991. Una reforma fiscal que aportara nuevos impuestos habría facilitado la política monetaria, que —en presencia de tasas de interés flexibles— se hizo muy costosa y poco efectiva. En ausencia de una adecuada supervisión bancaria (prevista en una Ley de Bancos de aprobación postergada hasta 1992), la expansión fiscal y el fallido esfuerzo de contracción monetaria crearon las condiciones para la crisis financiera que estalló en 1994 (García *et al.*, 1998; y Krivoy, 2002).

La debilidad política del gobierno (que enfrentó tres días de saqueos callejeros en 1989 y dos golpes de Estado en 1992) le hizo imposible lograr la aprobación de los nuevos impuestos. Tras la destitución del Presidente, su sucesor provisional aprobó la creación del IVA y el IAE en 1993. El nuevo Presidente electo sustituyó en 1994 el IVA por un Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (ICVSM), introdujo de modo temporal un Impuesto al Débito Bancario (IDB), reformó la ley del ISLR y creó un nuevo Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), encargado de recaudar ingresos públicos. Los nuevos impuestos tenían importantes debilidades: con el ICVSM la recaudación era menor y más difícil que con el IVA (por el mayor número de exenciones y la colocación de sobretasas al consumo de artículos de “lujo”), y con el IDB se introducían inoportunos incentivos a favor del efectivo en medio de una crisis bancaria (Faust *et al.*, 2001). Sin embargo, ambos impuestos permitieron hacer frente a la caída del ISLR (consecuencia de la recesión) y al menor aporte de PDVSA, empeñada en un plan de inversiones de gran envergadura a pesar de los bajos precios del petróleo (García *et al.*, 1996).

En 1996, luego de dos años de crisis bancaria e infructuosos controles de precios, tasas de interés y tipo de cambio, el gobierno cambió su estrategia. Incrementó la tasa del ahora llamado impuesto general a las ventas de 12.5% a 16.5% y el precio de la gasolina en más de 500% en abril, así como las tarifas de los servicios públicos y la contribución de PDVSA (aunque mantuvo condiciones fiscales favorables para empresas petroleras que, como parte de la apertura petrolera, explotaran pozos relativamente costosos, llamados “marginales”). El gobierno adoptó un régimen de bandas cambiarias y se comprometió a mantener la disciplina fiscal necesaria para su estabilidad. Y, como parte del programa, firmó una carta de intención con el FMI (Casas, 1999). Aunque, una vez eliminados los controles, la tasa de inflación alcanzó en 1996 su valor histórico más elevado, su posterior caída en 1997 y 1998 fue atribuida por el gobierno a su disciplina fiscal. Una disciplina que fue asumida por el gobierno central y no por los regionales, puesto que 1997 fue el año de un tardío (y aún así abrupto) avance en la descentralización fiscal (Layrisse y Moreno, 2007; y Layrisse, 2008). La necesidad de evitar el desorden en el gasto público fue políticamente reconocida con la creación del muchas veces recomendado Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) en 1998 (Crazut, 1980), puesto bajo la administración del BCV, autónomo por ley desde 1992.

En 1998 fue elegido un nuevo gobierno que vería incrementarse continuamente el precio del petróleo desde

1999 hasta 2008, con una ligera interrupción en 2001. La experiencia de los años pasados aconsejaba prudencia. Al intentar un balance de la situación de las finanzas públicas en Venezuela entre 1970 y 1996, García *et al.* (1997) destacaron cinco aspectos de cuidado: 1) tendencia al déficit fiscal, 2) elevado endeudamiento público, 3) introducción fiscal de volatilidad y prociclicidad en la economía, 4) caída del gasto en áreas fundamentales del sector público (por la necesidad de pagar intereses de deuda o cubrir pérdidas de empresas públicas) y 5) baja recaudación de ingresos públicos no petroleros. El Plan de Transición de 1999-2000, formulado por el nuevo gobierno, daba cuenta de dichos peligros y prometía no pasarlos por alto (CORDIPLAN, 1999). La garantía de ello parecía quedar establecida en la nueva Constitución de 1999, que consagraba la elaboración plurianual de los presupuestos, la aprobación parlamentaria del gasto fiscal y el endeudamiento público, la creación de un fondo de estabilización macroeconómica y otro de ahorro intergeneracional, la autonomía del Banco Central y la explícita prohibición al emisor de financiar al gobierno, entre otras disposiciones económicas.

Sin embargo, aunque el régimen cambiario recibido se mantuvo hasta febrero de 2002, y los controles de precios y de cambio no reaparecieron hasta un año después, el nuevo gobierno comenzó a abandonar la prudencia desde 2001, con la disciplina fiscal (Guerra, 2004).

7.2 Balanza de pagos, reservas internacionales y tipo de cambio

Entre 1998 y 2008 el precio del petróleo ligero Tía Juana se incrementó desde 12.3 hasta 95.7 dólares por barril, retrocediendo únicamente en 2001 (de 28 a 22 dólares por barril). Dicho incremento, a pesar de la caída registrada en el PIB real de la actividad petrolera entre 2001 y 2009 (con excepción de 2004 y 2008), explicó un incremento del saldo en bienes petroleros en cuenta corriente (en dólares) de 694.3% entre 1998 y 2008, cuando alcanzó su máximo.

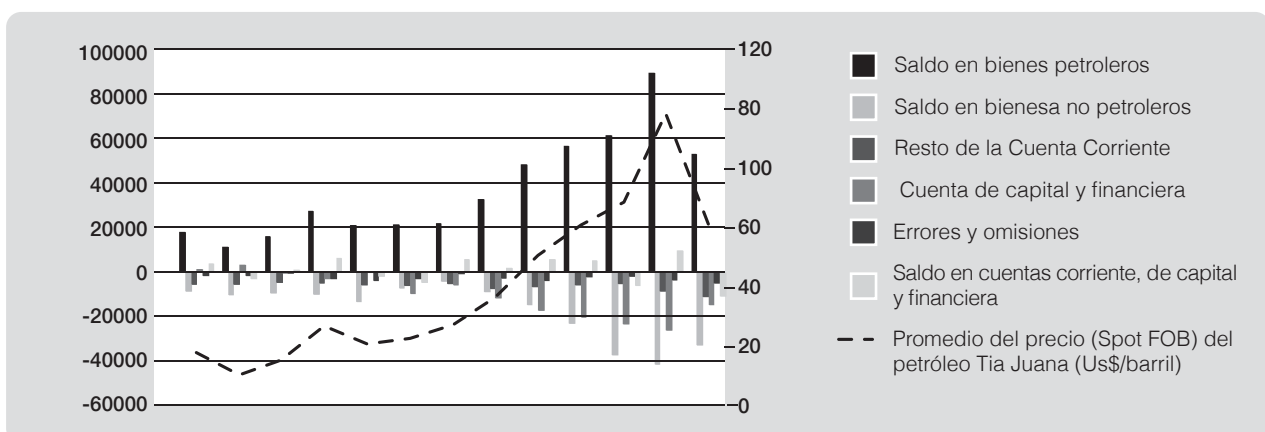
La diferencia entre exportaciones e importaciones petroleras fue la única fuente neta de divisas para Venezuela entre 1997 y 2009, al nivel de agregación presentado en el **Gráfico 4**. Dado su incremento sostenido desde 2001, es necesario destacar que el saldo de la balanza de pagos no fue negativo únicamente en 1998 y 2001, años de caída del precio del petróleo, y 2002,

año del paro petrolero. Entre 2003 y 2007 el precio del petróleo aumentó 138.6%; y entre 2007 y 2008, 41% más. Aunque el precio se redujo en 2009, lo hizo hasta su nivel de 2006: un valor que aún duplicaba el de 2003. A pesar de la abundancia relativa, la balanza de pagos registró déficits en 2007 y 2009.

Por una parte, el déficit en el saldo de bienes no petroleros se incrementó 794.6% entre 2003 y 2007. Entre otras razones, ello se debió a la apreciación real del bolívar (que abarató los bienes importados con respecto a los exportables) y a la creciente disponibilidad de divisas durante dichos años. Por otra parte, el déficit en la cuenta de capital y financiera se incrementó entre ambos años 296.9%. Esto fue —en buena medida— consecuencia de tres eventos ocurridos en 2007 y un cuarto, sucedido en 2003. Los tres primeros fueron 1) la acumulación de activos privados en el exterior (favorecida por la emisión de bonos liquidables en dólares en el mercado secundario, por parte del gobierno y de PDVSA), 2) la contabilización como activos externos del gobierno de una parte de las reservas internacionales, transferidas por el BCV al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y, por último, 3) el pago por la estatización de las empresas eléctrica y telefónica. La cuarta fue la inutilización del Fondo de Estabilización creado en 1998.

El saldo negativo de la balanza de pagos en 2007 permite presentar a grandes rasgos importantes decisiones del gobierno del Presidente Chávez, iniciado en 1999. El gobierno mantuvo el sistema de bandas cambiarias adoptado en 1996 hasta febrero de 2002, cuando optó por un régimen de flotación. Dicho sistema, costosamente defendido por el BCV, contribuyó a reducir la inflación desde 103.2% en 1996 hasta 12.3% en 2001. Sin embargo, puesto que la tasa de depreciación admitida dentro de la banda siempre fue menor que la inflación registrada, el tipo de cambio se apreció en términos reales durante dichos años. En febrero de 2003 el gobierno estableció un control de cambios con una tasa de Bs.F. 1.6 por dólar (equivalente a Bs. 1,600 por dólar), que fue devaluada a Bs.F. 1.92 por dólar en febrero 2004 y a Bs.F. 2.15 por dólar en marzo de 2005. Teniendo en cuenta que en diciembre de 1998 un dólar costaba Bs.F. 0.5645, su precio oficial en diciembre de 2007 se había multiplicado por 3.81. La política fiscal expansiva seguida desde 2001 y la aparición de un mercado paralelo de divisas contribuyeron a multiplicar la tasa de inflación por 4.98 durante el mismo periodo.

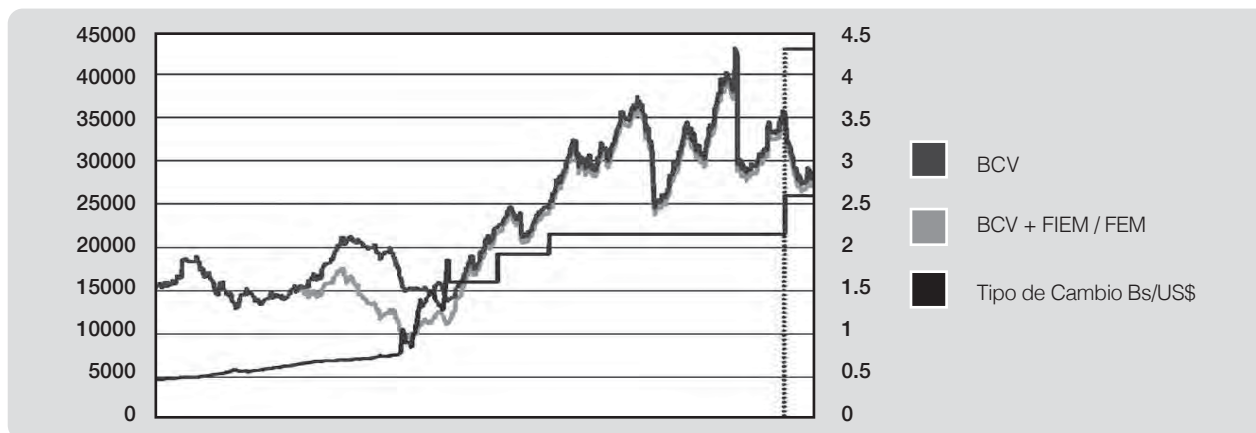
Gráfico 4: Saldo de balanza de pagos de Venezuela y precio del petróleo, 1998-2009



BCV.



Gráfico 5: Reservas internacionales en el BCV, ahorros en el FEM y tipo de cambio, 1997-2010



La apreciación real del tipo de cambio jugó en contra de exportadores y productores de bienes transables y a favor de los importadores. Por otra parte, la existencia de un mercado de divisas paralelo creó diversas oportunidades de arbitraje, que fueron aprovechadas, entre otros, por el Ejecutivo nacional y PDVSA. Distintas emisiones de deuda —realizadas por ambos desde 2003— se hicieron de modo que sus tenedores pudiesen adquirirlas en bolívares y canjearlas en dólares, a una tasa de cambio que al principio igualaba y luego superaba la oficial, siempre manteniéndose por debajo de la paralela (Guerra, 2006 y 2008). Este mecanismo de obtención de dólares adicionales a los otorgados por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), órgano encargado de su racionamiento, permitió la acumulación de activos privados en el exterior. También el gobierno acumuló activos, recurriendo para ello a una reforma de la Ley del BCV, que solicitó y obtuvo de la Asamblea Nacional en 2005 (Varios, 2005). Con ella obtuvo no sólo la transferencia directa de divisas desde PDVSA hasta el FONDEN —sin ingresar a las reservas del BCV—, sino también que el BCV transfiriera, sin contraprestación en bolívares, parte de las reservas bajo su custodia al FONDEN (García *et al.*, 2007). Al peso de estos usos para las divisas provenientes del petróleo se sumó el comienzo de una costosa política de estatización de grandes empresas (Balza, 2008), lo que explica en buena medida que durante el primer semestre de 2007, mientras el precio del petróleo se incrementaba 26.9%, las reservas internacionales cayeran 32.2%.

En 2009 el precio del petróleo se redujo 37.1% en respecto con el año anterior, regresando a su nivel de 2006. A pesar de un recorte en el saldo de bienes petroleros de 20.7%, la balanza de pagos registró un déficit de 10 mil 262 millones de dólares, el mayor durante el periodo considerado. Además de los factores previamente considerados, el abandono del Fondo de Estabilización creado en 1998 explica el resultado. A pesar de las modificaciones de su ley (en 1999 y 2001), el FIEM llegó a acumular 7 mil 114 millones de dólares en diciembre de 2001, equivalente a 36.7% de las reservas internacionales totales para la fecha. Aunque los recursos provenían de la venta de divisas de las reservas del BCV al FIEM, se mantenían bajo su administración como parte de las reservas totales y no se les contabilizaba como activos del gobierno: sólo podrían ser retirados del FIEM por el MPD y PDVSA (vendidos al BCV) si los ingresos petroleros se hallaban bajo un

umbral fijado por ley. Tras la caída del precio del petróleo ocurrida en 2001, comenzaron los retiros. La ley fue reformada tres veces antes de su derogatoria en noviembre de 2003, cuando fue creado el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM). Para entonces se le transfirieron contablemente los 700 millones de dólares, para entonces 3.3% de las reservas totales. Posteriores modificaciones de la ley argumentaron en 2005, 2007 y 2008 la necesidad “de proveer a la aplicación de las nuevas reglas y desarrollos institucionales contemplados” como razón para no hacer aportes al fondo. Al cierre de 2008, siendo el precio del petróleo 3.38 veces el de 2003, la participación de los recursos del FEM en las reservas totales rondaba 2.1%: 828 millones de dólares, cuyo retiro no habría contribuido significativamente a mejorar las cuentas externas, como se observa en el *Gráfico 5*.

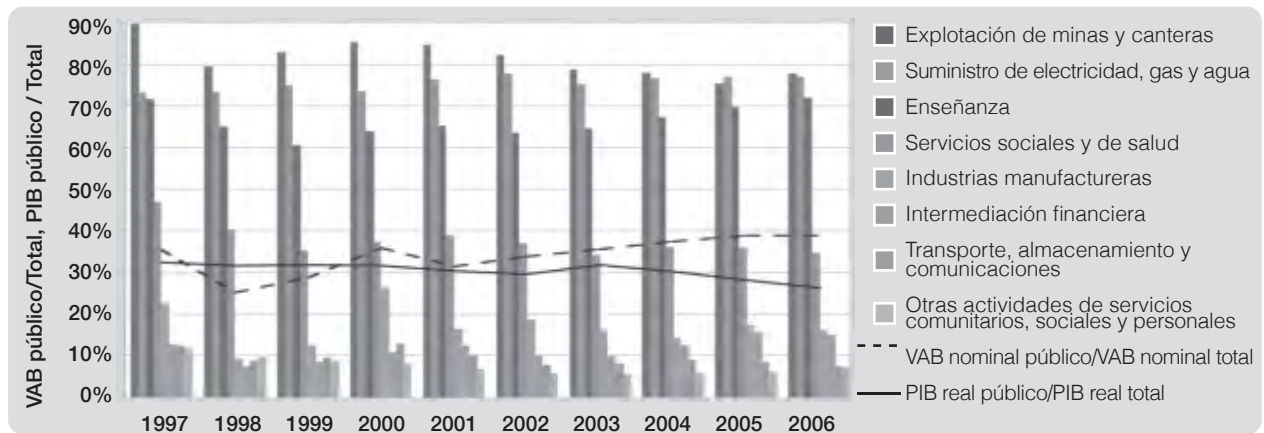
El tratamiento dado por el Ejecutivo y la Asamblea Nacional al FEM como mecanismo de ahorro contrasta notablemente con el recibido por el FONDEN, manejado discrecionalmente por el Ejecutivo para cubrir gastos. En 2009, a pesar de la caída en los precios del petróleo, el FONDEN recibió del BCV 12 mil 999 millones 321 mil 946.75 dólares de las reservas internacionales, sin haberlos comprado. Una cantidad que ese año superó en 26.7% el déficit registrado en balanza de pagos.

De tal forma que 2010 comenzó con el anuncio de una devaluación y la adopción de un sistema de cambios múltiples. Además, con la promesa hecha por el emisor de traspasar 7 mil millones de dólares adicionales al FONDEN.

7.3 El sector público y el crecimiento económico

El PIB real se mantuvo creciendo (a una tasa decreciente) entre 2003 y 2008, luego de dos años de contracción. La participación del sector público en la obtención del PIB real, que luego de alcanzar 32.4% en 1997, cayó a 30.2% en 2003, y a 26.1% en 2007. En parte por una política de expropiaciones, en parte por la menor disponibilidad de divisas para importaciones, la participación pública se incrementó nuevamente, alcanzando 30.2% del total, en 2009.

Para examinar con mayor detalle la participación del sector público en la generación del VAB, se dispone de un conjunto de cuadros publicados por el BCV en sus cuentas nacionales de 1997 a 2006. Es necesario advertir que algunas cifras sólo se han publicado en términos nominales, y que con ellas la importancia relativa de la

Gráfico 6: Proporción del VAB nominal por rama de actividad económica y PIB real con respecto al total, 1997-2009


actividad petrolera (incluida en explotación de minas y canteras y en las sociedades públicas) supera la calculada a precios constantes. A pesar de la caída registrada en el VAB real de la actividad petrolera entre 2001 y 2009 (exceptuando 2004 y 2008), el incremento en el precio del petróleo y la pérdida de valor del bolívar frente al dólar hicieron crecer notablemente el aporte nominal del sector público, invirtiendo incluso la declinación observada en términos reales: entre 2003 y 2006, por ejemplo, dicho sector habría incrementado (en lugar de reducir) su importancia, pasando de aportar 35.6% a 38.9% del VAB total.

a. Por ramas de actividad económica y sectores institucionales

Las ramas en las cuales la participación pública fue menor a 2% del total, incluso nula, fueron las de actividades inmobiliarias, comercio, reparación, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, hoteles y restaurantes, construcción, pesca y servicio doméstico. Excluyendo éstas, y la rama Administración pública, defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria (que corresponde por definición al sector público), en el **Gráfico 6** se presentan las restantes ramas de actividad.

Puede observarse que la actividad con mayor presencia pública fue la explotación de minas y canteras, que incluye petróleo. Habiendo aportado 85.3% del total en 2000, cayó hasta 75.4% en 2005, el menor valor de su serie. El incremento en la participación privada fue consecuencia de los acuerdos del gobierno con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de la vigencia de los contratos de apertura petrolera de los 90 que, a pesar de nuevas leyes de hidrocarburos de 1999 y 2001, no fueron revisados hasta 2006 (Mommer, 2002; y Rodríguez, 2002). En términos reales, la actividad petrolera (pública y privada) fue la rama con mayor contribución al PIB entre 1997 y 2004. A partir de 2005 la manufactura tomó el primer lugar, y aunque la actividad petrolera se mantuvo en el segundo hasta 2008, su importancia relativa continuó decreciendo hasta aportar 11.6% del total en 2009.

A pesar de que electricidad y agua aportaron directamente entre 2.1% y 2.6% del PIB real entre 1997 y 2009, su actividad es claramente indispensable para las demás. El sector público aportó entre 73% y 78% del VAB total entre 1997 y 2005. En 2006, un año antes

de la estatización de la electricidad de Caracas, el sector público contribuía con 76.9% del VAB total.

El sector público también fue el principal productor de enseñanza durante el periodo. Es notable que aunque la participación pública en su provisión rondó 72% del VAB total en 1997 y 2006, fue menor entre ambos años. Luego de caer a 60.5% en 1999, se recuperó progresivamente hasta alcanzar su nivel inicial. La provisión de servicios sociales y de salud fue, por el contrario, mayoritariamente privada. Aunque en 1999 el sector público aportaba 47% del total, su contribución en 2006 había caído a 34.7%. La actividad del sector en ambas ramas forma parte de la producción de servicios del gobierno general, que pasó de 10.8% a 11.8% del PIB real entre 1999 y 2009, alcanzando un máximo de 13.2% en 2003. Esta partida, que fue la tercera de mayor importancia dentro del PIB real entre 1999 y 2008, pasó al segundo lugar en 2009.

La manufactura generó entre 16% y 17% del PIB real entre 1999 y 2008, manteniéndose como la actividad con la segunda mayor contribución. En 2009, a pesar de caer a 15.4%, pasó a ser la primera. Dentro de la actividad se incluyen la refinación de petróleo, la elaboración de productos metálicos y otros provenientes de empresas públicas. La contribución del sector sobre el VAB total registra dos importantes saltos entre 1997 y 2000, al caer de 22.6% en 1997 a 9.3% en 1998, para luego incrementarse hasta 26.4%. Entre 2001 y 2006 dicha contribución promedió 16.6%, alcanzando 18.8% en 2002 y 14.4% en 2004.

Del resto de las actividades económicas en las cuales participaba el sector público, su contribución superó 10% del VAB total en intermediación financiera en 1997, entre 2000 y 2002 y entre 2004 y 2006 (superando el nivel de 15% en 2005 y 2006) y en transporte en 1997 y entre 2000 y 2001 (no llegando a 13%). La mayor actividad pública en la intermediación podría explicar que dicha rama más que duplicara su contribución al PIB real al pasar de poco más de 2% entre 1999 y 2003 a valores entre 4.4% y 4.9% entre 2006 y 2009. Transporte mantuvo su contribución al PIB real entre 3.2% y 3.8% del total.

La contribución del sector público en la generación del VAB se realizó principalmente a través de las sociedades públicas no financieras y del gobierno general. Mientras el gobierno general aportó entre 9% y 12% del VAB nominal, las sociedades públicas pasaron de 13.2% en 1998 a 28.9% en 2006. Las sociedades petroleras



Gráfico 7: Formación Bruta de Capital fijo real de Venezuela como proporción del PIB, según sectores institucionales, 1997-2010

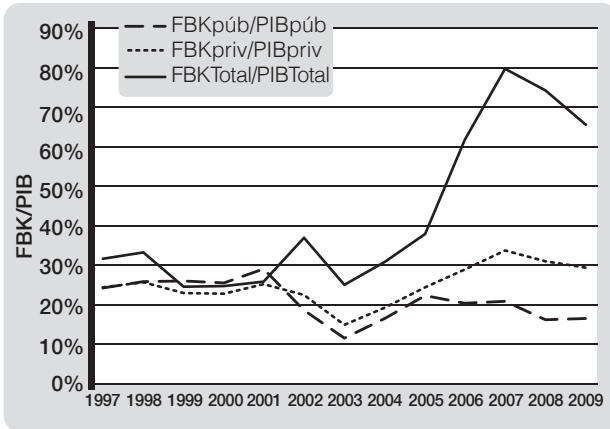


Gráfico 8: Ocupación en el sector público, proporción en el sector formal y en el total de ocupados, 1998-2009

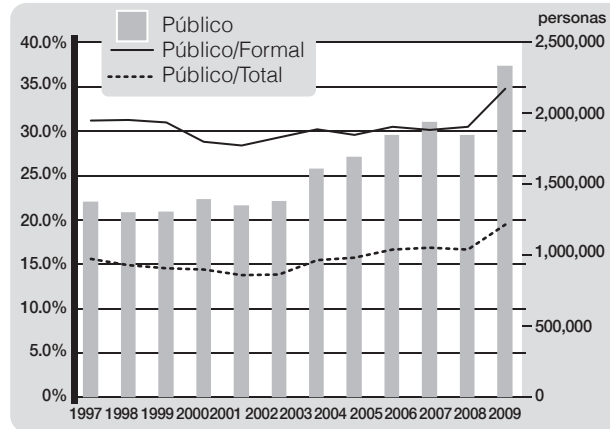


Gráfico 9: Categorías de gasto del gobierno general de Venezuela como proporción de sus gastos totales, siguiendo la CFAP, 1997-2006

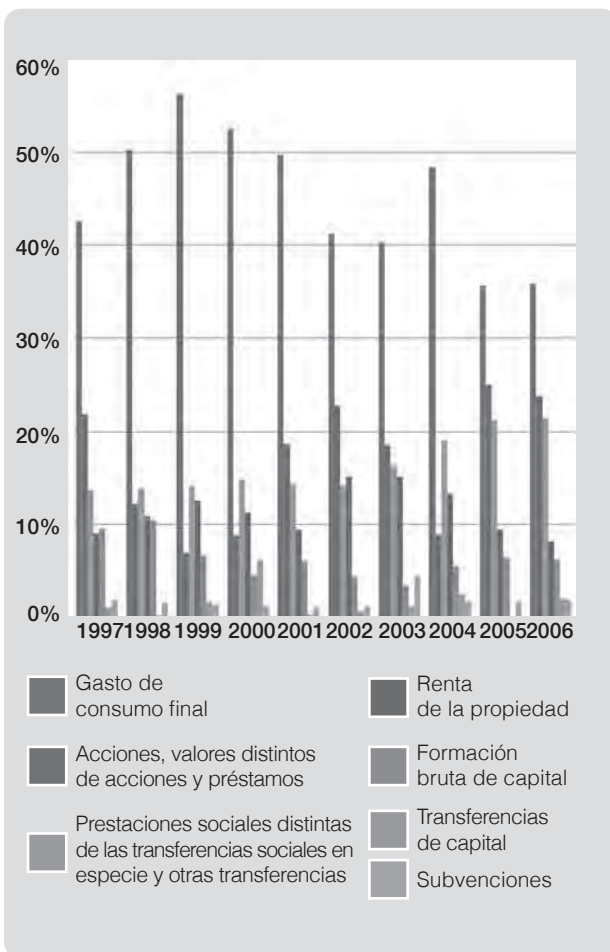
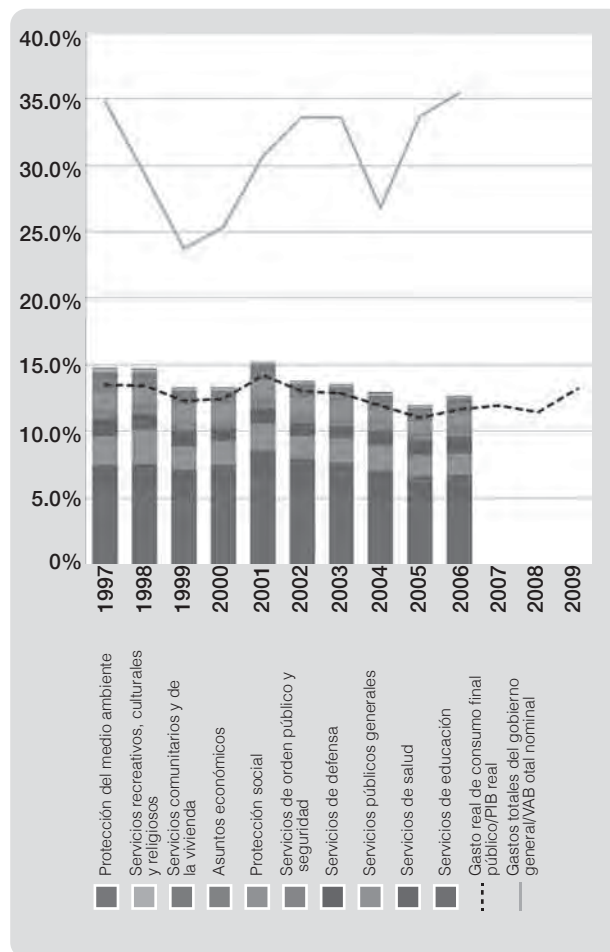


Gráfico 10: Categorías del gasto de consumo final del gobierno general (como proporción del VAB nominal total y como proporción del PIB real) y gastos totales del gobierno general como proporción del VAB nominal total, 1997-2009



aportaron el 74.2% del total de sociedades públicas en 1998, y 89.3% en 2006. Las no petroleras productoras de bienes y servicios vieron caer su contribución entre ambos años; las de bienes de 22.2% a 9.0%; las de servicios de 3.5% a 1.7%.

Entre 1997 y 2006, el gobierno general hizo entre 40.8% y 48.4% de su contribución al VAB nominal prestando servicios de educación. En servicios públicos generales, salud, protección social, defensa y orden público aportó en promedio 15.0%, 10.8%, 7.8%, 6.8% y 6.2%, respectivamente. El VAB del gobierno general cons-

tituyó 47.1% de sus gastos totales en 1999; para 2006 dicha proporción había caído a 28%.

b. Inversión pública y empleo

La Formación Bruta de Capital fijo del sector público en términos reales cayó de 41.6% del total en 1997 a 31.3% en 2001. A partir de entonces comenzó a crecer hasta alcanzar 67.9% en 2008 (con un ligero retroceso en 2004 y 2005), descansando en más de un 90% en edificaciones y otras construcciones y en maquinarias y equipos distintos a los de transporte.

La formación bruta total de 2008 (cuando alcanzó su máximo) fue 67%, superior a la de 2001, reflejando un incremento de la pública en 262% y una caída de la privada de 22%. Tal como se observa en el **Gráfico 7**, en términos del PIB real del sector público, la formación pública había pasado de 26.9% en 2001 a 80.5% en 2007, reduciéndose a 66.4% en 2009. La privada alcanzó a ser equivalente a 30.1% del PIB real del sector privado en 2001, su mayor valor desde 1997. En 2009 representó 17.6% de dicho PIB.

Tal como se observa en el **Gráfico 8**, la proporción de empleados públicos con respecto al total de ocupados del sector formal pasó de 31.6% en 1998 a 35.3% en 2009. De 1 millón 395 mil 326 personas, el sector pasó a emplear a 2 millones 364 mil 562, lo que implicó un incremento de 69.5%.

7.4 Los gastos del gobierno general

Los gastos totales del gobierno general se incrementaron de 23.8% a 35.5% del VAB nominal de 1999 a 2006. Puede observarse en el **Gráfico 9** que —como porcentaje de los gastos totales— el gasto de consumo final del gobierno general cayó de 56.3% a 35.9% entre ambos años. También redujo su participación la renta de la propiedad, que cayó de 12.6% a 8.3%. Las partidas que incrementaron su participación fueron: acciones, valores distintos a acciones y préstamos —que pasó de 7.0% a 23.9%—, y la de prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie y otras transferencias corrientes —que pasó de 14.2% a 21.5% del gasto total—. La Formación Bruta de Capital se mantuvo ligeramente sobre 6%, mientras que las transferencias de capital y las subvenciones rondaron cada una en 2%.

El gasto de consumo final del gobierno general se dedica a la compra de bienes y servicios, a la creación de VAB y a la entrega de prestaciones sociales en especie, siempre que no generen ingresos por ventas. Entre 1999 y 2002, 17.4% de dicho gasto se utilizó en promedio en la compra de bienes y servicios, 83.7% en la creación de VAB y 2% en las prestaciones. A partir de 2003 se registró un cambio en dicha composición, en parte atribuido a la introducción de las misiones: la compra se incrementó de 17.9% a 20.8% y el VAB se redujo de 82.5% a 79.3%. En 2005, el VAB había caído a 77.4% del gasto final y las prestaciones habían alcanzado el nivel de 5.3%, llegando este último valor a 7% en 2009. Estas prestaciones, según el BCV (2010:99), son “transferencias [de] bienes y servicios producidos por terceros que el go-

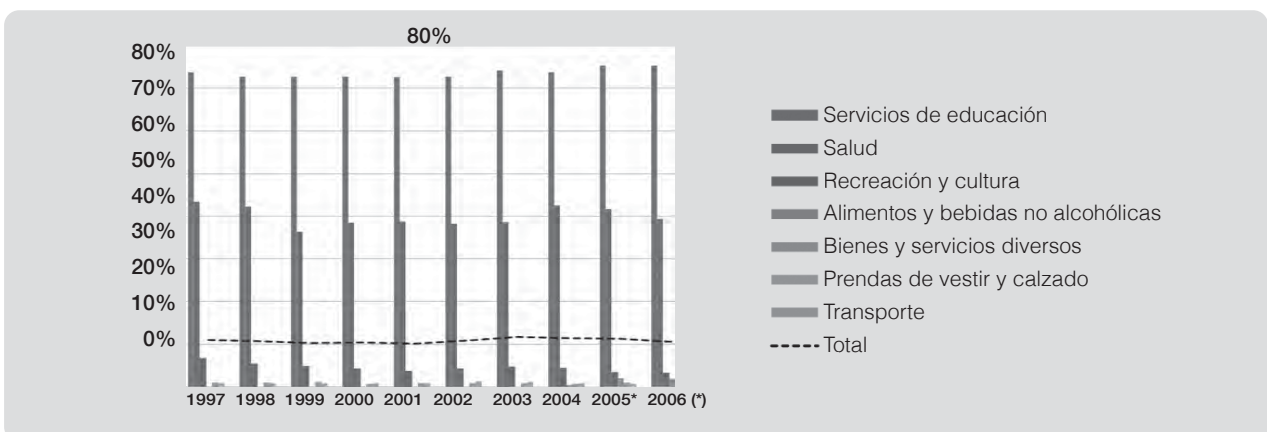
bierno entrega directamente a los hogares, entre las que destacan: entrega de medicinas y prestación de servicios de salud a través de la Misión Barrio Adentro y la Misión Milagro, uniformes y útiles escolares, dotación de insumos a las casas de alimentación, donaciones de libros en el marco de la Misión Cultura y bombillos ahorradores”.

El gasto de consumo final del gobierno general se separa, a su vez, en gasto de consumo final colectivo e individual. El primero se refiere al gasto en bienes y servicios “que benefician a la comunidad en general, como el alumbrado público y los gastos de defensa”. El segundo, al realizado en bienes y servicios “que, en principio, van a los hogares o a sus miembros individuales” (BCV, 2010:99). Según la Clasificación de Funciones de la Administración Pública (CFAP), todas las categorías de gasto incluyen gasto colectivo. Los servicios públicos generales, los de defensa, los de orden público y seguridad, los asuntos económicos, los de protección al medio ambiente y los servicios comunitarios y de la vivienda implican un gasto considerado exclusivamente colectivo. La mayor parte del gasto en protección social se considera colectiva. Por el contrario, la mayor parte de los gastos en servicios de educación, salud, recreativos, culturales y religiosos se califica de individual.

El gasto de consumo final del gobierno general real cayó de 14.2% a 11.1% del PIB real entre 2001 y 2005. Luego se incrementó hasta alcanzar 13.3% en 2009. Un comportamiento similar se observa en términos nominales, cayendo el cociente de 15.3% a 12.0% de 2001 a 2005, antes de repuntar. Como se observa en el , en 2006 las cuatro mayores partidas de gasto se dedicaron a servicios de educación, salud, generales y de defensa, con montos que representaban 4.7%, 2.1%, 1.6% y 1.3% del PIB nominal. El gasto destinado al consumo final individual fue de 48.5% y 51.5% al colectivo. El orden de importancia de todas las partidas se mantuvo entre 1997 y 2006, y la participación del gasto destinado a consumo individual se ubicó entre 52.3% (en 2000) y 47.3% (en 1997) del gasto.

Dentro del gasto individual del gobierno central se incluyen las prestaciones (o transferencias) sociales en especie, que —sumadas al gasto de consumo final de los hogares y a las transferencias de instituciones privadas sin fines de lucro— determinan el consumo efectivo de los hogares. La importancia relativa de dichas transferencias se observa en el **Gráfico 11**. En términos reales, el aporte de dichas prestaciones al consumo efectivo de los hogares se desvió menos de 1 punto porcentual de

Gráfico 11: Transferencias en especie del gobierno general de Venezuela con respecto al consumo efectivo de los hogares, 1997-2006





10.9%, su promedio entre 1997 y 2006. Por otra parte, 73.5% del gasto efectivo de los hogares en servicios de educación (en promedio) fue cubierto con prestaciones en especie; igualmente, 40.0% del gasto efectivo en salud, 4.5% del gasto en recreación y cultura y 0.9% del gasto en prendas de vestir y calzado. Un cambio interesante en la política del gobierno general se observa en su contribución al gasto efectivo en alimentos y bebidas alcohólicas: de aportar 0.01% cada año entre 1999 y 2003, pasó en 2005 y 2006 a contribuir con 2.0% y 1.9%, respectivamente.

La relativa estabilidad en la participación de las prestaciones dentro del gasto efectivo de los hogares no refleja el cambio en la tasa de crecimiento real interanual de las mismas desde 2004, año de la consolidación de las misiones: entre 1997 y 2003 promedió 1.1%, con una caída de 6.7% en 1999 y una recuperación de 5.9% al año siguiente. Entre 2004 y 2006 la tasa interanual promedio fue de 11.4%, con un máximo de 13.4% en 2005.

Como se observa en el **Gráfico 10**, en 1997 el gobierno central realizaba 38.7% del gasto real de consumo final del gobierno general, dirigiendo 35.9% de dicho gasto a consumo individual. En 2006, siendo el gasto real de consumo final del gobierno general 42.7% mayor, la participación del gobierno central había aumentado a 53.4% y dedicaba 36.7% al gasto de consumo individual. También incrementaron su participación las instituciones de la seguridad social, de 6.3% a 8.7%, dedicando en ambos años 80% de su aporte a consumo individual. Por el contrario, la participación de las instituciones públicas sin fines de lucro cayó de 30.1% a 22.1%, la del gobierno regional de 17.2% a 10.4% y la del gobierno municipal de 7.7% a 5.5%. En 2006 cada subsector dedicaba al gasto de consumo individual 75.0%, 48.9% y 5.0%, respectivamente

En la recomposición del gasto real de consumo final a favor del gobierno central algunos años son particularmente importantes: mientras en 2000, 2001 y 2004 caía el gasto real de los gobiernos regional y municipal, el del gobierno central crecía 12.4%, 16.9% y 29.2%. Excepto en 1998, 1999 y 2002, la tasa de crecimiento del gasto real del gobierno central siempre superó la de los demás niveles de gobierno. La tasa de crecimiento del gasto de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPSFL), aunque positiva casi todos los años, sólo superó la del gobierno central en 1999 y, levemente, en 2002.

7.5 Ingresos y gastos del gobierno central presupuestario, y su relación con el sector público restringido

Como porcentaje del PIB, los ingresos del GCP se incrementaron desde 17.4% en 1998 hasta 29.6% en 2006. Luego de alcanzar este máximo, cayeron hasta 21.6% del PIB en 2009. Los gastos totales y la concesión neta de préstamos del GCP se incrementaron al pasar de menos de 21.8% del PIB entre 1998 y 2000 a más de 25.8% entre 2002 y 2009, alcanzando un valor máximo de 29.6% en 2006. Entre 2002 y 2009 el gasto corriente fue de 3 a 4 veces el gasto de capital, reduciéndose con respecto a la relación de 5.5 a 1, registrada en 1999. Estas variaciones dan cuenta del resultado financiero del Gobierno Central Presupuestario, ilustrado en el **Gráfico 12**.

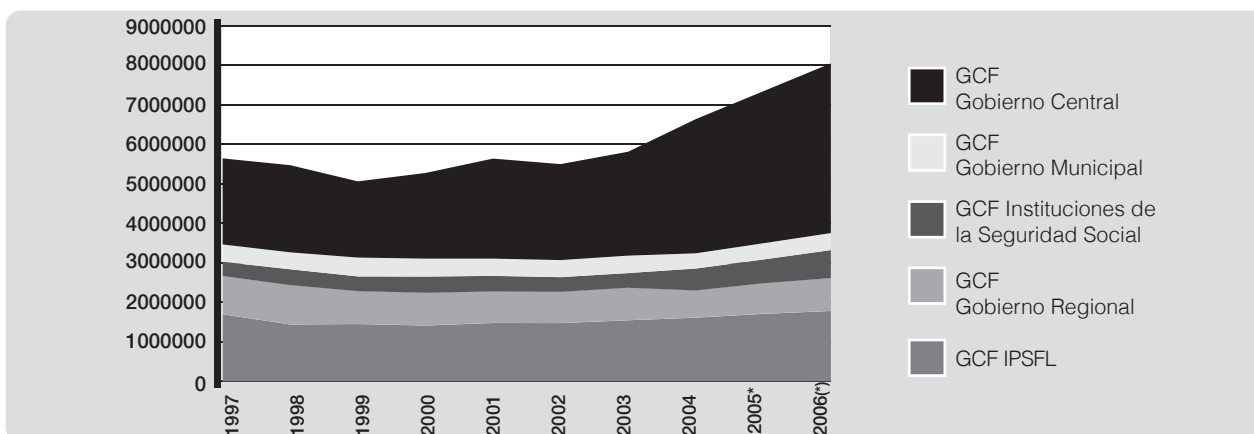
a. Ingresos petroleros

El GCP percibe únicamente ingresos corrientes, que pueden ser petroleros o no petroleros. La participación de los ingresos petroleros nominales en el total se incrementó de 33.2% a 53.5% entre 1998 y 2006, para luego regresar a 35.1% en 2009. En términos del PIB, el ingreso petrolero pasó de significar 5.8% en 1998 a 15.8% en 2006, cayendo luego a 7.6% en 2009. Al menos tres razones pueden sugerirse para explicar estos números. Primero, el incremento sostenido del precio promedio anual del petróleo entre 1999 y 2008, interrumpido únicamente en 2001, y su posterior caída en 2009. Segundo, la depreciación nominal del bolívar durante la mayor parte del periodo transcurrido entre 1999 y 2003, y las dos devaluaciones sufridas por el tipo de cambio oficial entre 2003 y 2005, primeros años de control de cambios. En tercer lugar, el cambio en las obligaciones tributarias y no tributarias establecidas en la Ley de Hidrocarburos de 2001 a las empresas petroleras, revisada posteriormente en 2006.

Los ingresos petroleros tributarios durante el periodo 1997-2009 provinieron exclusivamente del ISLR. Los no tributarios de la regalía y los dividendos de PDVSA. Entre 1998 y 2009 (excepto 1999 y 2000) la contribución no tributaria superó el nivel de 72.1% del ingreso petrolero total, alcanzando un máximo de 91.2% en 2002 y alrededor de 85% entre 2003 y 2004. Entre 2005 y 2009 la participación de la regalía rondó 90% del ingreso petrolero no tributario.

En términos nominales, la volatilidad de los ingresos tributarios fue mayor que la de los no tributarios (petroleros), observándose en ocasiones la compensación de las

Gráfico 12: Gasto real de consumo final del gobierno general por subsectores institucionales, 1997-2006



variaciones de las regalías en una dirección por variaciones en dividendos en la otra. La contribución nominal del ISLR tuvo sus mayores incrementos en 2000 y 2005, cuando alcanzó 157.4% y 193.4% (con respecto al año anterior), y estuvo cerca de duplicarse en 1999, 2003 y 2004. Por el contrario, se redujo en 2001, 2002, 2008 y 2009. La variación del aporte no tributario fue positiva todos los años, excepto en 2009, alcanzando en 2000, 2002 y 2006 incrementos nominales de 75.6%, 68.1% y 59.1%, respectivamente.

b. Ingresos no petroleros

A diferencia de los ingresos petroleros, los no petroleros se han incrementado como proporción del PIB, pasando 10.1% en 2000 a 14.0% en 2009 (con una caída a 12.4% en 2008). El principal aporte correspondió a los tributarios: entre 2000 y 2009 sus valores se encontraron entre 81.8% y 87.1% del total de ingresos no petroleros (excepto en 2001, cuando aportó 78.1% del total). Cuatro impuestos aportaron entre 1998 y 2009 de 84% a 95% del total de ingresos tributarios no petroleros: tres regulares y uno temporal. Los regulares fueron el IVA (aportando entre 43% y 57%), el ISLR (entre 18% y 32%) y el impuesto sobre importación ordinaria (entre 7.2% y 14.9%). El complementario fue el impuesto a las transacciones financieras (o IDB), aplicado entre 1999 y 2008, con excepción de 2001. Aportó cerca de 8% en 1999, 2004, 2005 y 2008, llegando a 13.9% y 15.0% en 2002 y 2003, respectivamente.

El crecimiento económico y el esfuerzo recaudador del SENIAT explican el incremento en la captación del ISLR, que junto con los impuestos a sucesiones y donaciones constituyen los impuestos directos. Su participación dentro del total de ingresos tributarios rondó el nivel de 20% entre 1998 y 2005. En 2006 se incrementó a 26.2%, en 2007 y 2008 a 30% y en 2009 a 32.2%. En estos resultados influyeron la reducción de la alícuota del IVA de 14% a 9% como parte de un fallido plan antiinflacionario (y que como parte del programa anticrisis de abril de 2009 fue elevada hasta 12%), la finalización del periodo de aplicación del impuesto a las transacciones financieras en diciembre de 2008 y la caída de las importaciones en 2009, que afectaron la recaudación de los tres impuestos indirectos más importantes. La participación creciente de los impuestos directos sobre los indirectos, resultado en parte de eventos coyunturales, es presentada por el BCV como “evidencia una menor regresividad del sistema tributario venezolano, dado que la tributación indirecta tiene menos en cuenta la capacidad económica del contribuyente” (BCV, 2010:173).

La mayor participación de los ingresos no tributarios en el total de los no petroleros fue de 21.9% en 2001. La contribución del cobro de tasas a este renglón osciló en el rango de 9% a 21% entre 2001 y 2009, proviniendo entre 2000 y 2005 el mayor aporte de las utilidades del BCV. Estas, que significaron entre 80% y 85% de los ingresos no tributarios no petroleros entre 2001 y 2003, perdieron importancia relativa con el control de cambios iniciado en 2003. A partir de 2006 otras fuentes no tributarias pasaron a aportar 77.8% del total, contribución que se había incrementado 10 puntos porcentuales en 2009.

c. Gastos corrientes

Dentro del gasto corriente, el único componente que redujo su participación fue el pago de intereses, comisiones de deuda pública y pérdidas del BCV: pasó de 20.3% de dicho gasto en 1999 a 6.5% en 2009. En términos del PIB, se redujo de 3.3% a 1.3%. Ello se debió a la reducción de las tasas de interés a las que se contrató la deuda interna, como consecuencia de la creciente liquidez que el control de cambios y la expansión fiscal mantuvieron en el sistema bancario. Los gastos de operación oscilaron entre 25% y 30% del gasto corriente entre 1998 y 2009, siendo la remuneración al trabajo la partida con mayor peso en dicho componente (oscilando entre 3.4% y 4.9% del PIB).

Más de la mitad del gasto corriente se dedicó a transferencias entre 1998 y 2009, excepto en 2002 y 2003. La tendencia creciente del gasto en transferencias como proporción del PIB, observada entre 1998 y 2001, fue interrumpida en 2002, cuando significó 8.7% del PIB. Retomada a partir de 2003, alcanzó 13% del PIB en 2009. Cerca del total de las transferencias corrientes se reparten entre el sector privado nacional y los organismos públicos. La participación del sector privado se redujo de 1998 a 2002, cayendo de 15.4% de las transferencias a 3.3%. Entre 2004 y 2009 la participación se recuperó, rondando el nivel de 13% del total. En 2009, las transferencias corrientes al sector privado nacional alcanzaron 1.8% del PIB, su mayor valor relativo desde 1997.

Del examen de las transferencias corrientes a organismos públicos se observa que, entre 2000 y 2008, las dirigidas a entidades administrativas superaron 40% del total, llegando en 2004 y 2006 a 48% y 47.3%. Las realizadas a organismos que administran la seguridad social tuvieron una participación creciente, pasando de 14.7% del total en 1998 a 25.0% en 2009. Del mismo modo, las transferencias a empresas no financieras pasaron de 2.7% del total en 2004 a 8.6% en 2009. Por el contrario, la participación de las transferencias a entidades regionales y municipales se redujo, al caer de 42.5% en 1999 a 27.5% en 2004, cifra en torno a la cual se mantuvo los cinco años siguientes. Debe resaltarse que, sin embargo, en 1998 y 2009 dichas transferencias significaron 3% del PIB, siendo 4% el mayor valor alcanzado entre ambos años y 2.5% el menor. La menor participación en el gasto de transferencias a organismos públicos refleja el notable incremento del resto de las partidas, que en conjunto pasaron de representar 4.4% del PIB en 1998 a 8.2% en 2009.

d. Gastos de capital

El gasto de capital del GCP se destinó a la Formación Bruta de Capital y a transferencias a organismos públicos. El gasto en Formación Bruta de Capital se redujo de 13% del gasto de capital en 1998 a 1.1% en 2009, en una tendencia que fue interrumpida entre 2001 y 2003, cuando alcanzó el nivel de 31.3%. El creciente peso de las transferencias se pone en evidencia al comparar la composición del gasto de capital en términos del PIB en 2003 con la de 2009. En ambos años, el gasto de capital significó 5.5% del PIB. Sin embargo, las transferencias pasaron de 3.8% a 5.4% del PIB, respectivamente.

De las transferencias, cerca de 70% se destinó a las entidades regionales entre 1998 y 2009, que recibieron 65.8% en 2000 y 78.6% en 2002. El resto, menos de



2% del PIB, se repartió entre instituciones financieras, entidades administrativas y empresas no financieras.

e. *Financiamiento*

El GCP ha incurrido en déficit financiero nueve de los 12 años que van de 1998 a 2009. Los mayores, entre 4.0% y 5.1% del PIB, se registraron en 1998, entre 2001 y 2003, y en 2009. De 1998 a 2003 el financiamiento interno fue positivo, descansando principalmente en la colocación de bonos y préstamos bancarios en el sistema financiero sin incluir al BCV, que alcanzó 10.4% del PIB en 2003. Luego el ritmo dichas colocaciones se redujo hasta 0.5% en 2008. Esta razón, junto con las amortizaciones, rescates y refinanciamientos de estos pasivos y el incremento de depósitos en su cuenta de Tesorería en el BCV, contribuyeron a hacer negativo el financiamiento interno del GCP entre 2004 y 2008. El financiamiento externo se mantuvo por debajo de 2.6% del PIB (registrado en 2004) entre 1997 y 2009, siendo incluso negativo en 1999, 2000 y 2007. Entre 1998 y 2008 los desembolsos no superaron el nivel de 1.8% del PIB, excepto entre 2003 y 2005, cuando significaron 7.0%, 5.6% y 5.1% del PIB, respectivamente. Es interesante mencionar que en 2000, mientras el financiamiento interno representaba 4% del PIB, los aportes al FIEM (-1.8% del PIB) y la amortización de deuda externa (-1.6% del PIB) contribuían a obtener un financiamiento negativo de -2.3% del PIB. Durante los tres años siguientes las amortizaciones fueron parcialmente compensadas con retiros del FIEM, que dejó de figurar en las cuentas del GCP desde 2004.

En 2009, el déficit financiero fue el mayor del periodo, alcanzando 5.1% del PIB. Entonces, 72.5% del déficit fue cubierto con desembolsos provenientes del sistema financiero distinto del BCV. El resto con bonos colocados en el exterior, principalmente.

f. *Relación con el SPR*

La relación entre los ingresos del GCP y los del SPR se incrementó desde 61.6% en 2000 a 87.0% en 2009. Ello recoge el comportamiento del Superávit Operativo de PDVSA, la partida de ingresos de mayor peso para el SPR, y su relación con los ingresos tributarios que el GCP recauda incluso de PDVSA y otras empresas que componen el SPR.

El superávit operativo de PDVSA se incrementó de 12.5% del PIB en 2001 a cerca de 17% entre 2003 y 2005, cuando comenzó a caer, llegando a 4.4% del PIB en 2009. Gracias a utilidades, dividendos, comisiones y otras partidas, los ingresos no tributarios del SPR superaron el nivel de 25% del PIB entre 2005 y 2006, cayendo rápidamente hasta 12.5% del PIB tres años después. En cambio, los ingresos tributarios del GCP, siempre superiores a los del SPR, crecieron desde 11.5% del PIB en 2002 hasta 16.1% en 2007, cayendo hasta 13.5% en 2009. La caída de los ingresos no tributarios del SPR comenzó antes y fue más rápida que la de los ingresos tributarios del GCP, reduciéndose la diferencia entre ambos.

En relación con el gasto, tanto el SPR como el GCP lo incrementaron entre 1999 y 2006, pasando de 26.1% a 38.9% del PIB el del primero y de 19.8% a 29.6% del PIB el del segundo. Luego, ambos pasaron hasta 26.7% y 33.0%, respectivamente. El gasto del GCP pasó de 74.4% del gasto del SPR en 1998 a 86.3% en 2003, se redujo hasta 72% en 2007 y volvió a incrementarse hasta 80.9%

en 2009. Es relevante mencionar que las transferencias a organismos públicos (corrientes y de capital) tuvieron una participación creciente dentro de ambos gastos entre 2002 y 2008, llegando la del GCP a 65.9% del total en 2007 y la del SPR a 55.5% en 2006. Las transferencias corrientes del GCP a organismos públicos, que superaban 20% las hechas por el SPR en 2003, cayeron hasta casi igualarlas entre 2004 y 2008. Las de capital se redujeron (en términos relativos) de 103.6% de las hechas por el SPR en 2003 a 65.4% en 2006, recuperándose hasta 99.7% en 2009. Lo que no fue cubierto por el GCP, lo fue —al menos parcialmente— utilizando el superávit operativo de PDVSA. Casos semejantes correspondieron, entre otras, a la Formación Bruta de Capital (que pasó de 33.0% en 2003 a 1.2% en 2009), compra de bienes y servicios (que cayó de 85.3% en 2002 a 53.1% en 2009) y transferencias corrientes al sector privado, que aunque habían caído a 18.3% en 2002, se recuperaron hasta 58.3% en 2006, cayendo nuevamente a 42.6% en 2009). El superávit operativo de PDVSA no fue suficiente, sin embargo, para garantizar el superávit financiero al SPR durante el periodo observado. Aunque sus resultados fueron mejores que los del GCP hasta 2006, logrando superávits financieros entre 1999 y 2000 y entre 2003 y 2005, luego sus déficits fueron crecientes. En 2009 alcanzó 8.2% del PIB, con el que se financió en el interior 5.6% del PIB.

La contribución de PDVSA en el gasto del SPR merece especial atención. En palabras del BCV (2008):

[...] en adición a las contribuciones que por ley debe realizar en forma de regalías, dividendos e impuesto sobre la renta, PDVSA ha venido participando de forma activa y significativa desde 2004 en el desarrollo social del país a través de aportes directos al gasto social (misiones y comunidades) e indirectos mediante el traspaso de recursos al FONDEN y la constitución de fideicomisos con entidades financieras gubernamentales de acuerdo con los lineamientos y estrategias establecidas por el Ejecutivo nacional.

Como puede observarse en el **Gráfico 13**, por estos conceptos la petrolera estatal realizó un gasto adicional al del GCP, que pasó de 20% en 2005 a 24% en 2007, y que cayó en 2008 a 19%. En 2006, cuando el gasto social de PDVSA alcanzó 6.5% del PIB, dedicó a misiones 2.2% del PIB y traspasó al FONDEN un equivalente a 3.7% del PIB.

La gestión financiera del FONDEN, aun habiendo recibido 46 mil 131.5 billones de dólares entre 2005 y 2008 (59.7% provenientes de PDVSA y 40.3% del BCV), no se registra en las cuentas del SPR. El BCV (2009: 171) reconoció que su “evaluación de la gestión fiscal es incompleta, por cuanto no toma en cuenta el gasto social de PDVSA y el gasto de inversión ejecutado por FONDEN”.

7.6 Dinero, inflación y remuneraciones a los asalariados

En Venezuela el gasto interno del ingreso petrolero causa expansión de los agregados monetarios, puesto que pone nuevos bolívares en circulación. Por ello, el creciente gasto interno de PDVSA y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) pasaron a tener una significativa incidencia monetaria desde 2003, superando incluso la del gasto fiscal. La base monetaria

Gráfico 13: Resultado financiero del GCP de Venezuela como proporción del PIB, 1997-2009

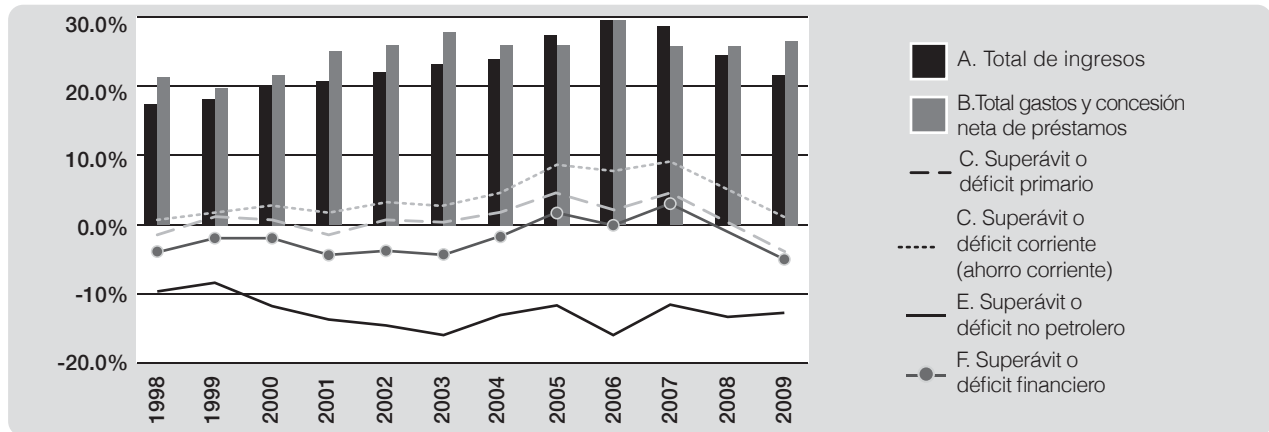
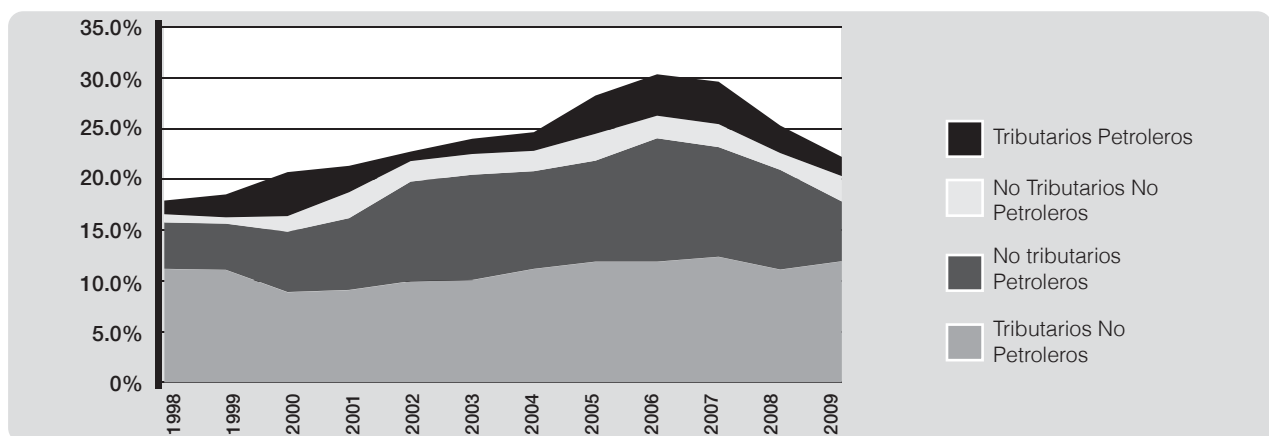


Gráfico 14: Ingresos del GCP de Venezuela como proporción del PIB, 1998-2009



nominal se incrementó 777.2% entre 2003 y 2009, quedando en evidencia la debilidad del bcv para contener su expansión. El único mecanismo contractivo efectivo durante el periodo, como puede observarse en el **Gráfico 14**, fue la venta de divisas, que entre 2004 y 2008 (años de la consolidación del control de cambios y el mayor precio del petróleo, respectivamente) se incrementó 221.1%.

El crecimiento de los agregados monetarios fue más rápido que el del PIB entre 2002 y 2009: la base monetaria pasó de 8.4% a 14.1% del PIB, y la liquidez monetaria (M2) de 23.0% a 33.6% del PIB. La caída en las tasas de expansión de los agregados monetarios —registrada desde el final de la crisis bancaria— se detuvo en 2001. En 2003 y 2004 la base monetaria nominal se incrementó 46.3%, llegando prácticamente a duplicarse en 2006. Estos números contribuyen a explicar que las tasas de inflación anuales se encontraran dentro de un rango con mínimo de 14.4% y máximo de 31.9%, a pesar del anclaje cambiario y los controles de precios instrumentados para abatirlas entre 2003 y 2009.

La inflación tuvo, sin embargo, un efecto desigual sobre los venezolanos. El IPC del Área Metropolitana de Caracas se incrementó entre el año base de 1997 y julio de 2010 en 1,395.6%, mientras que el correspondiente al Estrato I se incrementó 1,580.9% a causa del mayor peso de los alimentos en su canasta de bienes. Por otro lado, la capacidad de resistir los aumentos de precios no dependería únicamente de contar con la oportunidad de comprar bonos del gobierno y dólares en el mercado

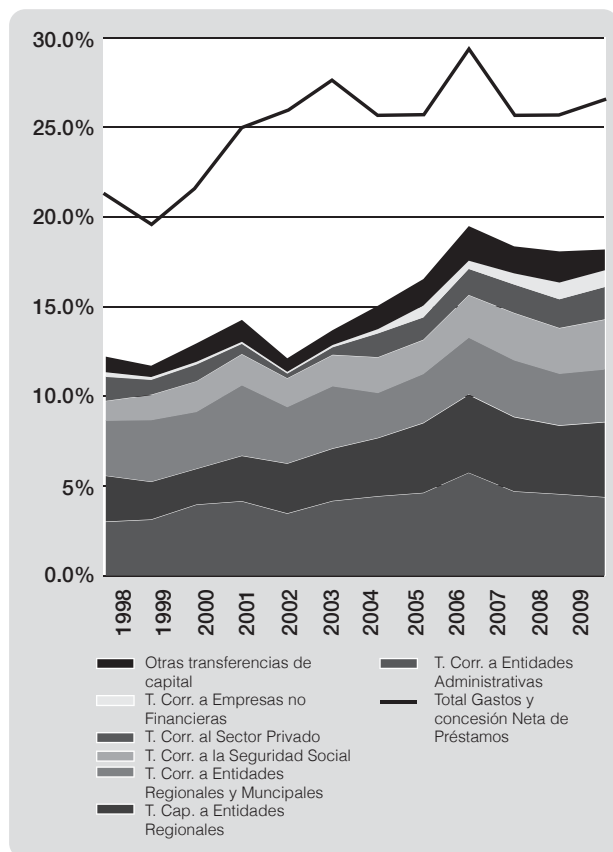
negro: para los asalariados del sector público las remuneraciones mejoraron en términos reales entre 2003 y 2007, quizás reflejando los crecientes ingresos petroleros de esos años. Sin embargo, además de la caída en los precios del crudo luego de la crisis de 2008, el poder de compra de las remuneraciones del gobierno se redujo por la expansión del sector y por la creciente inflación. Para los asalariados del sector privado formal, tal como se observa en el **Gráfico 15**, se deterioraron (véase **Gráfico 15**).

Durante el segundo semestre de 2004 (II-04), el valor real del índice de remuneraciones de asalariados del sector privado (IREP) fue superado por el del sector gobierno (IREG). El IREP había comenzado en 104 en el I-98, y se mantuvo creciendo hasta llegar a 120.1 en el III-01. Entre el I-99 y el II-01, el IREG había aumentado de valor (más rápido que el privado), pasando de 74.9 a 115.6. Luego de acelerarse la inflación, la caída del IREP fue menor que la del IREG: la primera paró en 84.2 en el IV-04, y la segunda en 74.0 en el III-03. La recuperación del IREP, sin embargo, fue la más lenta y sustancialmente menor: mejoró hasta alcanzar 90.7 en el I-06, mientras el IREG se incrementó hasta 115.0 en el IV-07. La caída posterior de ambas, hasta el II-10, ha sido notoria: el IREP llegó a 74.5, y el IREG a 91.0.

En el sector gobierno, algunas de las ocupaciones peor remuneradas mejoraron su poder de compra más que el promedio: trabajadores no calificados; técnicos y profesionales de nivel medio; trabajadores de los ser-



Gráfico 15: Transferencias corrientes y de capital del GCP como proporción del PIB, 1997-2009



vicios; vendedores de comercios y oficiales; operarios y artesanos de artes mecánicas y otros servicios. Éstas fueron las únicas que aún se mantenían sobre el nivel real de 1997 en el II-10. En el sector privado sólo las remuneraciones de oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros servicios se mantuvieron por encima del nivel real de 1997. Aunque las remuneraciones de trabajadores no calificados y empleados de oficina también mejoraron su poder de compra más que el resto de las ocupaciones del sector privado, no lograron alcanzar las del sector público. Los trabajadores no calificados del sector gobierno, por ejemplo, tenían en el II-10 un poder de compra 31.1% superior al de 1997, mientras los del privado lo habían perdido en 7.2%. Conviene aclarar que esto no necesariamente significa que los ingresos de estos trabajadores sean mayores en el sector gobierno que en el privado. Sólo que los primeros mejoraron y los segundos se deterioraron con respecto a su propio poder de compra de 1997.

En el sector gobierno los asalariados que vieron caer más el poder de compra de sus ingresos fueron los miembros del personal directivo de las empresas. Sus remuneraciones, quizás de las más altas en el país, adquirirían en el II-10 un 7.1% menos que en 1997. En el sector privado, el peor lugar lo ocuparon los trabajadores de los servicios y vendedores de comercios, que con ingresos mucho menores vieron caer su poder de compra en 40.6%. Es interesante considerar la situación de profesionales, científicos e intelectuales en ambos sectores. En el sector privado su IRE real ha caído de manera casi sostenida desde 101.3 en el I-03 hasta 68.3 en el II-10. En el gobierno el IRE real se elevó desde 73.1 en el IV-03 hasta 102.2 en el IV-07, cuando co-

menzó a caer hasta 81.6 en el II-10. Conviene insistir en que estas comparaciones no son entre las remuneraciones en bolívares en ambos sectores: no se informa en cuál las remuneraciones son mayores. Sólo sabemos que el deterioro sufrido por los ingresos en el sector privado ha sido mayor que en el gobierno en, al menos, los últimos dos años.

Con respecto a las remuneraciones del sector privado puede decirse algo más. Únicamente los asalariados de la construcción mantuvieron su poder de compra significativamente por encima del correspondiente a 1997: entre el I-03 y el III-07 el índice pasó de 115.9 a 184.9. A pesar de la posterior caída, en el II-10 fue de 123.5. Los asalariados en suministros de electricidad, gas y agua también tuvieron poder de compra superior al de 1997 entre el I-03 y el II-09, alcanzando el índice picos de 156.8 en el III-03 y 172.6 en el I-06. El resto de las actividades económicas han pagado remuneraciones con poder de compra menor al de 1997 desde que Enseñanza, a partir del IV-03, cayó por debajo del umbral.

7.7 Conclusiones

Al examinar las cifras del gasto social en Venezuela, el BCV (2009:183-184) ofrece buenas y malas noticias. Por un lado, celebra “la expresión básica de la intención del Gobierno de atender las necesidades de la población, en particular, la más desfavorecida y tradicionalmente excluida”, no sólo continuando la inversión en salud e infraestructura e incrementándola en educación y seguridad social, sino generando “un nuevo ordenamiento institucional del sistema de prestación de los servicios sociales, que ha permitido reestructurar el gasto público desde 2003 con la ejecución de las denominadas ‘misiones sociales’, como una forma de complementar la implementación de nuevos criterios para la promoción del desarrollo económico y social”. Por el otro, advierte que “la tendencia de crecimiento [del gasto social] sin un correlacionado incremento por parte de los ingresos, podría implicar la necesidad de un objetivo explícito de gestión fiscal social, para evitar resultados adversos sobre la promoción del crecimiento sostenible y la equidad” y recuerda que “todavía está pendiente el análisis de equidad y eficiencia de los diferentes componentes del gasto social”.

Aunque en 2008 la CEPAL hubiese colocado a Venezuela como el cuarto país en América Latina con mayor gasto social en términos del PIB durante el bienio 2005-2006, con 12.5% detrás de Uruguay (20.9%), Colombia (13.9%) y Brasil (13.4%), como informa el BCV (2009), hay motivos de preocupación. Así como el gasto social alcanzó, redondeando, 12% y 14% del PIB en 2005 y 2006, el déficit petrolero del GCP (déficit financiero menos ingresos petroleros) llegó a 12% y 16% del PIB, respectivamente.

La vulnerabilidad de la economía venezolana se hizo evidente una vez más, cuando cayó el precio del petróleo en 2009. No hubo sorpresas: la volatilidad del precio del petróleo y las consecuencias cambiarias y monetarias que derivan de su gasto interno fueron advertidas detalladamente antes de los últimos siete años de precios crecientes. García *et al.* (1997) y Riutort y Zambrano (1997), entre otros, hicieron oportunas recomendaciones. No parecen mejores las que se fundamentan en la deliberada reducción del sector privado



y en la instauración de una economía centralmente planificada, que fije sus cimientos sobre el gasto inmediato de los ingresos petroleros (Balza, 2009).

VIII LA DINÁMICA DEL EMPLEO

El empleo resulta vital como parte de la dinámica económica y social de un país. Velar por políticas que apunten a que el trabajo se convierta en el puente que comunica el bienestar social de la población y el crecimiento económico de un país, debería convertirse en uno de los principales propósitos del Estado. En vista de ello, en este apartado se aborda la subdimensión empleo, apuntando a tres aspectos fundamentales a considerar a la hora del diseño de políticas: el primero es dar cuenta del contingente de población al cual el mercado debe dar respuesta con la generación de nuevos empleos; el segundo, es dar a conocer las principales características de la estructura productiva del país; el tercero y último, es mostrar las condiciones laborales de los trabajadores, en particular, aquellas que den cuenta de una estructura productiva incapaz de proporcionar buenas condiciones de vida a los trabajadores.

8.1 La oferta de mano de obra

En Venezuela, en las últimas décadas, el porcentaje de personas mayores de 15 años de edad que están ocupadas o buscando empleo y que, por lo tanto, ejercen presión sobre el mercado laboral, es mayor a 50% y ha aumentado a más de 60% en los últimos 20 años. En otras palabras, más de la mitad de la población de 15 y más del país está trabajando o buscando empleo, lo que da cuenta del caudal del recurso humano con el que ha contado y cuenta actualmente el país. En términos absolutos, para 2009 este caudal asciende a 12.8 millones de personas (véase *Gráfico 16*).

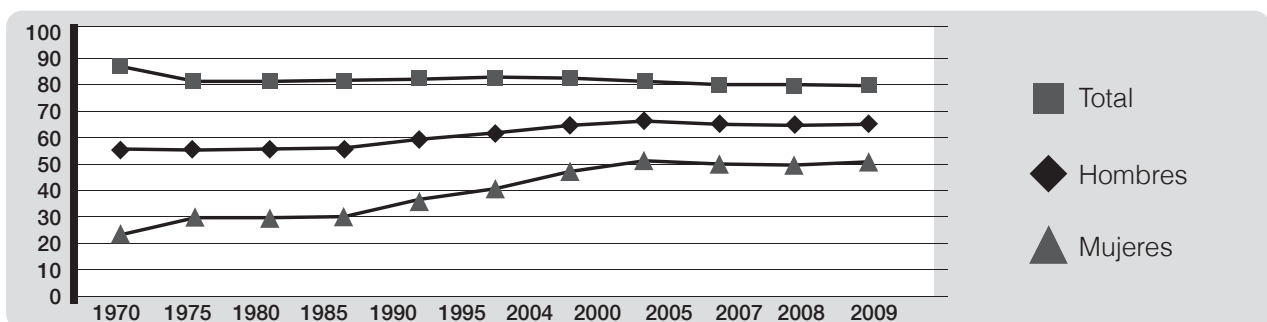
Es importante hacer una breve referencia a la tendencia del aumento de la tasa de participación, la cual resulta lógica si se toma en cuenta que ha habido un crecimiento del volumen de población en edad de trabajar como consecuencia del cambio demográfico que vive el país y cuya inercia se mantendrá en los años por venir. El país se encuentra en este momento viviendo una coyuntura demográfica llamada “Bono Demográfico”²²², el cual puede convertirse bien en una oportunidad o bien en una amenaza. Ello depende de que los encargados del diseño de políticas públicas tomen o no en consideración dicha coyuntura demográfica y sus implicaciones.

En términos absolutos la población joven crece hasta 2000 y mantiene el nivel hasta aproximadamente 2050 en alrededor de 8 millones de personas. El crecimiento de los adultos mayores comienza a evidenciarse a partir de 2010 y alcanzarán en 2050 los casi 7 millones. Por su parte, la población entre 15 y 64 años de edad tiene un fuerte incremento que va de 4 millones en 1961 a 18 millones en 2010 y alcanzará los 26.7 millones en 2050 (véase *Gráfico 17*).

En términos de políticas públicas y, por supuesto, de políticas de empleo esta información debería traducirse de inmediato en políticas del mercado de trabajo, que apunten al aprovechamiento productivo de la oferta de mano de obra disponible, lo cual a su vez permitirá el financiamiento, primero, de los servicios de educación y salud orientados a la población joven mejorando así las capacidades de las generaciones futuras; y, segundo, la conformación y mantenimiento de una infraestructura que permita la adecuada atención del adulto mayor, en vista del inexorable envejecimiento que la población venezolana vivirá en un futuro cercano.

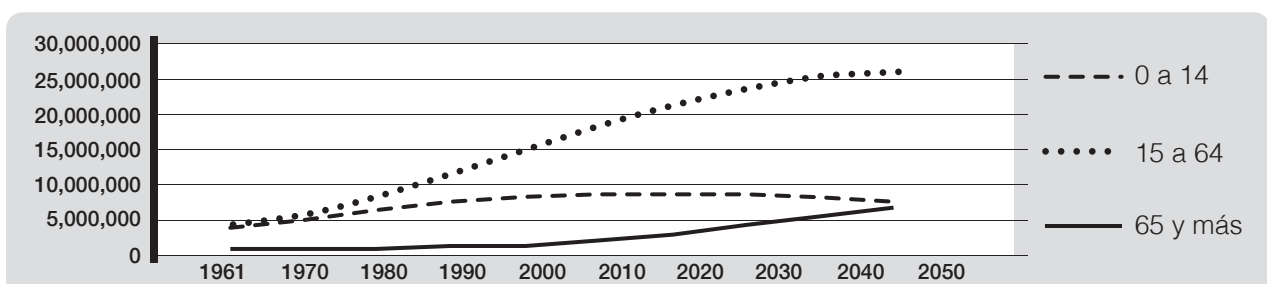
Uno de los elementos que determina el aprovechamiento de la oferta de mano de obra es su nivel

Gráfico 16: Tasa de participación de la población de 15 y más en la actividad económica por sexo, 1970-2009



ine. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año, y cálculos de G. Zúñiga.

Gráfico 17: Peso relativo de la población joven (0 a 14 años), en edad laboral (15 a 64 años) y adulto mayor (65 y más), respecto al total de población de Venezuela, 1961-2050



INE. PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y CÁLCULOS DE G. ZÚÑIGA.



educativo. Haber alcanzado como mínimo la educación media debería convertirse, teóricamente²²³, en un aval para lograr obtener un empleo productivo y, en consecuencia, remunerado dignamente. Sin embargo, para 2008 solamente 41% de la población entre 15 y 64 años de edad tiene al menos bachillerato como instrucción mínima, lo que se traduce en que más de la mitad del recurso humano del país no alcanza la educación mínima formal para el trabajo (véase **Gráfico 18**)

Esta realidad se explica a partir de las condiciones del sistema educativo venezolano. En general, es posible afirmar que se ha mejorado la cobertura; sin embargo, la educación media diversificada presenta los niveles más bajos de matrícula escolar. Según los datos del Ministerio del Poder Popular para la Educación, de cada 10 jóvenes entre 15 y 17 años de edad, escasamente 4 se encuentran cursando este nivel²²⁴. De manera que resulta imperiosa la necesidad de realizar una evaluación profunda y —con ello— una transformación inmediata del sistema educativo con miras a tratar de garantizar que el recurso humano que dispondrá el país en el futuro cuente con las capacidades necesarias para insertarse en los sectores productivos de la economía.

Otra de las características de la oferta de mano de obra venezolana es el incremento de la presencia de mujeres en general y específicamente, aquellas que culminaron el bachillerato. De continuar la tendencia al aumento, la disponibilidad de recurso humano dejará de ser inminentemente masculina, lo que se traduce en la necesidad de considerar esta realidad a la hora del diseño de políticas de empleo, por ejemplo, lo relacionado con la conciliación entre vida laboral y vida familiar.

8.2 La estructura del empleo

Entre 1997 y 2008 el PIB ha sufrido variaciones, sin embargo, a partir de 2003 ha mantenido el crecimiento. Este incremento del PIB debería ser consecuencia del desarrollo de actividades económicas, que —para el caso de Venezuela— se concentran de manera abundante en el sector terciario de la economía.

En términos de población ocupada, el empleo en el comercio y en los servicios personales resulta el más cuan-

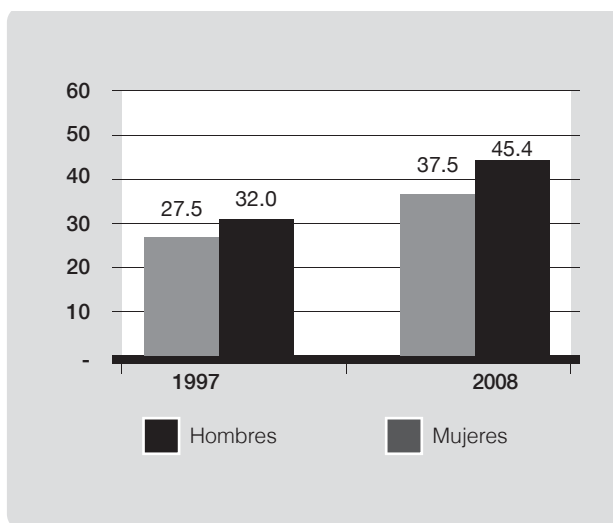
tioso. Ambos sectores reúnen 55% del total de ocupados, mientras que el sector manufacturero concentra solamente a 12% y no muestra cambios sustanciales en los últimos 11 años. Según Vera (2009) desde 1984 hasta 2007 la participación de la manufactura en el empleo ha caído de manera casi irreversible, lo que se traduce en un proceso de desindustrialización que viene ocurriendo desde hace 20 años y ha tenido serias repercusiones sobre la competitividad, la estabilidad económica y la inversión. En consecuencia, existe una distribución poco eficiente del recurso humano entre los sectores económicos del país (véase **Gráfico 19**).

En las economías productivas, el sector asalariado privado debería tener predominio; sin embargo, en el país los sectores no asalariados (trabajadores del sector informal y por cuenta propia) son la mayoría. Para 2008 el país cuenta con casi 5 millones de trabajadores informales, 600 mil trabajadores más que hace 11 años, cuyas condiciones laborales son predominantemente desfavorables. Por su parte, el sector asalariado privado formal creció y se ubica en casi 3.5 millones de trabajadores (30%). En Venezuela el sector público vivió un incremento del número de ocupados y en la actualidad reúne a más de 2 millones de trabajadores (véase **Cuadro 11**).

Según el PDES 2007-2013, el modelo productivo del país es “socialista” y a las empresas se les define como “Empresas de Producción Social” (EPS) en las cuales no existen jerarquías entre los trabajadores, y las tareas a realizar se hacen bajo una planificación “participativa” y “protagónica”. Bajo este esquema las EPS se conforman bajo la forma de cooperativas. En 1997 existían 81 mil trabajadores en cooperativas, en 2008 la cifra alcanza casi los 180 mil trabajadores. Es necesario destacar que en un momento de inestabilidad económica y jurídica es común que se promueva la creación de trabajadores bajo la modalidad de “socios cooperativos” que en la forma son “asalariados”, pero que en la realidad tienen condiciones laborales similares a las de un trabajador informal: ausencia de protección social, de estabilidad y bajas remuneraciones.

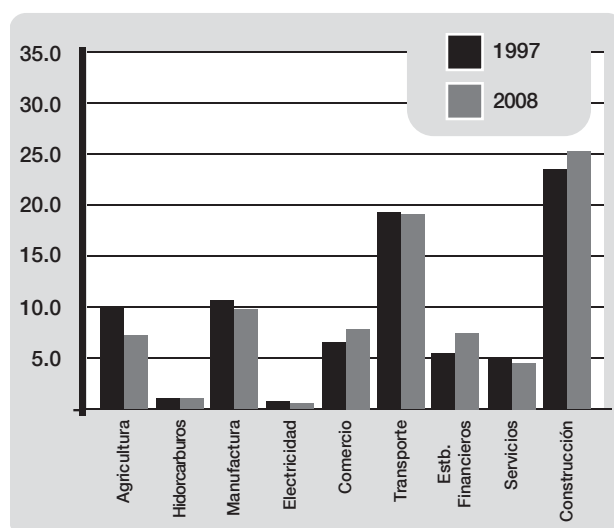
De cada 100 nuevos empleos generados en los últimos 11 años, 19 fueron en el sector público, 52 en el

Gráfico 18: Porcentaje de población entre 15 y 64 años por escolaridad mínima requerida para el trabajo, 1997-2008



INE: Encuesta de hogares por muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.

Gráfico 19: Distribución porcentual de la población de 15 años y más ocupada según ramas de actividad económica, 1997-2008



INE: Encuesta de hogares por muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.



Cuadro 11: Características relativas y absolutas de la ocupación, 1997-2008.

Categoría ocupacional	Total de ocupados		Distribución porcentual	
	1997	2008	1997	2008
Asalariado sector público *	1,354,881	2,046,258	17.2	17.8
Asalariado sector privado *	1,573,403	3,475,568	19.9	30.2
Trabajadores por cuenta propia /1	561,277	888,537	7.1	7.7
Informales /2	4,321,030	4,965,936	54.7	43.1
Ayudantes familiares y no familiares n/r /3	89,312	149,751	1.1	1.3
Total /4	7,899,903	11,526,050	100.0	100.0

* Pertencientes al sector formal. /1 Incluyen a los patronos, miembros de cooperativas y por cuenta propia formales. En 2008 se incluyen además Sociedades de personas pertenecientes al sector formal. /2 Suma de todos los informales, sin incluir los ayudantes familiares y no familiares. /3 Sin distinción entre formal e informal. /4 Quedan sin clasificación 178 mil 976 trabajadores en 1997 y 895 en el 2008. Fuente: INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y Cálculos de G. Zúñiga.

privado (básicamente en el comercio al detalle, restaurantes y hoteles y en menor medida en la construcción y la manufactura), 9 trabajadores por cuenta propia y 18 en el sector informal. De manera que el país cuenta con una oferta de mano de obra abundante y con una estructura económica que tiende a generar puestos de trabajo en los sectores menos productivos.

8.3 DESEMPLEO

Entre 1977 y 1997 la tasa de desempleo pasó de 5% a 12%. En los últimos 11 años la desocupación ha disminuido y para 2009 el mercado de trabajo ha dejado a más de 975 mil personas de 15 años y más sin ocupación (7.6%). Históricamente, los jóvenes son los que padecen las mayores tasas de desempleo, razón por la cual siempre son objeto de políticas que ayuden a paliar su situación. En la última década ha habido un incremento del desempleo entre los mayores de 65 años, lo cual en materia de diseño de políticas debería convertirse en un llamado de atención (véase *Gráfico 20*). Se trata de un grupo de población cuyas necesidades básicas no deben estar cubiertas (por pensiones o por jubilación, por ejemplo) y que por lo tanto salen al mercado en busca de un empleo que les permita suplir estas carencias. Según los datos del ivss, la población de 60 años y más pensionada por vejez para 2007 era sólo 40%.

Las desigualdades que genera el desempleo se evidencian también según la condición de pobreza. Si bien la tasa de desempleo ha tendido a disminuir, entre los

pobres este indicador alcanza casi 11% y si la pobreza es extrema se sitúa en 19%, 12 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

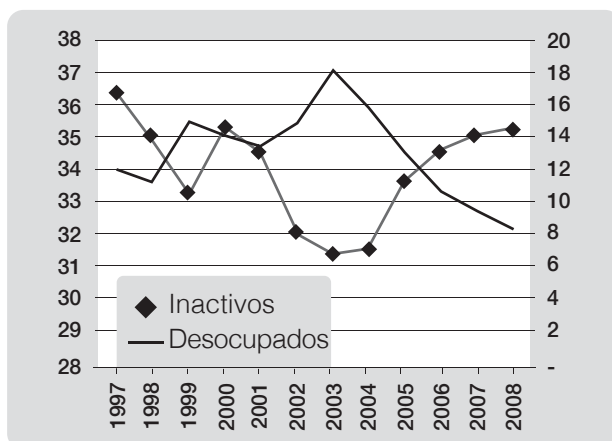
La disminución de la tasa de desempleo a nivel nacional experimentó una reducción importante a partir de 2004, mientras que el porcentaje de población declarada como inactiva²⁵ aumenta a partir de ese mismo año. Si bien cada año aumenta, en promedio, el número de ocupados en 350 mil —lo cual contribuye a disminuir la oferta de mano de obra y por lo tanto el desempleo— también es posible observar que buena parte de esta oferta de recurso humano —al no poder encontrar una ocupación— pasan a declararse como inactivos. En conclusión, esta reducción de la desocupación no se debe exclusivamente a la generación de nuevos empleos, sino a la disminución de demandantes de puestos de trabajo (véase *Gráfico 21*).

Las categorías de la inactividad que han ganado importancia en estos 11 años son: “Otra situación” que pasó de 9.0% a 16.6% y “Estudiantes”, de 30.2 a 35.4%; por su parte se reducen los oficios del hogar de 55% a 44%. Estos cambios en la inactividad ponen de manifiesto un grado importante de subutilización del recurso humano disponible, lo que seguramente tiene repercusiones en los niveles de pobreza del país.

8.4 Las condiciones de la ocupación

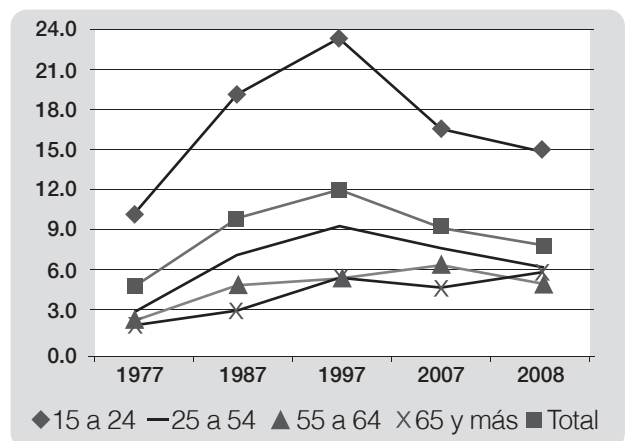
Desde el enfoque poblacional, el cambio demográfico obligará al mercado laboral a generar suficientes puestos de trabajo. Desde el enfoque de las capacidades, el recurso humano disponible del país requiere una inver-

Gráfico 20: Tasa de desempleo por grupos de edad, 1977-2008



INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.

Gráfico 21: Porcentaje de población de 15 años y más inactivos y tasa de desocupación, 1997-2008



INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.



Cuadro 12: Mediana del ingreso por trabajo de los ocupados con base en escolaridad y categoría ocupacional, 1997-2008

Categoría ocupacional	Mediana del ingreso 1997 /3			Mediana del ingreso 2008		
	0 a 10 años	11 o más	Total	0 a 10 años	11 o más	Total
Asalariado sector público	50	80	61	900	1199	1019
Asalariado sector privado *	68	80	70	800	960	874
Trabajadores por cuenta propia /1	110	70	80	750	1000	800
Informales /2	41	64	48	600	614	600

* Pertenecientes al sector formal. /1 Incluyen a los patronos, miembros de cooperativas y trabajadores por cuenta propia formales. En 2008 se incluye además a los ocupados en Sociedades de personas pertenecientes al sector formal. /2 Suma de todos los trabajadores informales, sin incluir los ayudantes familiares y no familiares. /3 Expresados en bolívares fuertes. Fuente. INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.

Cuadro 13: Porcentaje de ocupados según características de ocupación y TCCOA, 2008

Características	Absoluto	Porcentaje /2
Trabajan menos de 35 horas semanales /1	249,741	2.2
Trabajan menos de 35 horas semanales con salarios menores a 1 SM	1,236,084	10.7
Trabajan más de 48 horas semanales con salarios entre 1 y 2 SM	1,145,698	9.9
Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación Adaptada (TCCOA)	2,086,575	18.1

/1 Ocupados que trabajan menos de 35 horas y que en los últimos 12 meses hicieron alguna diligencia para buscar empleo o establecer un negocio solo o asociado. /2 Porcentaje en relación con el total de ocupados mayores de 15 años de edad. Fuente. INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.

sión importante en materia educativa y de formación para el empleo. Desde la perspectiva de la estructura laboral, la actividad económica se concentra en sectores que tienden a generar empleos de baja productividad como consecuencia del proceso de desindustrialización que vivió el país en los últimos años.

Esta estructura económica sugiere que el mercado laboral no tiene las condiciones necesarias para proporcionar, por una parte, bienestar social y, por otra, crecimiento económico. De manera que, además de la presión demográfica y de las capacidades del recurso humano, resulta imprescindible considerar las condiciones laborales de los trabajadores.

El ingreso por trabajo es uno de los primeros aspectos a considerar al tratar las condiciones laborales. Algunos estudios realizados en el país (Riutort, 2009) utilizan una metodología que permite desagregar el ingreso laboral *per cápita* en función de variables socioeconómicas y demográficas. Estas metodologías permiten además dar cuenta de los efectos distributivos de las variables en juego. Los resultados apuntan a que en el país sí hubo una mejora de los ingresos laborales de los sectores más pobres, es decir, en los sectores de bajos ingresos, el ingreso *per cápita* promedio creció más que el promedio. A este fenómeno que se le denomina “crecimiento pro-pobre” lo que a su vez implica que se redujo la desigualdad en 2001, 2004, 2006 y 2007.

Por una parte, estos datos muestran una mejora, pero, por otra, la mediana del ingreso de los trabajadores da cuenta de brechas importantes según el nivel educativo y la categoría ocupacional de los trabajadores. Acumular al menos 11 años de escolaridad trae como consecuencia un mayor ingreso, mucho más si los trabajadores se ubican en el sector privado formal o se trata de empleados públicos. La mediana del ingreso entre los trabajadores por cuenta propia da evidencia de actividades que pueden estar generando mayores remuneraciones. Así, por ejemplo, un comerciante puede

obtener remuneraciones superiores a los que obtendría si se desempeñara como un asalariado. Esto se explica más aún cuando las economías sufren fuertes procesos inflacionarios (véase *Cuadro 12*).

La Tasa de Condiciones Críticas de la Ocupación (TCCO) incluye —como condiciones críticas— a todos los ocupados que presenten al menos una de las siguientes situaciones: a) trabajar menos de 35 horas semanales por razones de mercado; b) trabajar más de 48 horas por semana y recibir entre uno y dos sueldos mínimos mensuales; c) trabajar 35 horas o menos a la semana con ingresos inferiores al sueldo mínimo. El cálculo de este indicador para Venezuela lo denominamos Tasa de Condiciones Críticas de la Ocupación Adaptada (TCCOA), debido a que la Encuesta de Hogares por Muestreo de Venezuela no cuenta con algunas preguntas claves para el cálculo.

La TCCOA indica que 18% del total de los ocupados del país se encuentra en condiciones críticas de ocupación. Uno de cada 5 ocupados presenta una, dos o tres de las características que contribuyen a que la inserción no se traduzca en un trabajo productivo. Evaluando de forma independiente cada situación de ocupación crítica se tiene que 2% trabaja menos de 35 horas semanales; 10% tiene una jornada laboral superior al máximo establecido por la Ley Orgánica del Trabajo vigente y además recibe un ingreso que no supera los 2 salarios mínimos; casi el 11% tiene una jornada de trabajo parcial con ingresos inferiores a un sueldo mínimo (véase *Cuadro 13*). En definitiva, casi una cuarta parte de la fuerza laboral se encuentra subutilizada y con ingresos inadecuados, lo que evidencia la necesidad de incorporar políticas laborales que apunten a mejorar las condiciones del empleo en Venezuela.

Que los trabajadores gocen de beneficios laborales es otro aspecto a considerar a la hora de evaluar las condiciones laborales. Adicionalmente, si los trabajadores no reciben vacaciones, utilidades de fin de año, y pres-

**Cuadro 14.** Características de precariedad absoluta y relativa de los ocupados, 1997-2008.

Nivel de precariedad/1	1997		2008	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
Valor promedio del Índice	0.35	0.42		
No precario	2,439,025	30.2	2,004,515	17.4
Bajo	1,120,267	13.9	2,138,388	18.6
Medio	2,806,363	34.7	3,658,335	31.8
Alto	1,712,504	21.2	3,703,002	32.2
Total	8,078,159	100.0	11,504,240	100.0

/1 Valores del Índice: 0: no precario; de 0.01 a 0.39: Bajo; de 0.40 a 0.59: Medio; 0.60 o más: Alto. / INE. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres 1997 y 2008 y cálculos de G. Zúñiga.

Cuadro 15. Valor promedio del Índice de Precariedad Laboral y Características de precariedad absoluta y relativa de los ocupados según ramas de actividad económica, 1997-2008

Rama de actividad **	Valor promedio del índice		Total de ocupados precarios		Porcentaje de ocupados precarios*	
	1997	2008	1997	2008	1997	2008
Agricultura	0.40	0.42	648,992	644,432	65.20	65.68
Hidrocarburos	0.22	0.24	31,268	36,533	35.90	36.94
Manufactura	0.32	0.44	556,676	952,284	53.90	69.21
Electricidad	0.29	0.28	31,013	19,764	50.82	41.17
Construcción	0.30	0.37	296,140	582,342	46.01	53.60
Comercio al mayor	0.33	0.37	45,938	69,970	53.35	52.76
Comercio al menor	0.39	0.50	982,288	1,595,280	62.17	75.15
Restaurantes y hoteles	0.35	0.50	129,170	324,185	53.15	72.48
Transporte	0.31	0.43	241,850	625,220	46.79	60.42
Est. financieros	0.29	0.36	227,578	323,390	48.23	52.90
Adm. pública y defensa	0.32	0.33	272,996	413,928	54.19	47.95
Servicios sociales	0.34	0.38	605,899	932,371	56.99	61.22
Servicios personales	0.38	0.48	442,094	836,600	57.20	71.26
Índice global/Total de precarios	0.35	0.42	4,511,902	7,356,299	55.90	64.00

* Calculado sobre el total de trabajadores pertenecientes a la misma rama de actividad económica. ** En este cuadro se obvió a los trabajadores de los organismos internacionales, puesto que no alcanzan a representar siquiera 1% del total de ocupados. / INE. Encuestas de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año y cálculos de G. Zúñiga.

taciones, significa que se trata de empleos que adolecen de estabilidad laboral. En 2008, 21% de los empleados (más de 2.4 millones de trabajadores) no reciben ninguno de los beneficios antes mencionados. Según Neffa (2008), la inestabilidad laboral aumenta a medida que crece el peso de las actividades de servicios y disminuye la industria en el PIB.

Otra modalidad de condiciones laborales poco favorables ocurre cuando los trabajadores cuentan con una calificación superior a las tareas que trae consigo el empleo en el cual se desempeñan. Esta situación representa una subutilización del recurso humano calificado con el que cuenta el país. Los datos indican que 21.4% de los trabajadores se encuentran subutilizados por calificación.

Estos datos apuntan a la existencia de una baja calidad de las ocupaciones, es decir, a la presencia de ocupaciones precarias. La precariedad laboral se expresa a través de deficiencias salariales, de ausencia de beneficios básicos establecidos por la ley, de subocupaciones o de subutilización del recurso humano disponible.

Para dar cuenta empírica de esta definición existe el Índice de Precariedad Laboral, el cual permite evidenciar dos aspectos: 1) el nivel de precariedad del empleo y 2) el volumen de población que se encuentra

en dicha situación. En 1997 el nivel de precariedad de las ocupaciones del país se ubicaba en 0.35, 11 años después este valor pasó a 0.42, lo que significa que en Venezuela el empleo se ha precarizado.

Por su parte, el porcentaje de trabajadores que en 1997 trabajaban en ocupaciones con condiciones de alta precariedad era de 21%, es decir, 1.7 millones de trabajadores; para 2008 esta cifra asciende a más de 3.7 millones de trabajadores, 32% del total de ocupados, es decir, 11 años después el país tiene casi 2 millones de trabajadores más en condición de precariedad (véase **Cuadro 14**).

En otras palabras, en Venezuela no sólo el empleo ha desmejorado tal como lo señala el valor del índice, sino que el número de trabajadores que se desempeñan bajo condiciones adversas también es mayor. Esta realidad obliga a que el país de manera urgente diseñe políticas sociales y económicas que reviertan esta situación.

El trabajo precario está presente en casi todas las ramas productivas a excepción del sector eléctrico e hidrocarburos en los que el índice acusa valores más bajos. La manufactura, por ejemplo, acusa un incremento tanto en el valor promedio del índice entre 1997 y 2008, como del porcentaje de trabajadores



que se encuentran en inserciones precarias. Benerdo (2007) afirma que el empleo es de baja calidad cuando éste se concentra en sectores de baja o escasa capitalización. Los datos confirman esta afirmación, el grueso de los trabajadores se concentra en el sector terciario de la economía y son justamente estos los empleos más precarios (véase *Cuadro 15*).

En resumen, el país recibe y recibirá en los próximos años presión para generar nuevos puestos de trabajo, cuenta con una estructura productiva concentrada en el sector terciario de menor productividad y buena parte de sus trabajadores se ocupan en empleos precarios.

8.5 Política laboral

Bajo este contexto de falta de dinamismo de la economía y una estructura productiva limitada —junto a un incremento de la población disponible para el trabajo— no resulta exagerado afirmar que el país enfrentará en el corto plazo graves problemas para no permitir que las condiciones de vida de la población desmejoren.

Es por ello que se debe brindar especial atención a las políticas públicas de mercado de trabajo y a la capacitación del recurso humano. Ello con miras tanto a mejorar la productividad de los trabajadores venezolanos como a fortalecer la empleabilidad de los que sufren los problemas de empleo, bien por escasez, bien por mala calidad.


En los últimos años, el Estado —a través de decretos presidenciales— ha puesto en práctica una política de protección del empleo: la inamovilidad laboral. De esta forma, los trabajadores no pueden ser despedidos ni se pueden desmejorar sus condiciones sin que exista una causa justa que debe ser determinada por un inspector del trabajo. Este tipo de controles tiende a producir una distorsión en el movimiento que

normalmente debería tener la oferta y la demanda laboral y, por lo tanto, podría tener un impacto sobre la disminución de la tasa de desempleo. Esta norma se ha venido aplicando desde 2001 y se ha prorrogado hasta el presente.

Asimismo, la Ley Orgánica del Trabajo se encuentra en revisión a la luz de las directrices del PDES 2007-2013. En él, el modelo productivo es el “socialista” y define a las empresas como EPS, en las cuales “no existen privilegios en el trabajo asociados a la posición jerárquica, con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basadas en una planificación participativa y protagónica.”

Presumimos que para afrontar los retos que enfrenta el país en materia laboral, se requiere de una conjunción de políticas que incluyan la económica, la social y la laboral.

En materia económica es imprescindible la apertura económica con un Estado facilitador y regulador, promoción de sectores económicos productivos, con alto sentido de bienestar social para la población. La política social orientada al empleo debe concentrarse en ampliar la cobertura educativa, pero sobre todo mejorar la calidad de esta educación.

Por último, las políticas en materia laboral deben contemplar tanto la mejora de la productividad, como la estabilidad laboral y la capacitación de los trabajadores. En el contexto en el que hoy nos encontramos, es necesario prestar especial atención a trabajadores en condiciones vulnerables con programas que atiendan a trabajadores insertos en sectores de la actividad económica de baja productividad, además de impulsar la capacitación y empleo a las actividades informales para incorporarlas en sectores productivos. Para llevar a cabo estas políticas es imprescindible combinar los esfuerzos del sector público y privado. 



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Jenny Torres
- , Juan Luis Corporán
- Gilda Solano



☒ REPÚBLICA DOMINICANA CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas²²⁶



INTRODUCCIÓN

El equipo de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL de República Dominicana ha desarrollado el presente informe como parte de la investigación conjunta acerca de los riesgos sociales y las políticas sociales que les corresponden, dentro de las tareas del Observatorio Latinoamericano de Pobreza.

Nuestro país, único del Caribe presente en esta investigación conjunta, se caracteriza por un retraso histórico en los procesos que han sido comunes a los diversos países que componen la región latinoamericana, sin que ese retraso nos lleve a abordar los eventos tomando las lecciones aprendidas por los países hermanos.

Ha ocurrido esto tanto en el plano de las reformas económicas —que han marcado la relación con los países “norte”— como en las reformas sociales, que si bien es cierto ayuda la condición de globalidad que le otorgan las cumbres con la fuerza de los compromisos internacionales, no es menos cierto que la incapacidad institucional propia, así como los vicios de la cultura política, han impedido el aprovechamiento que debió implicar que seamos uno de los países de América Latina que más creció en los últimos 50 años.

La presente investigación pone al desnudo una serie de inconvenientes importantes que revelan un problema estructural que debe ser abordado desde el fondo. Se cuestiona la imposibilidad institucional para ejecutar de manera adecuada incluso políticas pre-empacadas, que probablemente bien implementadas, con la vigilancia y continuidad gubernamental que ameritaban, nos hubieran colocado en una situación social menos vulnerable que la actual.

Esos problemas estructurales, con un origen histórico que trasciende el siglo xx, se han convertido en cultura política y social, desarraigando de la concepción intrínseca de las personas, el concepto de ciudadano(a) con derecho a participar de manera equitativa en los beneficios del Estado.

Los hallazgos en materia del ejercicio de las políticas sociales confirman cómo han pesado más las acciones de corto plazo a partir de acciones asistenciales. Estas acciones cuentan con un grado de reconocimiento por parte de los(as) ciudadanos(as), víctimas de una exclusión tal que permiten y avalan su propio uso (el de las personas) en políticas clientelares y asistenciales. Los frutos se ven de inmediato y se coloca en un plano secundario la dependencia de quien asiste y la imposibilidad de emancipación que caracteriza a este tipo de políticas.

El descubrimiento de los estratos y los ámbitos geosociales experimentados en el estudio, primero en su clase en el país, revelan una realidad indignante cuando se muestran territorios que comparten entre ellos, sin importar que colinden o no, un estado de riesgo extremo que revela una cuasi total desatención de al menos tres o cuatro décadas en materia de política social. Esta desatención ha provocado patologías en la población que ameritan la aplicación de políticas con un carácter integral, y que tomen en cuenta disciplinas que trasciendan lo económico y contemplen los daños sociológicos y culturales que han inducido en las personas.

El desarraigo, la invisibilidad, la carga de estigmas que quiebran la concepción de ciudadanía, son riesgos que sufre la población y que no son observados en análi-

sis estadísticos, pero que necesariamente deben ser parte del diagnóstico que sirva de base a la implementación de políticas diferenciadas a partir de los riesgos asociadas a las propias características de las familias y a los que se encuentran presentes en los territorios.

Importante la determinación de estratos sociales diversos —inscritos en diferentes ámbitos geosociales— que potencian o coartan las capacidades de las personas y que pueden marcar la diferencia entre el tipo de vida que lleven. El nacer en un ámbito rural, lejano, de una provincia pequeña, parece sugerir —de entrada— que el futuro de esa persona estará asociado a no estudiar, trabajar en ventas al por menor y vivir en el riesgo extremo durante toda su existencia. Sin embargo, al nacer en un ámbito central, por ejemplo la capital, potencia las posibilidades de estudio, acceso a trabajos de mejor calidad y a superar los riesgos con los cuales se pudiera nacer.

Es un azar que el estudio pretende contribuir a superar, a partir de la potenciación de diseños que ayuden a superar los riesgos propios del territorio, colocando a las familias en un estado digno y robusto, libre de riesgo sin importar el ámbito en el que nace.

Los hallazgos obtenidos en este estudio se plantean ser insumos importantes para la concepción de abordajes de la realidad que rechacen recetas únicas y que logren cambiar la cultura de los(as) hacedores de políticas que pretenden ver la realidad como promedios únicos. Ahí radican nuestras expectativas.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

1.1. Contexto macroeconómico en que se inscriben los riesgos sociales

Los cambios estructurales de los 80 conllevaron mudanzas importantes en el mercado de la República Dominicana pasando de una economía primaria (ganadería y agricultura) a una economía terciaria basada en servicios (zona franca y turismo). La potenciación del sector servicios, traducidos concretamente en la proliferación de zonas francas y en la adecuación de atracciones turísticas, se consideró la mejor política para producir empleo.

Sin embargo, en 2003 la República Dominicana vivió una de sus peores crisis de los últimos 20 años. En marzo de 2003 se revela un episodio de vulnerabilidad financiera que —junto a la política económica aplicada para su enfrentamiento, en el marco de esta coyuntura internacional menos favorable— desarticula el aparato productivo nacional. Adicionalmente, las autoridades cesan de honrar las obligaciones financieras internacionales, se origina un déficit cuasi-fiscal no despreciable y se alcanza una tasa de crecimiento negativa por primera vez en 13 años, situándose en -1.9%. La inflación alcanza 42.7% y 27.8% en 2003 y 2004, respectivamente, como producto de la fuerte depreciación cambiaria.

Para 2005 y 2006 se alcanzó un crecimiento de 9.3% y 10.7% del PIB, respectivamente, lo que colocaba al país entre los más descomunales crecimientos del mundo, exhibiendo una fenomenal recuperación (el PIB llegó 47 billones de dólares en 2010). En estos momentos, durante 2008 y 2009, los indicadores nos muestran una reducción de la tasa de expansión del PIB²²⁷, que reper-



cuta, a su vez, en una caída de los ingresos y un repunte de la inflación²²⁸, augurando, si no se toman las medidas monetarias adecuadas, un posible remonte inflacionario y/o la profundización de la deuda del país para evitar, temporalmente, males peores (véase Gráfico 1).

Durante 2009 la inflación se mantuvo por debajo del rango meta establecido en el Programa Monetario del Banco Central (6-7%), alcanzando 5.8% al cierre de diciembre. La recuperación de la actividad a principios de 2010 generó un aumento de la demanda agregada que presionó los precios. En el periodo marzo-mayo, la inflación interanual estuvo ligeramente sobre el rango meta del Banco Central, con una desviación promedio de 0.7%.

La carga tributaria

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, los impuestos directos tienen una baja ponderación en el total de las recaudaciones tributarias del Gobierno Central de la República Dominicana —pese a que desde 1991 se han realizado en el país una gran cantidad de reformas tributarias—, estos han aportado en promedio 25.6% de las recaudaciones tributarias y equivalen a 3.4% del PIB. En 2008 los impuestos directos aportaron 30.1% de los ingresos tributarios del Gobierno Central y 4.6% del PIB, mostrando una disminución en relación con 2007 (Suárez, 2010).

Por otra parte, entre 1999 y 2008 la presión fiscal en la República Dominicana alcanzó un promedio anual de 18% del PIB, un nivel por debajo del promedio de la región. Asimismo, la carga tributaria mantuvo un nivel de 13.7% en relación con el PIB (65.2% de la presión fiscal) con una participación de los impuestos indirectos de 10% (73% de los ingresos tributarios) y 3.7% de los impuestos directos.

Ya para 2008 la carga tributaria se situó en 15.0% del PIB, lo que equivale a 71.4% de la carga fiscal del Gobierno Central. Los impuestos indirectos aportaron 10.4% de la carga tributaria con respecto al PIB, en tanto que los tributos directos contribuyeron con una proporción equivalente a 4.5% del PIB.

Otro de los impuestos que tradicionalmente ha sustentado el Sistema Tributario Dominicano (STD) ha sido el Impuesto Arancelario. Durante las décadas de los 80 y los 90 los impuestos al comercio exterior aportaron alrededor de 35% de los ingresos tributarios de la República Dominicana. En 2008 este porcentaje sólo alcanzó 9.0%. En la actualidad existen siete tasas arancelarias (0%, 3%,

8%, 14%, 20%, 25% y 40%), exceptuando un grupo de bienes agropecuarios que tienen tasas más altas.

El impuesto arancelario se mantiene como la cuarta fuente de los ingresos fiscales y los tributarios: 6.4% y 9%, respectivamente. Con la apertura internacional y los acuerdos de libre comercio, este impuesto ha reducido su participación en los ingresos fiscales y en los ingresos tributarios. En 1999 este impuesto producía 25.2% de los ingresos fiscales y 29.1% de los ingresos tributarios. Para 2008, esta participación se redujo a 7.3% y 8.9%, respectivamente, y por su continua reducción dejó la carga recaudatoria sobre los impuestos indirectos, que han aumentado paulatinamente (véase **Gráfico 2**).

Además, existe un amplio y variado sistema de incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias, cuyo peso específico en las recaudaciones del gobierno, según los cálculos oficiales, es equivalente a 32.7% del presupuesto del Gobierno Central y a 5.5% del PIB del periodo 2008-2009, los cuales se basan en 169 medidas adoptadas en 1988 por presión del empresariado. De hecho, recientemente en 2006, se ha abandonado un incremento del impuesto sobre los beneficios de 25% a 30%, debido a la oposición del sector privado. Cabe destacar que, salvo las exenciones de los bienes de la canasta alimenticia y de los servicios de salud y educación, la mayoría del resto de las exenciones favorecen únicamente a los grupos de altas rentas, empresarios y comerciantes²²⁹.

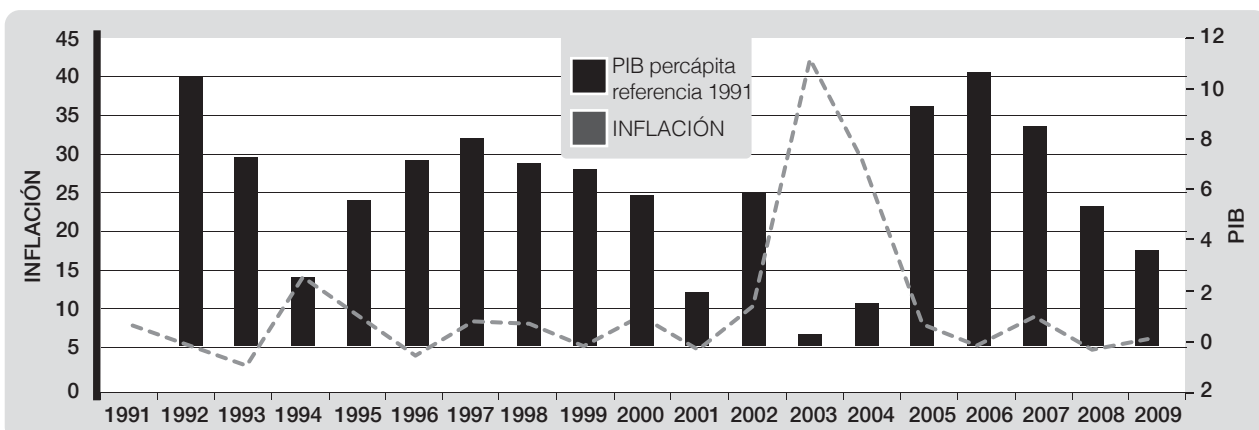
Puede concluirse entonces que el sistema tributario es altamente regresivo, de presión fiscal baja y de gasto fiscal complaciente.

Trabajo, mercado laboral y empleo en la República Dominicana

En este estudio se trasciende la óptica de trabajo como factor de producción o de condición de demanda derivada; en tal sentido, será necesario destacar tanto su valor como generador de ingreso (salarios u otros) como sus efectos sobre la calidad de vida (Max-Nef, 1993).

El elevado crecimiento del PIB real durante más de 50 años no logró grandes influencias en el mercado de trabajo en términos de producción de puestos de trabajo. Un ejemplo de esto es lo sucedido en mercado laboral en los últimos 17 años (1991-2008); mientras que el PIB se multiplicó por 2.68, el empleo generado aumentó en 1.62 veces. Estos valores denotan una elasticidad empleo/producto promedio de 0.397 (véase **Gráfico 3**).

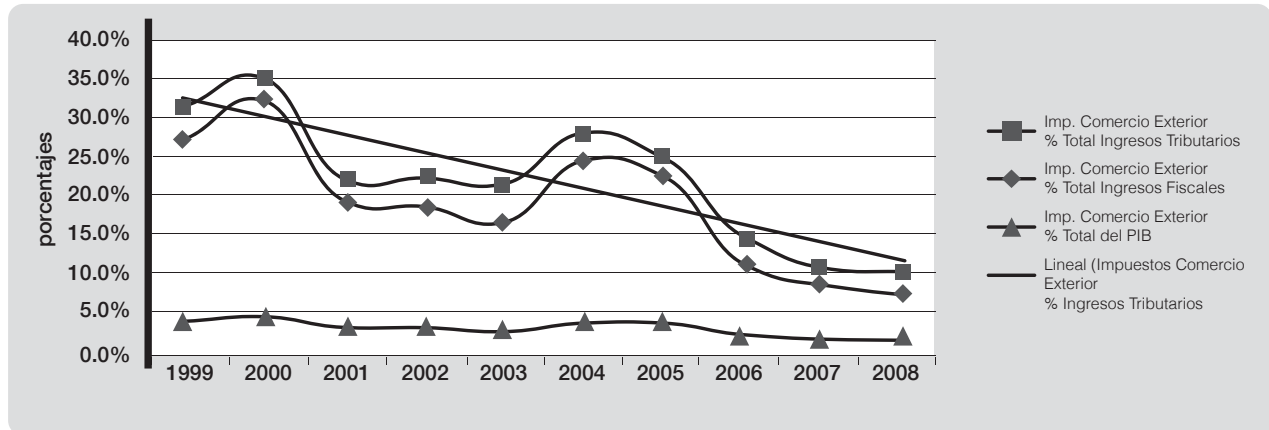
Gráfico 1: Evolución de la inflación, 1991-2009



Construcción propia con base en los datos del Banco Central de la República Dominicana

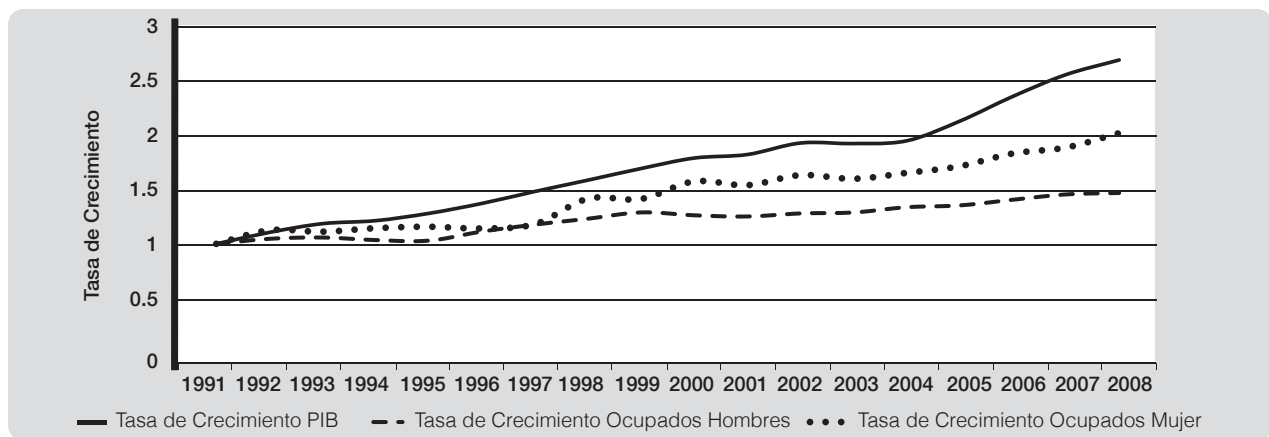


Gráfico 2: Evolución de impuestos al comercio exterior, 1999-2008



Construcción propia con base en los datos del Banco Central de la República Dominicana

Gráfico 3 : Evolución del crecimiento del PIB y la ocupación (por sexo), 1991-2008



Construcción propia con base en los datos del Banco Central de la República Dominicana

Además, en los últimos 17 años, en la República Dominicana ha aumentado la brecha de crecimiento entre los sectores productivos como industriales y agropecuarios *versus* el sector servicios, siendo abismalmente más grande este último. Entre 1997-2007, el empleo agropecuario se redujo de 20% del total a 14.5%, y el de manufacturas de 18 a 14% (véase **Gráfico 4**).

Si observamos el comportamiento de los diferentes sectores de crecimiento, se verifica que los sectores que muestran mayor crecimiento en su participación en el PIB no son los que generan mayor cantidad de puesto de trabajo.

Cuando desagregamos por sectores nos damos cuenta de que las ramas que mostraron mayor crecimiento en el país entre 2000 y 2007 fueron: 1) Transporte y comunicaciones; 2) Intermediación financiera y seguros; y 3) Hoteles, bares y restaurantes. Estas tres ramas son responsables de 60.2% del aumento del PIB promedio anual entre 2000 y 2007, pero solamente aportaron 29.3% del aumento del empleo para el mismo periodo, equivalente a unos 21.2 mil empleos adicionales anuales. Lo que significa que los sectores de mayor crecimiento económico aumentan poco la cantidad de personas ocupadas (Corporán Medina, 2009; también véase **Gráfico 5**).

Los cambios en la economía son transferidos directamente a los trabajadores y no son amortiguados por el

empresariado. Así, la caída del PIB, la caída de las recaudaciones fiscales y la balanza comercial negativa²³⁰ que se verifica en la macroeconomía han generado serias incertidumbres en la demanda de mano de obra en el país. Esto se verifica en la profundización del desempleo, la ampliación del mercado informal y los subocupados. Esto pone en riesgo la calidad de vida de la gente.

Desocupación

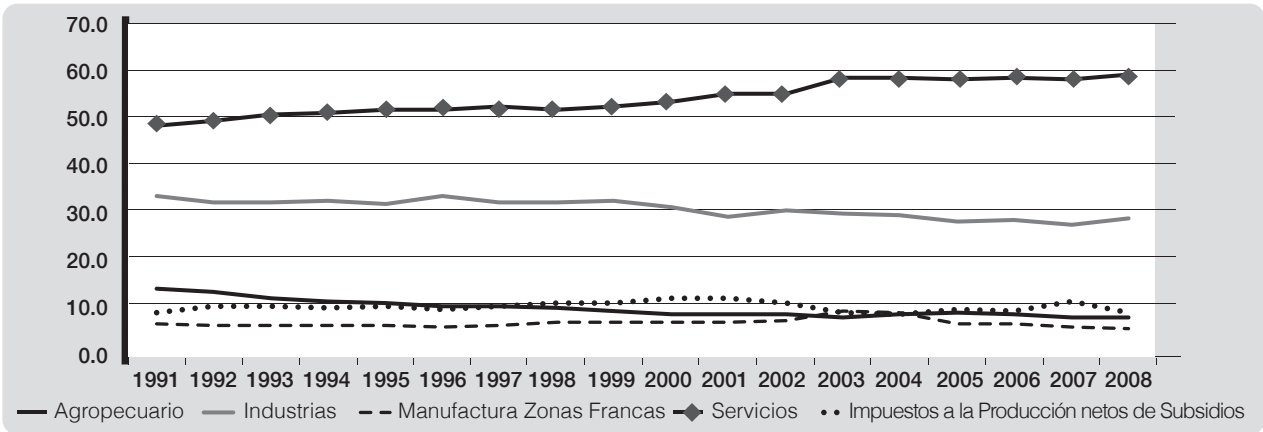
En la República Dominicana se distinguen dos tipos de desocupación: “Desocupación abierta” y “Desocupación ampliada”; empero la que se usa normalmente para comparación internacional es la ampliada. Esta última verifica un componente que está muy relacionado con el tiempo que tiene la gente buscando empleo y no lo consigue, de forma que es posible que haya dejado de buscar, pero que está dispuesto a trabajar si le llaman. Así, la diferencia entre la desocupación abierta y la ampliada nos pudiera estar indicando una aproximación a la tasa de desempleo de larga duración.

El nivel de desocupación (ampliada) se redujo en el país vertiginosamente desde 2003 hasta 2008. Sin embargo para abril de 2009 experimentó un aumento hasta llegar a 14.9% (véase **Gráfico 6**).

Por otra parte, en los últimos 10 años la tasa de desocupación urbana ha sido más alta que la desocupación

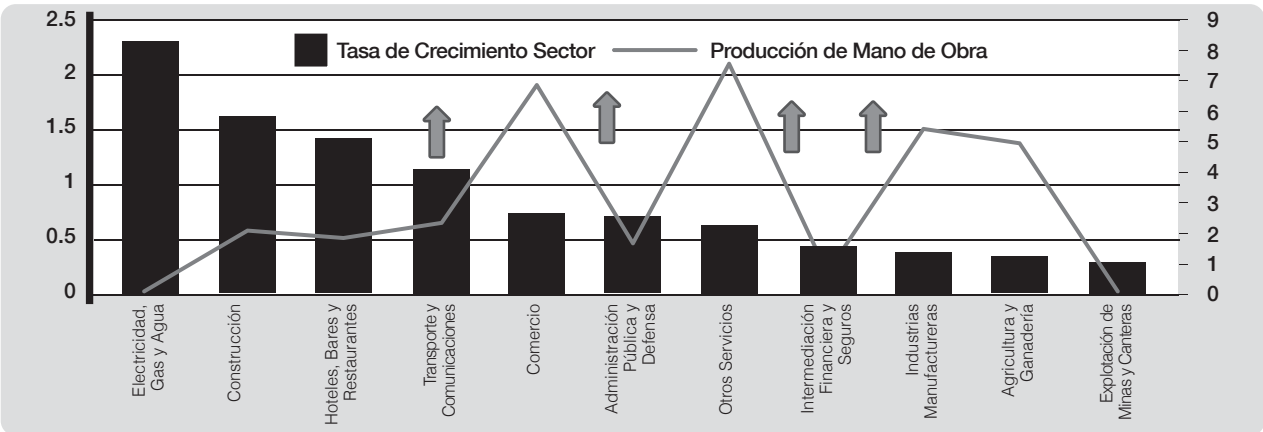


Gráfico 4: Evolución PIB de los principales sectores productivos, 1991-2008



Construcción propia con base en los datos del Banco Central de la República Dominicana

Gráfico 5: Crecimiento sectorial del PIB versus crecimiento de la ocupación de mano de obra, 2008



Construcción propia con base en los datos del Banco Central de la República Dominicana.

Gráfico 6: Tasa de desocupación ampliada, 2000-2009

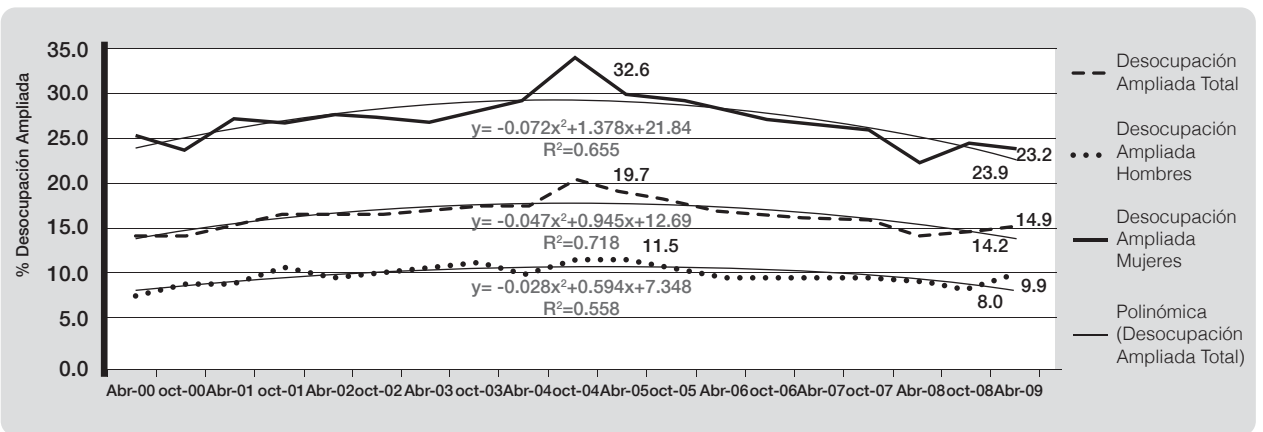
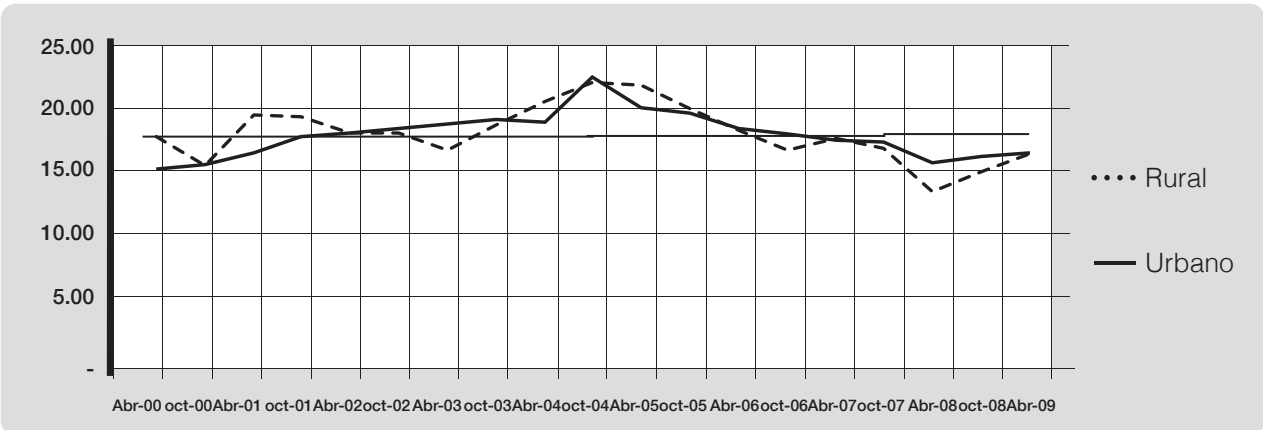


Gráfico 7: Evolución de la desocupación rural y urbana, 2000-2009



ENFT, 2000-2009



rural en términos relativos; no obstante, para 2009 estas se han equiparado, aunque esto pudiera ser pasajero por la estampida de personas que fueron al campo a raíz de la debacle de las zonas francas, con la finalización del acuerdo Multifibras²³¹ (véase **Gráfico 7**).

Subocupación e informalidad

La República Dominicana se caracteriza por tener una fuerza de trabajo fuera y semiexcluida del mercado laboral, pero que existe y pervive por medio del subempleo y el autoempleo²³². En el país no existe una taxonomía que pueda medir sus características desde el mundo semántico en el que opera, sin tener que apelar a las categorías propias del mercado laboral. Es por esta razón que a este grupo humano se le llama los informales y en otros casos hasta los ilegales, pues opera bajo códigos que no entiende el mercado, ni la modernidad, pero que en cierto sentido ha logrado conformarse y resolver problemas vitales, tantos sociales como individuales. No se trata de idealizar el sector informal: allí también se dan aberraciones que atentan contra la vida, pero precisamente por esto deben existir políticas que permitan sacarlo de la ilegalidad y lo separen de acciones como el narcotráfico, el trabajo infantil y la sobreexplotación.

En el caso del subempleo, la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) clasifica a los subempleados en dos categorías, atendiendo a las siguientes características:

- *Subocupados visibles*. Son personas que laboran una jornada inferior a la establecida.
- *Subocupados invisibles*. Personas que laboran una jornada igual o mayor a la establecida, pero reciben un salario por debajo del mínimo para esa actividad.

De acuerdo con esta definición, en promedio 28.5% de las personas ocupadas entre 2004 y 2008 eran subocupadas; de éstas, 55% eran visibles y 45% eran invisibles. En este periodo se registra un incremento de más de 3 puntos porcentuales, lo cual refleja un deterioro de la calidad del empleo y constituye un factor de riesgo y muestra la incapacidad del mercado laboral para absorber mano de obra en mejores condiciones laborales.

De igual forma pasa con el etiquetado como sector informal de la economía. Aunque en el país persiste una discusión sobre los parámetros para su medición, coexistiendo preponderantemente tres definiciones, en ningún caso el número de trabajadores de este sector está por debajo de 50%²³³. Tomando la definición oficial, casi 58% de los trabajadores y trabajadoras se encuentran en el sector informal.

Si vemos como riesgo la profundización de la informalidad del mercado laboral, tenemos bastante por lo cual preocuparnos pues en los últimos años estamos asistiendo a un incremento de las personas ocupadas en la economía informal. Así, mientras que en 2002 y 2006 se redujo cerca de 50%, entre 2007 y 2009 ha aumentado drásticamente (véase **Gráfico 8**).

Igualmente, a la informalidad se asocian diferentes salarios. El salario promedio por hora de un trabajador informal urbano es 22% menor que el de uno formal, según la definición oficial de informalidad (Guzmán, 2007). Este fenómeno se agrava por no existir la posibilidad de entrar en el Sistema Dominicano de la

Seguridad Social, pues los trabajadores informales quedan totalmente desprotegidos, en términos de salud, pensiones y riesgo laboral.

Otro elemento de suma importancia de la fuerza de trabajo de la República Dominicana es la presencia de inmigrantes haitianos, de los cuales se estima que más de 90% se ha ubicado en el sector informal, a partir de la caída de los ingenios, pasando a formar parte del escalafón más bajo del sector de la construcción, sin llegar a deprimir los salarios en la zona urbana (Banco Mundial, 2006).

Política salarial

Según la ENFT de octubre 2009, el salario promedio mensual en el país es de 11 mil 208.44²³⁴, siendo 1.3 veces mayor el promedio del salario de los hombres que el de las mujeres.

El fenómeno de los bajos salarios está muy ligado al establecimiento de los salarios mínimos, el cual tiene dos modalidades, dependiendo del ámbito público y privado. En el caso del sector público se establece por vía administrativa, generalmente por ley; mientras que el salario mínimo privado se establece por medio al Comité Nacional de Salarios (CNS), el cual es el órgano institucional tripartito en el que participan el Estado, los patronos y los sindicatos²³⁵ para discutir y firmar acuerdos sobre el salario mínimo una vez cada dos años, en ningún caso con una frecuencia de menos de un año.

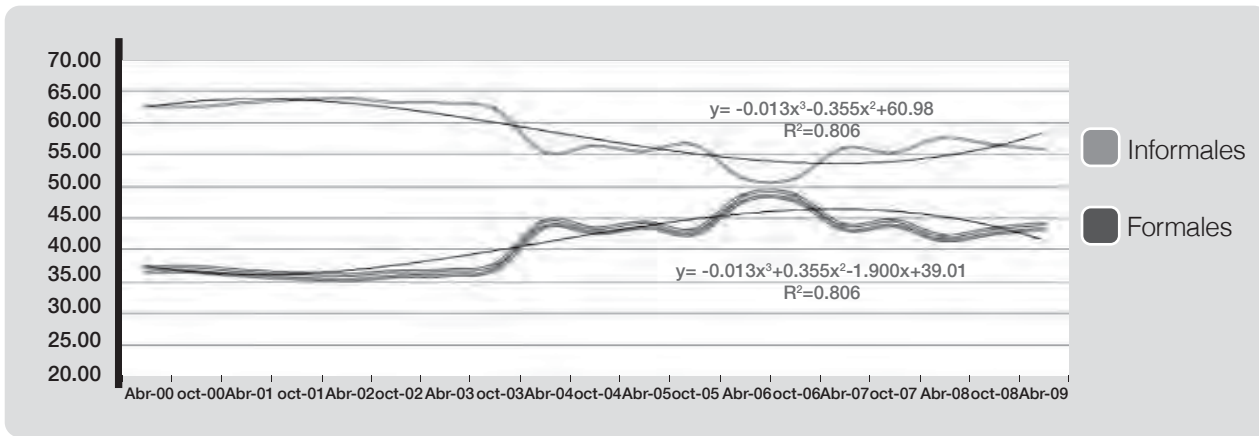
El salario mínimo en un primer momento fue pensado como un mecanismo para frenar la explotación y competencia irrestrictas. Ahora bien, en este re juego de discusión tripartita (empleador, gobierno y sindicatos) se ha pasado por parte de los sindicatos a apelar al costo de vida para demandar un aumento salarial, como si éste fuera una herramienta para combatir la pobreza y no como una herramienta para redistribuir riquezas. Sin embargo, los empresarios responden con el argumento de que los aumentos salariales son inflacionarios, que tienden a reducir la competitividad de las empresas, que aumentaría la demanda de bienes y servicios, y como no hay capacidad instalada se requiere satisfacer esa demanda con más importaciones, presionándose así el mercado de divisas y, por ende, el aumento de la tasa de cambio. Desde esta visión, el salario mínimo mantenido en sus niveles bajos se vislumbra como herramienta para mantener la estabilidad macroeconómica.

Es así como persisten labores que tienen como sueldo mínimo montos que no llegan ni siquiera a la canasta mínima establecida. Es el caso de la zona franca con un monto de 3 mil 600 pesos (Resolución No.6/2006) o de 4 mil pesos para el caso de los hoteles (Resolución N° 2/2007), cuando en 2009 se estima la canasta básica del primer quintil en alrededor de 7 mil 703.56, de acuerdo con el Banco Central. De tal forma, con salarios que verifican pocos cambios, puede implicarse la condena a la población a pobreza extrema, generando patologías indeseables. Paradójicamente ni siquiera el salario mínimo utilizado para los cálculos de la seguridad social, pensiones y riesgo laboral (RD\$6,969) es mayor que la canasta básica del primer quintil. (véase **Gráfico 9**)

Durante la presente década, el salario mínimo real y el salario promedio (tanto el que se deduce de las cifras de la Superintendencia de Pensiones [SIPEN] como el de la ENFT) muestran una tendencia al deterioro, pese a los aumentos en la productividad del



Gráfico 8: Comportamiento de la informalidad, 2000-2009



ENFT, 2000-2009

Gráfico 9: Comparación del salario mínimo promedio, 2000-2009

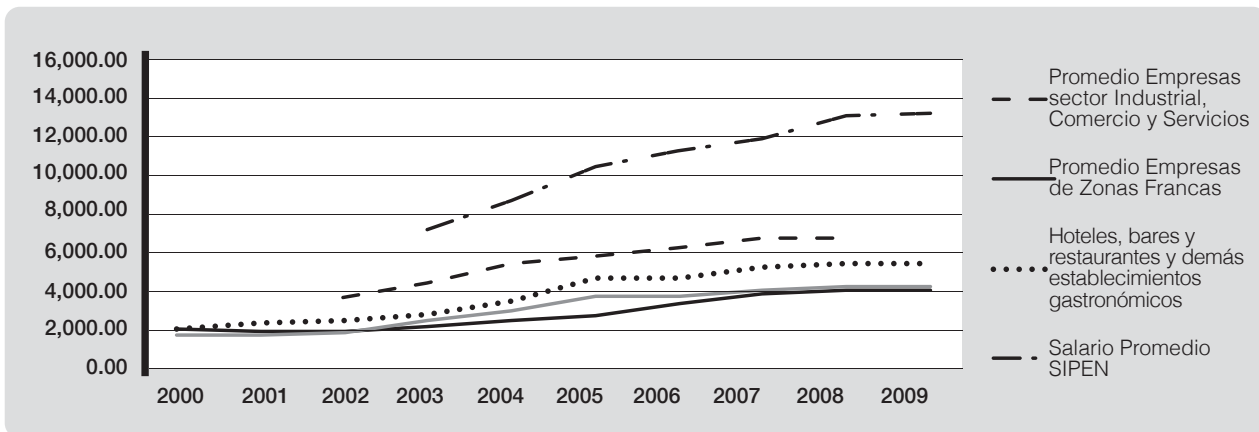
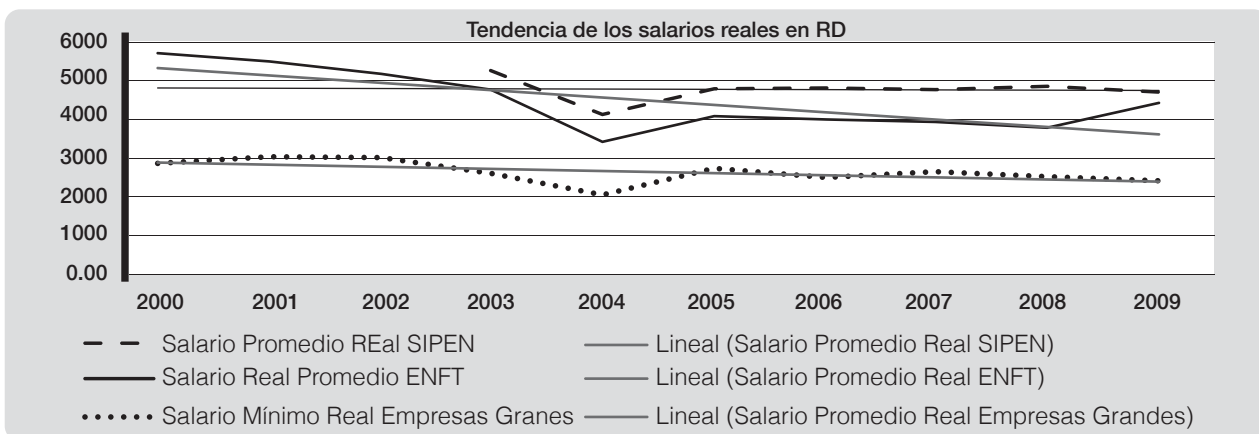


Gráfico 10: Comparación del salario mínimo con el salario promedio



trabajo. A partir de 2003, sufrió una reducción drástica como resultado de la crisis de 2003-2004. En 2005, se registró una ligera recuperación. Pero aun así el salario real de las empresas grandes que para 2009 era de RD\$ 7,360, equivale a 86% del salario mínimo de las empresas grandes de 2000; de igual forma el salario real promedio (visto por la SIPEN o por la ENFT) equivale a menos de 80% del salario promedio de 2000, lo que implica, a su vez, un deterioro del poder adquisitivo de los(as) trabajadores(as) y su familia y una reducción de la participación de los salarios en el ingreso total. Lo que puede, a su vez, ser indicio de la profundización de la informalidad y el subempleo (véase *Gráfico 10*).

1.2. Breve descripción del contexto macropolítico

La República Dominicana ocupa dos tercios de la superficie de la isla de La Española, al Oeste (el resto pertenece a Haití), en el Mar del Caribe. El país, al menos teóricamente, cuenta con una democracia representativa, que responde al modelo clásico de la división de poderes en tres: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de la República que es elegido por voto directo; nombra el gabinete de gobierno, ejecuta las leyes provenientes del Poder Legislativo y es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El Poder Legislativo es el Congreso Nacional, que está



conformado por dos cámaras legislativas: el Senado de la República, que es el ente de representación territorial, cuenta con 32 escaños, uno por cada una de las 31 provincias y 1 por el Distrito Nacional; y la Cámara de Diputados, con 182 escaños. Las elecciones congresuales y municipales se celebran cada cuatro años. Actualmente ambas cámaras están dominadas por el partido de gobierno (el Partido de la Liberación Dominicana [PLD]).

En la República Dominicana, a pesar de contar con un sistema multipartidista, en realidad existen tres partidos políticos, de los denominados mayoritarios. Estos son el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), y el PLD. Estos tres partidos han ocupado el espectro político nacional durante los últimos 40 años, sin que a ninguno lo haya distinguido una administración honesta, sino el fantasma de la corrupción, del latrocinio en la administración pública y del incumplimiento de las leyes y los modelos de Constitución que ellos mismos han creado.

En la actualidad, los vestigios de los desmanes de los partidos que han ostentado el poder en los últimos 20 años han sido un sistema realmente bipartidista, pues sobre todo el PLD —partido en el gobierno— ha succionado a la mayoría de los partidos pequeños y a uno de los grandes partidos (al PRSC), utilizando el ofrecimiento de carteras y puestos en el gobierno. De forma que en la actualidad se cuenta con dos partidos de una misma ideología, pues los existentes (PRD y PLD) a pesar de sus orígenes progresistas se han derechizado, y han asumido posturas altamente conservadoras.

La radicalización del conservadurismo es la estampa del gobierno actual, lo cual se muestra en hacer todo lo que esté a su alcance para lograr el continuismo. De aquí se desprende su política clientelar, su pacto constante con el empresariado más conservador, sus acciones por mantener el *establishment*, dominando los tres poderes del Estado y garantizando la gobernabilidad por medio de la disolución de los grupos organizados que puedan generar algún tipo de resistencia o disidencia, utilizando programas sociales y cercos mediáticos.

El sistema de partido, a través de una serie de reformas, ha logrado reducir la participación de la ciudadanía al sufragio, utilizando el poder que les da los recursos que les llegan desde el gobierno (ley de financiamiento de partido), desde el empresariado, desde organismos internacionales y en ocasiones —por la falta de regulación— desde lugares oscuros como el narcotráfico. Tal financiamiento genera un desbalance de poder en desmedro de una sociedad civil a la que se le han restringido los montos destinados a fortalecerla.

Por otro lado, en la República Dominicana no existe un movimiento fuerte que pueda impulsar una alternativa distinta a la existente y mucho menos partidos de izquierda o de orientación progresista que provoquen un desbalance del *establishment*; aunque podemos decir que existen algunos grupos políticos minúsculos, personas del mundo público que se consideran de izquierda y deseos de la población que se corresponderían con un proyecto de carácter más progresista y que cuestione el sistema de fondo, pero se percibe la ausencia de dos condiciones básicas: 1) un pensamiento político identificable que sustente un proyecto de izquierda o con un carácter progresista que rompa el conservadurismo actual en la teoría y en la práctica; y 2) líderes y organizaciones con capacidad de convocatoria amplia.

A partir de lo visto, podemos decir que en la República Dominicana la asignación y uso de los recursos para diferentes finalidades sociales se realiza mediante el ejercicio del poder económico. Desde aquí, los grupos económicos (interno y externo) imponen importantes limitaciones a la democracia, de forma que la propiedad privada de los medios de producción arrebató campos significativos de la actividad económica a la toma colectiva de decisiones.

En la práctica, la élite económica del país se ha articulado y utiliza diversos mecanismos para el control del poder estatal y del poder social, lo cual se manifiesta en la compra de medios, financiamiento de candidatos, control de los sindicatos, manejo de organismos internacionales, su intervención activa de los espacios de participación consagrados por leyes, el manejo y compra de las principales decisiones del país en el seno de las cámaras, entre otras acciones encausadas al control del sistema. El manejo del mercado ha acrecentado el interés de la élite económica para que crezca el ambiente de tranquilidad y estabilidad social. De ahí la insistencia por la gobernabilidad y gobernanza que se logra con un Estado capaz de manejar los sectores sociales de mayor incandescencia.

Por último, nos encontramos ante el raptó de lo público por parte de las fuerzas económicas y por tanto del ejercicio de la libertad que supone la participación social. De forma que los intereses privados han ido adquiriendo estatus público, sustituyendo la interacción de las personas y su relación con las decisiones políticas y de algún modo, convirtiendo al ciudadano en un mero consumidor, mientras que la discusión política se reduce a la encuesta de opinión.

Es altamente relevante la tendencia actual de los partidos políticos y de los poderes del Estado de asumir la encuesta de opinión como una herramienta decisiva para la toma de decisiones importantes y no el espacio asambleario. Esto implica la masificación de la sociedad, que impide afirmar la propia identidad. Así mientras que la asamblea agrupa, relaciona y separa, la encuesta de opinión masifica e indiferencia.

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES SOCIALES: LOS FACTORES TRAS LAS INEQUIDADES

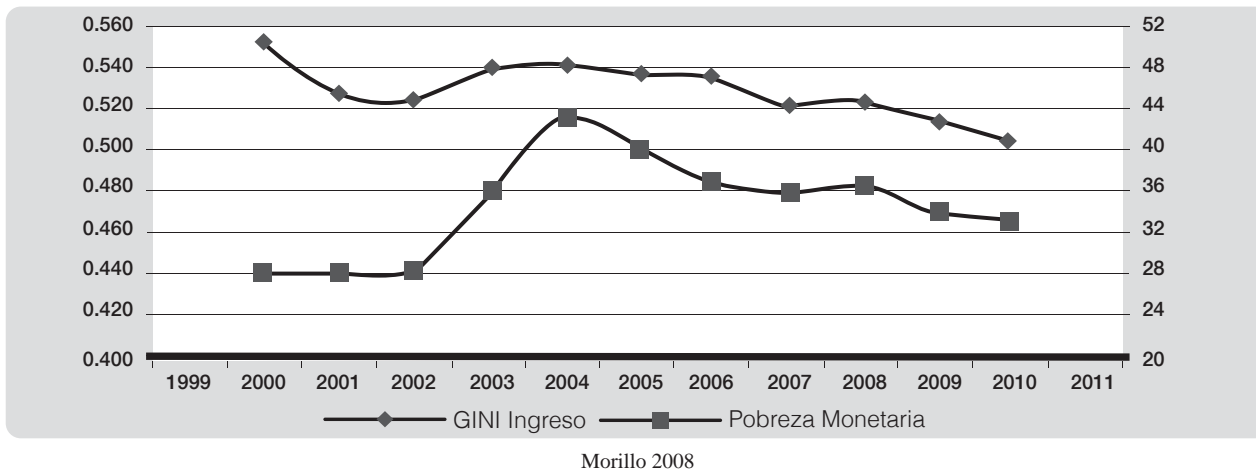
2.1. Contexto macro social, breve análisis a partir de los indicadores sociales tradicionales

Como se dijo anteriormente, la República Dominicana es un país del Caribe que comparte territorio con la hermana República de Haití, considerado el país más pobre y uno de los más desiguales de América Latina. Este hecho nos coloca en una condición importante frente a situaciones que complejizan el análisis de los riesgos en general, dada las barreras culturales, los obstáculos históricos y los subregistros estadísticos que impiden mostrar con mucha fuerza las condiciones socioeconómicas de la población migrante de origen haitiano, al menos con un carácter nacional, como lo hacen las encuestas de hogares en general.

Existen diversos estudios que aportan al debate de las condiciones de vida de los migrantes haitianos, pero gran parte de ellos lo hacen en territorios determinados que no pueden ser generalizados a nivel nacional, mas si aportan una idea de la situación en que viven.



Gráfico 10: Evolución del Coeficiente de Gini y la tasa de pobreza, 2000-2010



Morillo 2008

Las conclusiones de estos estudios tan diversos²³⁶ arrojan suficientes datos para atrevernos a afirmar que los(as) migrantes haitianos(as) son los más pobres entre los pobres al interior del país.

A sabiendas de que cualquier análisis basado simplemente en estadísticas e indicadores tradicionales trunca la posibilidad de desnudar realidades con poca significancia estadística, pero con enormes repercusiones en la dinámica social y además que no deben dejarse de lado desde un análisis multidisciplinario basado en la perspectiva de derecho, esbozamos el estado de los indicadores principales a nivel del promedio nacional.

2.2. Estudios de pobreza en República Dominicana

A nivel general, la República Dominicana es un país que ha sido incapaz de aprovechar los años de crecimiento económico constante durante los últimos 50 años, manteniendo niveles de desigualdad y pobreza que no se corresponden con la bonanza macroeconómica observada.

El Gráfico 10 muestra como los niveles de desigualdad (a partir del Gini) no han descendido a menos de 0.505 durante la última década. Y las pequeñas reducciones que se observan, tienen mucho que ver con el mantenimiento de niveles minimalistas en cuanto a la distribución de ingresos por la vía de los salarios mínimos y programas de transferencia condicionada, que mantienen a la población víctima de la inflación y que

no necesariamente obedece a una política estatal expresa que tenga como objetivo la reducción de la desigualdad.

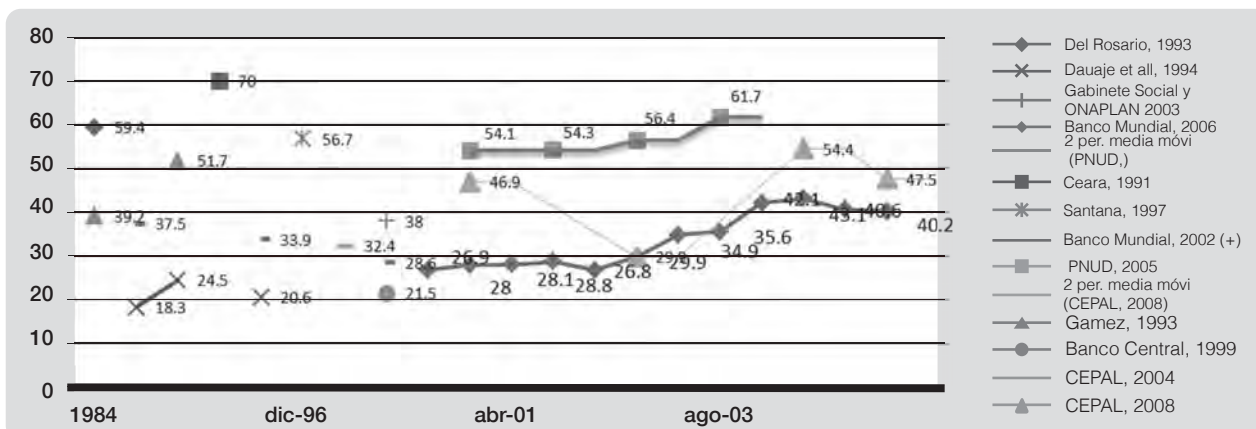
La CEPAL, sin embargo, ofrece valores para el Gini ligeramente superiores, colocándolo para 2008 en 0.55, superior al mostrado por Morillo de 0.524.

2.2.1. Las líneas de pobreza monetaria

A pesar de que en las últimas décadas se han producido diversas estimaciones de pobreza monetaria en la República Dominicana, es hasta 2008 cuando el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD) produce en el país una propuesta de medición de la pobreza monetaria mediante el uso de la ENFT²³⁷ del Banco Central de la República Dominicana, la cual provee levantamientos sistemáticos con frecuencia bianual. Es un hito importante, pues el país tradicionalmente ha carecido de fuentes sistemáticas de información estadística sobre los principales indicadores que midan el estado de bienestar de la población.

La heterogeneidad de los indicadores de pobreza monetaria en el país se verifica desde hace más de dos décadas, pues diferentes metodologías e instituciones han proporcionado cifras que presentan un orden de magnitud muy diferenciado que no permiten la comparabilidad debido al uso en las mediciones de diferentes líneas de pobreza y diferentes indicadores de bienestar para los hogares (ingreso corriente disponible). Por ende, el conjunto de estimaciones generadas para esas

Gráfico 11: Divergencias en las estimaciones de pobreza monetaria, 1990-2006



Elaborado a partir de, ONAPLAN, onud (2005), BM y BID (2006) y cepal (2008).



décadas no permiten evaluar adecuadamente la situación y tendencias de la pobreza monetaria, durante dos periodos muy importantes para el país, como son la década perdida de 1980 y la de recuperación de 1990 (Morillo, 2008).

Los problemas de comparabilidad siguen presentes en las mediciones de pobreza monetaria publicadas para la presente década. Las series de pobreza en general, disponibles en publicaciones recientes del ONUD (2005), la CEPAL (2008) y el Banco Mundial y el BID (2006) se muestran en el **Gráfico 11** (Morillo, 2008), siguen evidenciando desproporciones irreconciliables.

En 2008, se inicia una era importante en materia de sistematización de las líneas de pobreza y los indicadores de desigualdad, a partir de un trabajo realizado por el MEPYD, que intenta brindar una metodología que parte de la hipótesis de que tanto las estimaciones de pobreza monetaria del ONUD como las de la CEPAL sobreestiman los niveles de pobreza monetaria de la República Dominicana, debido principalmente a que en el proceso de cálculo no implementan correcciones en el ingreso familiar. En contraste, en el caso de la serie de estimaciones del Banco Mundial, se parte de la hipótesis de que éstas tienden a subestimar los niveles reales de pobreza, asociados con el uso de un factor de corrección del ingreso muy elevado, conjuntamente con líneas de pobreza muy reducidas.

La metodología planteada por Morillo, se basa en la llamada Línea de Pobreza, la cual consta de una medición de pobreza monetaria que supone que existen estándares de consumo predeterminados que deben ser alcanzados por una persona o familia para no ser considerado como pobre. Así, la definición de las líneas de pobreza está vinculada con la CBA, la cual consiste en un conjunto de

bienes alimentarios que se consideran imprescindibles para asegurar la nutrición adecuada de un individuo. La CBA se calcula a partir de los requerimientos calóricos mínimos diarios recomendados internacionalmente para una persona promedio (aproximadamente 2,200 kilocalorías). El precio o valor monetario *per cápita* (por persona) de la CBA constituye la denominada “Línea de indigencia” o “Línea de Pobreza Extrema”. Así mismo, para definir el valor de la “Línea de Pobreza Moderada” se agrega a la línea de pobreza extrema el valor monetario de otras necesidades no alimentarias consideradas como básicas para alcanzar un adecuado nivel de bienestar.

Morillo, para el caso de República Dominicana, termina dando una serie de recomendaciones que permitirán homogenizar la medición de pobreza monetaria, utilizando tanto la metodología de la CEPAL como la metodología del Banco Mundial. Ahora bien, a partir de las correcciones, aplica anualmente la nueva metodología y provee una nueva estimación de pobreza monetaria, dos veces por año desde 2000 hasta 2008 a nivel nacional (véase **Cuadro 1**).

Así, apunta Morillo, interpretando la evolución de las líneas obtenidas durante los 8 años analizados:

[...] se puede observar que en los 18 meses transcurridos de octubre del 2002 a abril del 2004 el total de población pobre en general pasó de 3,394 millones para 4,963 millones, con lo cual más de 1.5 millones de personas se habrían convertido en pobres en apenas un año y medio; la población indigente pasó de 1,391 para 2,221 millones, indicando que cerca de 800 mil personas habrían pasado al conglomerado de indigentes. En términos relativos, el porcentaje de población pobre aumentó de 39.0% en octubre del 2002 hasta 55.6% en octubre del

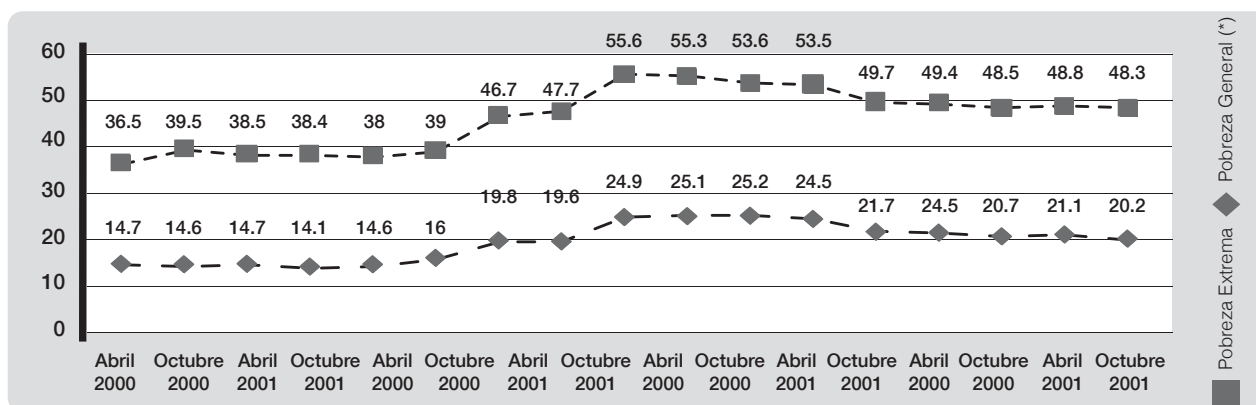
Cuadro 1. indicadores de incidencia, brecha y severidad de la pobreza, estimados con el ingreso recomendado y la línea de pobreza de la cepal, 2000-2008

Fecha de encuesta	Personas						Hogares					
	Índice de Pobreza		Índice de Pobreza		Índice de Pobreza		Índice de Pobreza		Índice de Pobreza		Índice de Pobreza	
	Extrema Absoluto	%	General Absoluto	%	Brecha %	Severidad %	Extrema Absoluto	%	General Absoluto	%	Brecha %	Severidad %
abr-00	251,252	11.9	660,006	31.4	4.5	12.7	1,228,497	14.7	3,055,962	36.5	5.3	15.1
oct-00	255,499	12	719,958	33.9	4.5	13	1,230,467	14.6	3,327,390	39.5	5.4	15.4
abr-01	264,730	12	729,092	33.2	4.3	12.9	1,246,282	14.7	3,272,464	38.5	5.1	15.3
oct-01	248,696	11.4	716,347	32.7	3.9	12.5	1,211,553	14.1	3,287,338	38.4	4.6	15
abr-02	264,774	11.9	712,414	32.1	4.2	12.5	1,256,691	14.6	3,280,847	38	5	15
oct-02	295,382	13.1	750,086	33.4	5	13.6	1,391,174	16	3,393,549	39	5.9	16.2
abr-03	354,727	15.7	905,066	40	5.6	16.4	1,734,356	19.8	4,100,336	46.7	7.2	20
oct-03	382,084	16.2	969,955	41.2	5.7	16.9	1,730,574	19.6	4,216,470	47.7	6.9	20
abr-04	476,825	20.3	1,142,168	48.6	7	20.5	2,220,993	24.9	4,962,797	55.6	8.7	24.2
oct-04	480,175	20.3	1,151,281	48.7	7.2	20.6	2,256,825	25.1	4,989,624	55.5	9	24.6
abr-05	515,648	21.7	1,135,253	47.7	8.2	21.2	2,285,544	25.2	4,858,907	53.6	9.4	24.3
oct-05	493,884	20.4	1,131,402	46.8	7.8	20.4	2,240,153	24.5	4,892,297	53.5	9.1	23.7
abr-06	452,765	18.6	1,062,556	43.6	6.8	18.6	1,997,500	21.7	4,581,002	49.7	7.7	21.4
oct-06	451,612	18	1,086,508	43.4	6.6	18.3	1,993,999	21.5	4,591,191	49.4	7.8	21.4
abr-07	443,762	17.5	1,079,678	42.5	6.3	17.8	1,935,195	20.7	4,538,256	48.5	7.2	20.6
oct-07	450,183	17.7	1,083,658	42.6	6.4	18	1,991,543	21.1	4,605,236	48.8	7.4	20.9
abr-08	439,231	16.8	1,091,061	41.7	6.2	17.5	1,923,990	20.2	4,592,178	48.3	7.3	20.5

Nota: La pobreza monetaria fue estimada utilizando línea de pobreza de la CEPAL y el ingreso recomendado. De 2000 a 2004 el ingreso fue corregido utilizando las partidas adicionales registradas en las ENFT levantadas a partir de 2005. (*) Incluye la pobreza extrema. / Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD.



Gráfico 12: Porcentaje de población pobre en general e indigencia, calculada según el ingreso recomendado y la línea de pobreza de CEPAL, 2000-2008



Construida por Antonio Morillo para la UAAES del MEPYD.

2003, con lo cual el 16.6% de la población cayó en la pobreza en apenas 12 meses. Por su parte, la población indigente pasó de 16.7% a 24.9%, con un incremento de alrededor de 50% en el porcentaje (Morillo, 2008).

Con esto Morillo describe la consecuencia del hoyo causado por la quiebra de varios bancos importantes en el país en ese lapso (véase **Gráfico 12**).

De igual forma, la medición de Antonio Morillo describe uno de los elementos resaltado por varias instituciones, lo difícil que es recuperar condiciones de vida que se convierten en problemas estructurales en el país. Así, a pesar de la agresividad con que se han instalado una serie de programas asistenciales, luego del proceso de recuperación de la crisis con crecimiento extraordinario del PIB, a partir de 2007 tanto la pobreza como la pobreza extrema se ha mantenido casi inmutable.

A partir del 2005 la pobreza inicia un proceso de descenso, el cual pierde celeridad durante el transcurso de 2007. En abril de 2007 la pobreza en general descendió a 48.5% de la población, para una reducción de cerca de 7 puntos porcentuales en relación con los niveles de octubre de 2004 y la indigente a niveles de 20.7% de la población, para una reducción de casi 5 puntos. En abril de 2008 la pobreza presenta niveles similares a los vigentes en abril de 2007, manteniendo una incidencia superior a la prevalente antes de la crisis (Morillo, 2008).

2.2.2. Los mapas de pobreza de la República Dominicana

En 1997, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)²³⁸ desarrolló, con el apoyo de la CEPAL y el ONUD, el estudio *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana* (ONAPLAN, 1997). Dicho estudio ofreció, por primera vez, estimaciones sobre los niveles de pobreza en el ámbito de todas las demarcaciones geográficas del territorio nacional: regiones, provincias, municipios, áreas urbanas y secciones rurales, barrios y parajes. Este estudio, realizado principalmente por Antonio Morillo, utilizó el *Censo Nacional de Población y Vivienda 1993* (CNPV, 1993) y la *Encuesta Nacional Demográfica y Salud 1996* (ENDESA, 1996).

En este estudio, la medición de la pobreza se realiza mediante la aplicación de método *Proxy Means Testing* de calidad de vida. Este tipo de medición asume la concepción de pobreza dada por el ONUD, como una situación de privación, impotencia y vulnerabi-

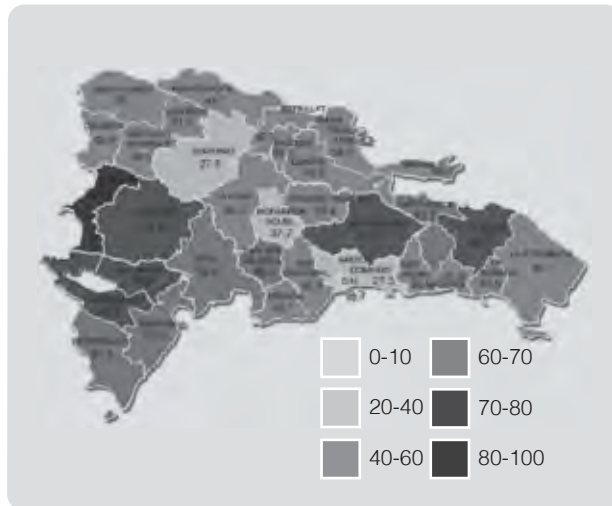
lidad de determinados sectores de la población. El método podrá considerarse una extensión del NBI, ya que normalmente algunas de las variables incluidas corresponden a dicho método. Ahora bien, a pesar de que el método de NBI se basa en una concepción de pobreza más estructural que la del ingreso, se perciben debilidades en tanto que asume subjetividades envueltas en la definición de las variables y de las carencias así como los factores de ponderación (peso) establecidos para cada una de las variables. Es en este sentido que el método asumido se separa del NBI, pues selecciona las variables y los ponderadores mediante utilización de modelos estadísticos (ONAPLAN, 2005).

En esta alternativa metodológica, la pobreza se define en un espacio multidimensional y se expresa mediante un sistema de ponderadores que parte de un conjunto de variables sociodemográficas y configura una función estadística con las dimensiones, variables y factores que determinan la pobreza. Así, mediante el sistema de ponderadores se obtiene un Índice de Calidad de Vida (ICV), que resume en una escala cuantitativa el grado de pobreza de cada hogar, permitiendo obtener mediciones en espacios geográficos y grupos sociales de interés para las políticas sociales.

Una última edición se realizó en 2005, con base en datos del CNPV 2002 y la ENDESA 2002. Este estudio tiene como propósito contribuir al desarrollo económico y social del país, contando con datos para la elaboración de políticas sociales orientadas al combate de la pobreza, compromiso asumido por el Estado dominicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y ratificado, en 2000, en la Cumbre del Milenio. Para la realización de este estudio fueron contemplados cuatro objetivos específicos básicos:

- Actualizar el modelo específico de ponderadores para medir el ICV.
- Realizar estimaciones de la población, orientándolas a áreas temáticas a nivel geográfico.
- Estimar las NBI.
- Identificar las áreas geográficas prioritarias para las políticas estatales orientadas a la lucha contra la pobreza.

Gráfico 13: Mapa de Pobreza. Porcentajes de hogares pobres por provincias, 2002



ONAPLAN 2005

La categorización realizada para el icv fue como se muestra en el cuadro 2

La situación por provincia de acuerdo con la medición del icv presenta los siguientes resultados:

Como muestra el **Gráfico 13** San Juan de la Maguana, Elías Piña, Monte Plata, El Seibo y Bahoruco son las provincias con mayores niveles de pobreza. Es importante resaltar que estas provincias tienen apenas 12% de los hogares pobres, mientras que las cinco de menor porcentaje tienen 31% de hogares más pobres a nivel país. Este es un punto al que hay que prestar atención para reducir el contraste.

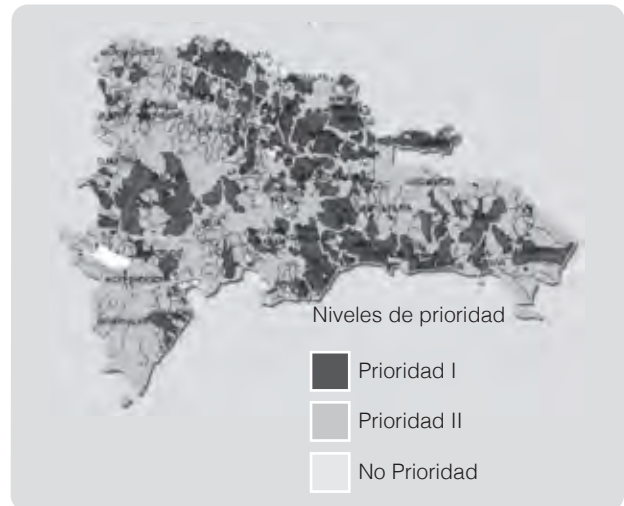
En lo que respecta a la priorización por área geográfica, se establecieron las siguientes categorías:

Prioridad I: abarca 46.7% de todas las 530 áreas, las cuales concentraban 70.4% de los hogares en pobreza extrema, 78.2% de los hogares pobres y 82.9% del total de hogares.

Prioridad II: abarca 490 áreas y en conjunto con la Prioridad I concentraban 98% de los hogares en pobreza extrema y el 95% de los hogares pobres en sentido general (véase **Gráfico 14**).

Otro objetivo específico planteado fue el de la identificación de las NBI. Los resultados de ese análisis arrojaron que la mayor proporción de hogares pobres muestran necesidades de mejoramiento de sus viviendas, uno de ellos es la construcción de pisos, ya que 20% en casi todas las provincias poseen piso de tierras, analizando por provincia el porcentaje más elevado se

Gráfico 14: Mapa de Pobreza. Áreas urbanas y secciones según nivel de prioridad, 2004



ONAPLAN 2005

encuentra en Elías Piña, en el cual 58% de los hogares está en tal condición. Las mayores carencias de agua potable, la cual alcanza en todas las provincias porcentajes por encima de 35%; en 25 provincias la carencia supera 50% de los hogares pobres y en el Distrito Nacional alcanza 82.5%. Situación parecida se da con el gas licuado a presión (GLP), ya que en 12 provincias la carencia del mismo supera 40%, siendo el más alto en Elías Piña, en el que 74% de los hogares pobres utilizan carbón o leña para cocinar, e igual situación con 60% de los hogares de San Juan de la Maguana.

2.3. Caracterización de las heterogeneidades en República Dominicana

El establecimiento de las clases o estratos que se han definido en el análisis a partir de los datos estadísticos, revelan la presencia de grandes inequidades que son ignoradas por los indicadores tradicionales que dan cuenta de la pobreza y la desigualdad.

Las líneas de pobreza marcan límites entre familias empobrecidas que viven en contextos geográficos caracterizados por un estado de deterioro y abandono en la provisión de servicios, y resulta paradójico cómo familias que se encuentran en la misma condición se clasifican como pobres o no pobres a veces por una diferencia de 10 pesos en el ingreso *per cápita*. Jorge Cela²³⁹, en el análisis desarrollado en contextos de población urbana-marginal en la capital dominicana, denuncia la incongruencia entre declarar pobres o no pobres a familias que comparten contextos, carencias y riesgos sociales en barrios colocados al borde del río Ozama con el mismo riesgo de ser víctimas de fenómenos naturales, pero también con riesgos de presencia de personas con discapacidad, acciones delictivas, deplorables situaciones de insalubridad y la casi total exclusión geográfica de un territorio que se encuentra en la ciudad más importante del país, pero que se torna invisible por los tantos estigmas asociados con la pobreza y la exclusión.

Condiciones de riesgo ante eventualidades atmosféricas, determinantes en el contexto de la República Dominicana, son excluidas por un indicador que contempla únicamente los ingresos de las personas y no identifica

Cuadro 2. Categorización Índice de Calidad de Vida

Índice de Calidad de Vida	Zona Urbana	Zona Rural
icv I (muy bajo): Pobre I	0 a 43.0 puntos	0 a 32.3 puntos
icv II (bajo): Pobre II	Más de 43.0 a 58.5 puntos	Más de 32.3 a 52.5 puntos
icv I II (medio): No Pobre I	Más de 58.5 a 75.8 puntos	Más de 52.5 a 73.9 puntos
icv IV (alto): No Pobre II	Más de 75.8 a 100 puntos	Más de 73.9 a 100 puntos

ONAPLAN 2005



vulnerabilidades y condiciones culturales que son determinantes para el propio establecimiento de la vida.

De entrada establecemos que este ejercicio estadístico, si bien supera algunas limitaciones de los indicadores tradicionales de pobreza, carece de cuestionamientos históricos, políticos y estructurales, necesarios para la identificación de los procesos de injusticia asociados con los factores que son productores de pobreza, y que son parte de la propia estructura del Estado.

A sabiendas de esas limitaciones, y precisamente con el conocimiento de las mismas, nos hemos aventurados a poner en juego una serie de variables cuantitativas que nos arrojarán las dimensiones y factores (no estructurales, sino estadísticos) que ofrecen significancia estadística, pero con un sustento conceptual acerca de los determinantes de los riesgos y la desigualdad que se experimentan en el contexto de las familias dominicanas.

A partir de los aspectos expuestos en la Sección 2.2, que presentan las variables que han sido determinantes en los diversos análisis de pobreza del país, se eligieron variables asociadas con la vivienda, los bienes del hogar, los niveles educativos, la condición del trabajo y posteriormente se combinó con las potencialidades geográficas.

En *República Dominicana, Anexo 1* se detallan las variables escogidas con todas las categorías asociadas. En el siguiente apartado se presentan las características de las cuatro tipologías de hogares que resultaron a partir del análisis de correspondencia múltiple que se empleó.

2.3.1. Tipología de los hogares

Distribución porcentual de los estratos

En general la tipología de hogares se encuentra distribuida como se muestra en el **Cuadro 3**.

Como se observa, 38.9% corresponde a hogares muy vulnerables y 40.8% a hogares vulnerables, lo que nos coloca ante un 80% de familias que tienen ningún o poco acceso a los beneficios del crecimiento económico que ha caracterizado a la República Dominicana en los últimos 50 años, tal y como plantea el *Informe de Desarrollo Humano 2005*.

El **Gráfico 16** muestra cómo se agrupan las características de las familias y hogares para formar los cuatro estratos presentes en este análisis.

En el **Gráfico 17** se observa cómo se agrupan los estratos en el conjunto completo de familias.

Las tipologías de hogares, que marcan estratos presentes en la República Dominicana, están diferenciadas sobre todo por las condiciones de la vivienda.

Cuadro 3. Estratos identificados a partir del análisis multivariado

Estrato	Clasificación de hogares	Cantidad de hogares	% válido
1	Hogares muy vulnerables (riesgo extremo)	1,023,727	38.9%
2	Hogares vulnerables (tendientes al riesgo)	1,073,268	40.8%
3	Hogares en buenas condiciones (fuertes)	396,737	15.1%
4	Hogares en muy buenas condiciones (robustos)	138,640	5.3%
<i>Total</i>		<i>2,632,372</i>	<i>100.0%</i>

Construido con base en la ENFT 2008

Es claro, como se verá posteriormente en el desarrollo de cada uno de los cuatro estratos, cómo el acceso a una vivienda con calidad marca grandes diferencias entre las familias.

Esto se confirma (aun cuando se emplean metodologías diferentes) con los resultados del ICV, desarrollado por el MEPYD, en el cual la vivienda aparece como el factor preponderante del indicador.

Sin embargo, es importante destacar que las condiciones de vivienda son resultado de una problemática con mayor profundidad y que denota, entre otras cosas, las dificultades de acceso de la población más empobrecida, en un servicio que está casi totalmente en manos privadas. La situación de las políticas de vivienda será desarrollada en el Sección 4.3.

Pero los problemas de acceso a la vivienda, así como las debilidades en materia de calidad educativa de las familias y otros aspectos más, son en gran medida consecuencia que se torna causa al entrar en un círculo vicioso capturado a partir de los riesgos económicos de la población. Esto por la existencia de un modelo económico excluyente, que durante décadas ha sido productor de pobreza y desigualdad, con un régimen de acumulación sustentado sobre un mercado laboral con poca protección hacia la población, desatención en las zonas rurales y fortaleciendo sectores poco intensivos en mano de obra, tal y como se explicó en la Sección 2.1.

Estrato 1

El Estrato 1 corresponde a hogares que se encuentran en un estado de gran vulnerabilidad y con características que los convierten en los hogares con los mayores riesgos sociales y económicos de los cuatro identificados.

Dividiremos la redacción de las características en cinco aspectos: 1) el factor vivienda, 2) los servicios, 3) el equipamiento del hogar, 4) la categoría del empleo, y 5) educación.

En lo relativo al factor vivienda, encontramos que estos hogares poseen viviendas con paredes construidas con base en materiales deficientes tales como: madera, plywood²⁴⁰, tabla de palma, yagua, tejamanil, zinc y otros materiales de desechos. Las implicaciones de que las paredes estén construidas a partir de estos materiales deficientes derivan en que el techo obligatoriamente también será deficiente (zinc, yagua, desechos, etc.). Predominan también los pisos de tierra. Las viviendas han sido costeadas, ya sean alquiladas o a partir de su potencial costo de alquiler, en razón de aproximadamente 28 a 100 dólares²⁴¹.

En cuanto al acceso a servicios, en general se trata de provisiones de mala calidad que atentan contra la salubridad de las familias. En detalle, no cuentan con agua potable provista desde acueductos y carecen de servicio eléctrico adecuado (hay casos en que utilizan para su alumbrado lámparas de kerosene o están asociados con proyectos de desarrollo que han implementado paneles solares en localidades rurales remotas). Se cuenta también con servicios sanitarios provistos por letrinas. Por último, la recogida de basura en este estrato obedece a prácticas —si se quiere— contaminantes, que van desde tirarla a cañadas, ríos, patios, solares hasta pagar su transporte en carretas, a sabiendas de que su destino será un acuífero.

Siguiendo con el tercer aspecto, equipamiento de bienes en el hogar, se observa la presencia escasa de

Gráfico 16: Agrupación de los estratos de acuerdo con las variables centrales

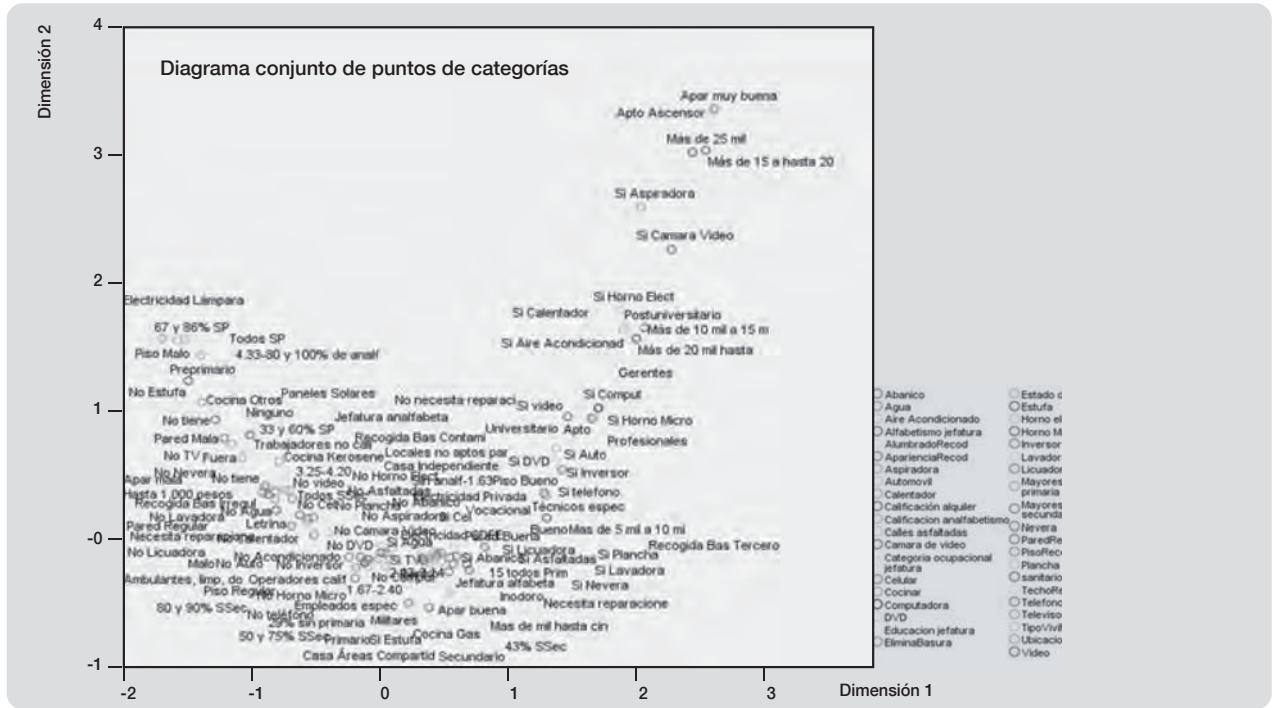
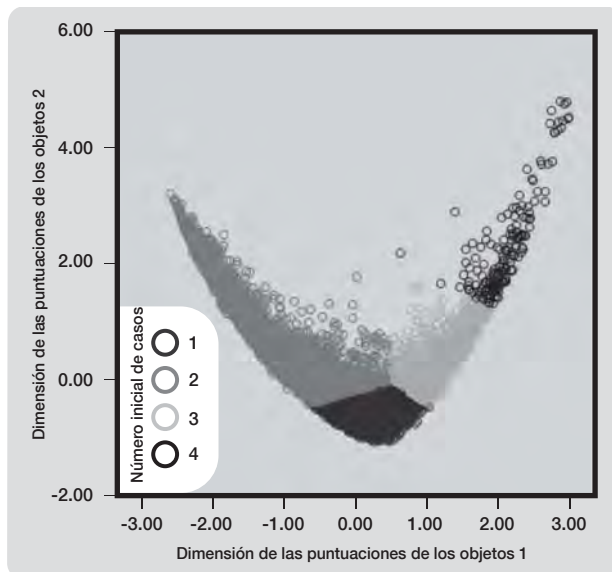


Gráfico 17: Casos según estrato



bienes básicos, tales como nevera y estufa. Tampoco se cuenta con la tenencia de bienes que, aun cuando puedan parecer de confort, son tan comunes que pueden considerarse como parte del equipamiento básico, como el televisor. No poseen lavadoras, lo cual hace mucho sentido, al igual que en el caso del televisor, pues se trata de familias con dificultades con los servicios de electricidad como se vio anteriormente.

El empleo de la jefatura del hogar está asociado con la ocupación de puestos laborales como trabajadores no calificados, los cuales están ubicados en la categoría profesional más baja y se refiere a peones en los sectores agrícolas, minas, construcción, en la industria manufacturera y en el transporte.

El último aspecto a describir es la educación. En general la membresía del hogar tiene bajos niveles educativos, dado que el nivel más alto registrado es el primario. Se reporta como característica general de este estrato la ausencia de miembros(as) con educación secundaria. Predominan hogares con toda la membresía analfabeta o con

más de 80% en esta condición. La jefatura de hogar es analfabeta o con nivel educativo apenas de preprimario. Las características educativas, importantes más allá del valor mercantil con el cual se vende actualmente la necesidad de estudiar, presentan un riesgo enorme incluso para la misma democracia real, al tratarse de personas que se ven privadas del ejercicio de un derecho fundamental, consagrado constitucionalmente en nuestro país y presente en acuerdos internacionales de los cuales el Estado dominicano es signatario. La privación de la educación tan extrema en este estrato se corresponde con la imposibilidad de emancipación de los miembros de estos hogares, que los hace esclavos de las interpretaciones de otros(as) más aventajados, siendo en gran medida este aprovechamiento la base de un sistema político clientelar, que utiliza la pobreza y la exclusión como caldo de cultivo para fines particulares.

Son estos hogares los excluidos por la estructura propia del mercado laboral (basado en servicios) y de las precariedades de la provisión de los servicios sociales por parte del gobierno. Este estrato reside sobre todo en la zona rural (56%) aunque con gran presencia también en las zonas urbanas, sobre todo en las ciudades centrales y de gran tamaño.

Estrato 2

Este estrato se diferencia del anterior por la presencia de viviendas en mejores condiciones. Se trata de construcciones con pared buena, que se refiere a materiales tales como concreto o bloques, lo cual conlleva a que una buena parte de estas viviendas (cerca de la mitad) tenga techos igualmente seguros (concreto). Aunque ocurre que más de la mitad tiene techo vulnerable (zinc o material de desecho), manteniendo una vulnerabilidad importante. Esto representa un riesgo ante las eventualidades climáticas que caracterizan la mitad del año en República Dominicana. Predominan también en este estrato las viviendas que necesitan reparaciones. La construcción de los pisos está hecha a partir de materiales clasificados como regulares (ce-



mento, mosaico) que están muy asociados a viviendas modestas, pero que eliminan los riesgos sanitarios de los pisos de tierra.

Los servicios también presentan una importante mejoría respecto al estrato anterior, predominando agua potable desde acueductos públicos e inodoros por encima de letrinas. Se reporta también el predominio de un servicio eléctrico proveniente del alambrado público. La recogida de basura está a cargo de terceros, es decir, el ayuntamiento o empresas privadas.

Cuentan con el equipamiento de los bienes básicos tales como nevera, estufa, lavadora, plancha y televisión, entre otros. Pero no se evidencian bienes de confort. En el contexto que predomina en dominicana, estas familias carentes de inversores, viven los riesgos asociados con los apagones, que pueden repercutir incluso en los resultados académicos de estudiantes. No poseen teléfono fijo, pero sí teléfonos móviles.

Predomina un empleo con mejor calidad con la presencia de operadores calificados, empleados especializados y militares. Sin embargo también predominan los llamados vendedores ambulantes. Estamos pues frente a un tipo de empleo que mejora la condición respecto al estrato anterior, pero sigue siendo un trabajo de baja calidad.

La educación del hogar, en relación con el estrato 1, mejora con más presencia de personas alfabetizadas. Sin embargo, sigue predominando presencia de personas con nivel básico y pocos con educación media. La jefatura del hogar es alfabetizada y su formación varía desde primaria hasta secundaria, pudiendo ser en algunos casos vocacional. Se evidencia mayor cantidad de personas con nivel secundario dentro de la membresía del hogar.

Esto coloca a las familias de este estrato en un grado de riesgo importante, producto en gran medida de las ausencias de inversión en los sectores primarios de producción, orientados a pequeños productores, provocando las migraciones a los grandes centros urbanos.

Estrato 3

El tercer estrato nos va incorporando a esos grupos de hogares que disfrutaron en gran medida de los beneficios económicos. Este estrato se distingue del anterior por tratarse de personas que ocupan posiciones importantes en el mercado laboral y nivel educativo elevado.

En primer lugar, en cuanto a lo relativo a la vivienda, se trata de construcciones con materiales de buena condición con predominio de pisos buenos (materiales de lujo tales como cerámica, granito y mármol). Predominan casas independientes y apartamentos. El costo del alquiler sea por pago o por apreciación se ubica entre 300 y 500 dólares aproximadamente.

Cuenta con todos los servicios: agua potable del acueducto, electricidad, recogida de basura por el ayuntamiento o empresa privada, inodoros, calles asfaltadas y alumbrado público.

En cuanto al equipamiento de los hogares, además de lo básico, aumenta la posesión de bienes importantes en actualidad tales como computadoras, inversor y automóviles. Es importante ver cómo diferencia entre un estrato y otro la posesión de teléfono fijo. En el estrato anterior, la comunicación que predominaba era la telefonía móvil, pero no la fija. Es importante aquí tener en cuenta las garantías crediticias necesarias para que las compañías

telefónicas realicen instalaciones fijas. De ahí que en el Estrato 2, a diferencia de este estrato, predominan hogares que: 1) o no pueden incluir otra renta mensual dada las limitaciones económicas; 2) o no consiguen demostrar la solvencia necesaria para tener el servicio. Además se diferencia por la posesión de otros bienes como horno de microondas, video, acondicionador de aire y calentador.

En lo relativo a la categoría laboral, este estrato se caracteriza por tener una jefatura de hogar ocupando: puestos gerenciales o de técnicos(as) especializados(as). Por último, la educación es bastante elevada predominando hogares en los cuales todos(as) son alfabetizados y la jefatura de hogar tiene niveles universitarios y post-universitarios. Se trata de familias urbanas concentradas en las grandes ciudades.

Estrato 4

El Estrato 4, el último que resultó del análisis multivariado, presenta las mejores condiciones de vida de todas las exploradas.

Se diferencia del estrato anterior por la presencia de viviendas aún en mejor estado, clasificadas con elevados costes de alquiler y comodidades tales como apartamentos con ascensor. Los costos de alquiler (real o sugerido) oscilan entre 450 y 600 dólares. En lo relativo al equipamiento, a los bienes del estrato anterior incorpora posesiones tales como aspiradora, que implican un confort mayor que los demás estratos. No se observan categorías diferenciadoras del estrato 3 en lo relativo a la categoría del empleo y la educación. Estos

Gráfico 18: Ámbitos Geosociales obtenidos



Ámbito	Provincias
Centro, total Urbano	Distrito Nacional
Ciudades grandes y cercanas	Monte Plata, Duarte, Puerto Plata, La Vega, San Cristóbal, Santo Domingo
Otras ciudades centrales	La romana, San Pedro de Macorís, Santiago
Grandes, alejadas, rural alto	Hato Mayor, Sánchez Ramírez, María Trinidad Sánchez, Barahona, Peravia, Monseñor Nouel, Azua, Valverde, La Altagracia, Espaillat, San Juan
Mediana, alejada, muy rural	Samaná, Salcedo
Remota, pequeña, rural bajo	Independencia, Dajabón, Elías Piña, Santiago Rodríguez, San José de Ocoa, Monte Cristi
Pequeña, remota, rural bajo	Pedernales
Rural muy alto, alejada y pequeña	Bahoruco, El Seibo



Cuadro 4. Distribución porcentual de los estratos según ámbito

	Hogares en muy buenas condiciones	Hogares en buenas condiciones	Hogares vulnerables	Hogares muy vulnerables	Total
Centro, total Urbano	16.40%	34.80%	22.40%	26.40%	100%
Otras ciudades centrales	30.80%	45.10%	18.30%	5.80%	100%
Ciudades grandes y cercanas	35.00%	45.30%	17.30%	2.40%	100%
Grandes, alejadas, rural alto	53.90%	36.30%	8.70%	1.10%	100%
Mediana, alejada, muy rural	56.70%	33.80%	9.00%	0.50%	100%
Remota, pequeña, rural bajo	62.30%	32.10%	5.40%	0.20%	100%
Pequeña, remota, rural bajo	63.80%	34.30%	0.00%	1.90%	100%
Rural muy alto, alejada y pequeña	70.00%	26.90%	3.00%	0.10%	100%
Total	5.27%	15.07%	40.77%	38.89%	100.00%

hogares se encuentran mayormente en la capital y las ciudades centrales.

2.3.2. Ámbitos intranacionales

La conformación de los ámbitos intranacionales se completa si combinamos los estratos que se definen por las características socioeconómicas de las familias y las características de las zonas en las que viven estas familias a partir de las condiciones de:

- Ruralidad.
- Cercanía a los grandes centros urbanos (Distrito Nacional, Santiago y La Romana).
- Tipo de comercio que predomina.
- Tamaño de la población.

Poniendo en juego todas estas características, obtuvimos los siguientes ámbitos geosociales:

El **Gráfico 18** muestra la distribución geográfica de los ámbitos geosociales establecidos en el análisis, que sugieren una intervención que vaya más allá de las regiones de planificación que existen.

Los ámbitos geosociales que presentan mayor acceso para demandar empleo así como servicios sociales son: el Centro, Ciudades grandes y cercanas, y Otras grandes ciudades. Se trata de las ciudades con mayor inversión gubernamental. Además, como es el caso del Centro, Santiago y Santo Domingo, se trata de ciudades con grandes ingresos propios colectados desde el gobierno central.

Santo Domingo, por ejemplo, es la ciudad que recibe más migración interna, esto debido a las grandes extensiones de terreno que posee, además de ser un gran polo de posibilidades de empleo. San Cristóbal es la ciudad de la región Sur más cercana al Distrito Nacional (hace frontera) y, al igual que Santo Domingo, es una gran receptora de población migrante desde otras ciudades del interior.

La distribución de los estratos familiares se destaca en el **Cuadro 4**.

Así el Centro es el ámbito con mayor presencia de hogares en muy buenas condiciones, aun cuando predomina la presencia de hogares vulnerables. Cuando se evalúa la distribución no de los hogares dentro de los ámbitos, sino de cómo se distribuye cada tipo de hogar en cada uno de los

ámbitos, nos arroja que 58% de los hogares en muy buenas condiciones reside en el Centro.

Los estratos, a diferencia de las mediciones de pobreza, permiten ver claramente dónde están los riesgos de las familias y supera las limitaciones numéricas que no reflejan inequidades que ponen muy cerca del abismo la vida de las personas.

Los ámbitos geosociales confirman los determinantes territoriales al momento de definir la calidad de vida de las familias. Un informe del *Instituto de Estudios Peruanos* de 2009, plantea que:

[...] desde una perspectiva territorial, la situación de pobreza en República Dominicana está relacionada con la densidad de la población, la distancia a los centros urbanos de importancia y la dotación de recursos agroecológicos, pudiéndose establecer tres categorías: caracterizadas por una densidad de población baja, dotación pobre de recursos agroecológicos y ubicadas lejos de los mercados dinámicos. En estas zonas los hogares pobres representan en promedio el 78%, con densidad de población alta y lejos de centros urbanos de importancia (significativamente rural) o con densidad baja y cerca de centros urbanos (ligeramente rural). En ellas, los hogares pobres representan 59% y 68%, respectivamente. Las primeras cuentan con dinámicas endógenas agrícolas de importancia, asociadas a la buena dotación de recursos agroecológicos, lo que permite la generación de ingresos y empleos en el propio territorio (Rosario et al., 2009).

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL

3.1. Principales hallazgos

La determinación de los estratos, y su ubicación en los ámbitos geosociales, expresa la necesidad de extender la discusión de la calidad de vida más allá de los indicadores establecidos, como la línea de pobreza, el icv, y el método de NBI.

Los resultados de los ámbitos geosociales desnudan la existencia de espacios geográficos prácticamente inexistentes para las políticas públicas en República Dominicana. Así identificamos cuatro ámbitos con estas características: 1) Mediana, alejada, muy rural; 2) Remota, pequeña, rural bajo; 3) Pequeña, remota, rural bajo; 4) Rural muy alto, alejada y pequeña. Coinciden en



Cuadro 5. Distribución porcentual de los estratos según ámbito

	Hogares en muy buenas condiciones	Hogares en buenas condiciones	Hogares vulnerables	Hogares muy vulnerables	Total
Centro, total Urbano	3.06%	2.59%	4.02%	1.90%	11.57%
Otras ciudades centrales	0.97%	3.08%	7.60%	5.20%	16.86%
Ciudades grandes y cercanas	0.96%	6.97%	18.21%	14.06%	40.20%
Grandes, alejadas, rural alto	0.25%	1.89%	7.94%	11.79%	21.87%
Mediana, alejada, muy rural	0.01%	0.22%	0.81%	1.36%	2.40%
Remota, pequeña, rural bajo	0.01%	0.27%	1.58%	3.06%	4.91%
Pequeña, remota, rural bajo	0.01%		0.10%	0.18%	0.28%
Rural muy alto, alejada y pequeña	0.00%	0.06%	0.51%	1.34%	1.91%
Total	5.27%	15.07%	40.77%	38.89%	100.00%

ser ámbitos que agrupan provincias con poca población, alejadas de las ciudades centrales.

Las provincias que se encuentran en estos ámbitos, corresponden a las tradicionalmente identificadas como las más pobres. Sin embargo, la determinación de los estratos promueve la existencia de una situación de riesgo extremo en los cuatro ámbitos, que coloca a las familias siempre en un borde, fruto de los riesgos simultáneos en los que se encuentran (véase *Cuadro 5*).

Estos cuatro ámbitos están expuestos a los riesgos propios de la ubicación geográfica, al ser provincias alejadas de las ciudades centrales, con todas las limitaciones que implica al momento de requerir servicios esenciales, tales como el de obtención de documentación, acceso a centros de salud adecuados, escuelas apropiadas y con cobertura del sistema de educación, entre otros.

Resulta revelador en el estudio que se asocien provincias tradicionalmente olvidadas, como lo son todas las asociadas con la frontera, con ciudades medias como Samaná (provincia con un enorme potencial turístico), Salcedo, San José de Ocoa y El Seibo. Sin embargo, es un resultado coherente con la realidad, dadas las condiciones de riesgo del mercado laboral de esas provincias, en las cuales se oferta un turismo excluyente con los comunitarios de Samaná y un enorme olvido en los demás casos, en la aplicación de políticas de impulso de las zonas rurales, escasa cobertura de servicios y desincentivo a la producción agrícola, causante esto último de una gran exclusión social y de expulsión de personas hacia las ciudades centrales y grandes.

La escasa presencia en estos ámbitos de hogares en excelentes o buenas condiciones da cuenta de un abandono de muchos años en la aplicación de políticas sociales y económicas, orientadas al impulso de procesos que busquen la mejoría integral de las familias.

A partir de los diversos análisis, que han mostrado los criterios para las intervenciones estatales en las provincias, ha primado la inversión en ciudades grandes sobre todo, esto por el carácter clientelar que han adoptados los diversos partidos políticos que han ocupado los puestos de poder en los últimos años de nuestra historia.

Esto nos deja claro el panorama acerca del porqué en esos ámbitos existe una ausencia casi total de hogares ubicados en estratos privilegiados, y además da cuenta de los riesgos estructurales que parecen ser intrínsecos a los propios lugares.

Así se ha establecido una suerte de círculo vicioso que justifica a los hacedores de políticas públicas para no invertir en esas provincias en razón de que son poblaciones escasas y remotas, con la consecuente expulsión de la población joven que no encuentra posibilidades de crecimiento en ningún aspecto y dificulta entonces cualquier posibilidad de arraigo que lleve al menos a la gente a constituirse en un poder social que pueda reivindicar sus derechos sociales.

Estamos ante una población expuesta a todos los riesgos: económicos, macroeconómicos, fiscales y sociales. Una población desarraigada y con una visión de corto plazo que no supera el final del día y que por lo tanto se mantiene excluida hasta del mismo concepto de ciudadanía.

No es casual que las cinco provincias con mayor porcentaje²⁴² de personas sin documentos (con un promedio de 15%²⁴³) se encuentran presentes en estos ámbitos. Confirma este dato las enormes dificultades que ofrece la lejanía de los centros, pero sobre todo de la capital, dados los grandes niveles de centralización que todavía prima en la provisión de servicios y toma de decisiones de nuestro país.

Otro hecho que apoya la exclusión de estos cuatro ámbitos es la condición asociada con la transferencia de recursos de los gobiernos municipales. El único criterio que prima para la división de los montos es la cantidad de población. De ahí que existe una trampa asociada con las posibilidades de inversión desde el Estado hacia estas provincias de poca población: 1) los criterios de eficiencia con que se maneja el gobierno central, 2) la cultura clientelar que incentiva la inversión en aquellas ciudades que proveen más votos, y 3) la inequidad con la cual se asignan los recursos de los gobiernos centrales.

Seguimos el hilo del análisis de la presencia de los hogares con muy buenas condiciones y se observa, como era de esperarse su concentración en el ámbito Centro, que coincide con la capital de la República. El Centro agrupa el mayor porcentaje de hogares en buenas condiciones, pero también tiene una compleja composición con la presencia de un elevadísimo porcentaje de su población en condiciones de vulnerabilidad.

La ubicación en el Centro si bien presenta ventajas cuando se compara con el resto de las familias vulnerables, afronta la complejidad de una de las ciudades en la cual se confrontan con más fuerza los extremos de una población muy empobrecida *versus* una población con todos los beneficios que brinda la modernidad. El Distrito Nacional tiene en su interior toda una franja de vulnerabilidad que abarca



al menos un tercio de la población, colocada en las orillas de los ríos Ozama y La Isabela, en condiciones que superan las expectativas de exclusión pensadas en una ciudad poblada con grandes infraestructuras tanto públicas como privadas, siendo el gobierno municipal que más recauda y la ciudad con mayor inversión por parte del gobierno central. Con la mayor cantidad de empedados públicos del país y, por supuesto, centro de todas las decisiones y cuna de todos los ministerios que componen el Poder Ejecutivo. Además de ser centro de los otros dos poderes del Estado. Es decir, la Capital se constituye en uno de los ámbitos más desiguales en lo relativo a las vulnerabilidades a las que se exponen las familias.

Las ciudades grandes y cercanas a los centros urbanos, agrupan la mayor cantidad de hogares vulnerables y muy vulnerables, lo que arroja indicios de la capacidad de atracción que tienen estos lugares con mayor peso en lo relativo a la oferta laboral.

3.2. Implicaciones de política derivadas de la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades

A partir de los hallazgos expresados en el acápite anterior, se observa la existencia de una estructura de riesgos que tiene su origen en el modelo económico, que aunque de más larga data, se consolida en los 90, con el cambio en la estructura productiva hacia un modelo centrado en servicios: turismo, telecomunicaciones y zonas francas.

Cobran un peso importante también para gran parte de las familias las remesas provenientes de Estados Unidos, España e Italia.

Este modelo económico se coloca, en los estudios sociológicos, como causante principal de la emigración hacia el exterior, así como de la dinamización de procesos migratorios al interior del país. De ahí que los factores estadísticos dan cuenta del establecimiento de estratos con una gran influencia de las condiciones de la vivienda, pero siempre relacionadas con la categoría del empleo, los niveles educativos y el equipamiento de los hogares. Esto implica una debilidad de los niveles de ingreso y una ausencia de la provisión de servicios esenciales que, combinados, dejan a una gran parte de la población ante la producción de riesgos que imposibilitan el establecimiento de una vida a la altura de la dignidad que corresponde por derecho.

Así, la existencia de categorías laborales asociadas con operadores no calificados con un bajo nivel educativo, coloca al ofertante de la mano de obra en una condición de escasa negociación y al sometimiento de condiciones laborales poco adecuadas.

La misma condición de deficiencias en los niveles educativos pone en horizontes lejanos la posibilidad de movilidad social, salvo escasas excepciones que están asociadas con iniciativas particulares en el mundo de los negocios informales, aprovechamiento de estrategias por la vía del clientelismo político para la incorporación en la nómina pública (central o municipal), la escasa suerte de “pegar” como pelotero o el ejercicio de acciones asociadas al narcotráfico. No significa esto que los altos niveles educativos garanticen movilidad social, sino que el no tenerlos prácticamente reduce las posibilidades²⁴⁴. Es importante destacar que el nivel educativo en República Dominicana no garantiza la tenencia de ingresos coherentes con los años de estudios, siendo este un riesgo importante y que ha sido, entre otros elementos, causante del desincentivo para la realización de estudios terciarios. Esto además está unido a los elevados costos asociados con los estudios universitarios y la misma estructura del mercado laboral que no asegura la demanda a partir de los estudios universitarios que actualmente existen en República Dominicana²⁴⁵.

Es una trampa de carácter estructural que presenta un sistema económico basado en servicios con un sistema educativo superior, con poca cobertura, pero formando profesionales acordes en alguna medida con dicho sector, pero incapaz de emplear a todos los profesionales que se gradúan.

Frente al riesgo de una población que vive en la ruralidad, con un mercado laboral tendiente al comercio al por menor, la educación (más bien la ausencia de) no parece jugar un papel importante, dadas las necesidades de capacitación que requiere ese tipo de trabajo. Pero el hecho de que el trabajo no requiera formación, esclaviza a la persona al desarrollo de un empleo vulnerable, dependiente de múltiples factores externos, desprotegidos de la seguridad social y con una base débil de inversión social en sus comunidades. Se reciben recursos insuficientes para proveer viviendas de calidad y con todos los servicios básicos establecidos, lo que coloca a las familias que viven este riesgo en un estado de emergencia frente a fenómenos naturales. Además de que las propias condiciones de los servicios básicos sanitarios facilitan el contacto con enfermedades asociadas con condiciones de insalubridad y suman a estas familias otro riesgo mayor. La misma condición de ruralidad incentiva los bajos niveles académicos en razón de la cobertura insuficiente y la debilidad presente en la calidad del sistema educativo de los ámbitos geosociales dominados por ser rurales, pequeños/medianos y alejados.

Un aspecto que no es reflejado por el análisis estadístico —dado los altos niveles de subregistro y todas las complejidades asociadas a la migración— es la presencia de población migrante haitiana sobre todo en los ámbitos que se encuentran en la zona fronteriza. La población migrante de origen haitiano está en su mayoría empobrecida y expuesta a los riesgos, de acuerdo con la Encuesta FLACSO Dominicana



(2007), y vive en general en el estrato de alta vulnerabilidad. Pero es necesario sumar a los riesgos de la población haitiana las dificultades de la documentación y la existencia de una lucha continua e histórica entre grupos nacionalistas extremos y defensores de derechos humanos, que provocan rechazo en diversos sectores de la población sobre estos migrantes.

Además de estar presentes en estos ámbitos, al igual que la población empobrecida y vulnerable dominicana, la población haitiana se ubica en los centros y ciudades más importantes que tengan la mayor oferta laboral.

Concluimos este acápite con un fragmento del especialista en políticas sociales, Pedro Luis Castellanos que reza:

Las desigualdades sociales no son algo natural, menos aún sobrenatural. Son producto de nuestra incapacidad para construir una economía integrada, con un aparato productivo innovador y competitivo, con encadenamientos, con capacidad de satisfacer nuestras necesidades y exportar ventajosamente, generadora de empleo y trabajo digno para toda la población; y políticas sociales que construyan ciudadanía de calidad, con vida digna, con servicios básicos públicos, efectivos y accesibles para todos, que promuevan la solidaridad, que fortalezcan la organización y la participación social, la desconcentración y la descentralización como base de la democratización y gobernabilidad democrática (Castellanos, 2010).

IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES

4.1. Estructura básica del actual sistema de protección social

Para concebir una caracterización del andamiaje de las políticas sociales del país es ineludible hacer un recorrido histórico por las acciones de los diferentes grupos de poder (y gobiernos) y sus intenciones por impulsar modelos de desarrollo importados, tardíos y truncados. Aunque ésta no es nuestra intención, será imprescindible hacer cortas e interrumpidas referencias que permitan delinear el perfil heredado, pues existen aspectos con un enraizamiento cultural tal que han marcado tanto el diseño como la aplicación, así como también el grado de aceptación en la población del modelo actual.

A modo general, la política social de América Latina pasó por tres fases antes de entrar en la etapa de institucionalización: i) la de sustitución de importaciones; ii) la crisis de la deuda de los 80; iii) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los 80 y principios de los 90. De igual forma, en República Dominicana se pueden distinguir cuatro momentos altamente diferenciables, marcados por los conflictos propios de cada época:

- Primer periodo: la beneficencia billinista (desde la colonia a 1930).
- Segundo periodo: el trujillismo paternalista (de 1930 hasta 1961).
- Tercer Periodo: el clientelismo balaguerista (de 1966 hasta 1990).
- Cuarto Periodo: el recetismo utilitarista (de 1990 hasta 2010).
- Primer Periodo: la beneficencia billinista (desde la colonia a 1930)

Las acciones colonizadoras de los españoles se basaron en un proceso de explotación económica de la tierra, la mano de obra y las materias primas a través de métodos violentos, esclavistas y en el mejor de los casos feudales. Se trata de un proceso de comercialización obligatoria destinada a satisfacer las necesidades de la metrópoli colonizadora y de algunos grupos criollos, que no daban respuestas a las necesidades internas de los habitantes de la isla. En cuanto a lo económico se puede caracterizar esta época por responder a un modelo precapitalista agromonoeportador, concentrado en la caña de azúcar. Y, por tanto, una economía altamente dependiente de los cambios externos, simbolizada por el “situado”²⁴⁶.

En cuanto a lo político, este periodo está caracterizado por la inestabilidad y la debilidad institucional. Lo evidencian elementos como pertenencia a la metrópoli, despoblaciones, ocupación pacífica, guerras separatistas, anexiones, ocupación militar²⁴⁷, venta o arrendamiento de una fracción de la isla a otro país y las 19 modificaciones constitucionales realizadas en este periodo.

Aun sabiendo que es anacrónico hablar de políticas sociales en épocas coloniales, si se pueden percibir históricamente labores asistencialistas y residuales de los padres franciscanos y de órdenes religiosas movidas por la caridad y turbadas, en ocasiones, por oportunismo²⁴⁸. Estas últimas cifradas en las memorias de Francisco Xavier Billini, cura de la orden de los franciscanos que usó labores de beneficencia para su bien personal.

En un primer momento, es la Iglesia católica la que se encarga de la educación en la isla, ya que la Legislación de Indias²⁴⁹ confiaba a los sacerdotes la función docente y la cristianización de los aborígenes; más adelante, en 1880, Eugenio María de Hostos funda la Escuela Normal e influye en la promulgación de la Ley General de Estudios en agosto de 1887. Así, se puede destacar la educación como una de las áreas de políticas sociales que ha tenido más fuerza históricamente, aun cuando esa historia no pese en el presente.

En 1918 fueron promulgadas una serie de leyes relacionadas con la educación, dentro de las cuales figuran la Ley Orgánica de la Enseñanza Pública, la Ley para la Dirección de la Enseñanza y la Ley sobre Enseñanza Universitaria, todas ellas en el marco de la intervención norteamericana de 1916.

Esta época también es testigo de la creación de la Secretaría de Estado de Sanidad y Beneficencia²⁵⁰, más tarde en 1920 se crea el Código de Procedimiento Sanitario que brinda una serie de pasos que trillan los caminos para una política social en área de la salud.

Este modelo —de desarrollo hacia fuera y políticas sociales de beneficencia— predominó en nuestro país, y casi fue simultáneo en América Latina, desde 1492 hasta 1930, ocupando cuatro siglos y medio y conformando las bases de un capitalismo subdesarrollado monoexportador, con alta vulnerabilidad en el mercado internacional (Corporán y Torres, 2006).

*Segundo periodo:
el trujillismo paternalista (de 1930 hasta 1961)*

El año de 1930 tiene una connotación importante para la República Dominicana, ya que marcó el inicio de una cruenta dictadura que duraría alrededor de 30 años. Es en esta época en la que se comienza a hablar en América



Latina del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y en el país había que crear una serie de incentivos que permitieran al trabajador sentirse protegido y llamados a integrarse a este nuevo modelo. Este sistema no fue plenamente aprovechado por el país, pues la prosperidad generada por la tiranía se manejó con los criterios de hacienda familiar de los Trujillo.

Es en esta época en la que se cimenta la estructura política, social y económica del país a partir de una serie de decretos, leyes y disposiciones gubernamentales. Con ello se generaron secretarías, empresas públicas y privadas, políticas gubernamentales de asistencia social, políticas monetarias (creación de los bancos Central, de Reservas y Agrícola), políticas castrenses de control, políticas hacia el exterior del ámbito diplomático y relaciones que permitieron la consolidación del sistema de semiesclavitud en la industria azucarera.

A pesar de la existencia de una maquinaria con capacidad de articular y ejecutar políticas sociales de corte universalista, la estampa trujillista fue el paternalismo y el asistencialismo crónico y centralizado en la figura del benefactor dueño y señor de la hacienda.

De igual forma, se crearon estrategias ideopedagógicas y de adoctrinamiento para sustentar la idoneidad del régimen ante la población en general²⁵¹ y, en el mejor de los casos, políticas de persecución²⁵² y exilio para los disidentes.

Ya casi en el ocaso del régimen, y ante el inusitado fracaso del modelo de ISI²⁵³, se celebra la Conferencia de Punta del Este, en 1961, con la consecuente Alianza para el Progreso (APP), mediante la cual se exigía a los países de América Latina y el Caribe la elaboración de planes de desarrollo como condición necesaria para recibir financiamiento de cooperación internacional para apalea la crisis existente en América Latina. En este contexto surge la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC), actual Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC).

La muerte de Trujillo trajo consigo incontables turbulencias políticas y asesinatos, a la par que evidenció los conflictos de intereses de la pequeña burguesía que se erigió como heredera de la hacienda de los Trujillo. Estos conflictos de intereses impidieron que gobernara el primer presidente democráticamente elegido, y dieron al traste con la guerra civil de abril de 1965, con la segunda intervención norteamericana y con la imposición de un nuevo presidente: Joaquín Balaguer.

Tercer Periodo:

el clientelismo balaguerista (de 1966 hasta 1990)

El régimen de Balaguer, en su primer periodo de 12 años, asume la APP, en todas sus manifestaciones: reforma agraria, productividad agrícola (caña de azúcar y otros), libre comercio con América Latina, infraestructura y comunicación, reforma impositiva, acceso a vivienda, mejoras de las condiciones sanitarias y campaña de alfabetización. Todo esto se monta sobre la ONAPLAN²⁵⁴, con la función esencial de la formulación de las políticas social y económica del gobierno. En los 70, la ONAPLAN preparó los Planes Nacionales de Desarrollo Socioeconómico (PLADES), los cuales no fueron implementados, pues en esta época se le dio prioridad al desarrollo físico urbano, lo que implicó que el impacto de la APP en República Dominicana no consiguiese más

que evitar el “contagio del comunismo” de la recién y cercana Revolución Cubana, por medio de persecución y represión ciudadana.

En definitiva, los fondos aportados por la APP sirvieron para combatir a los opositores al régimen, potenciar el clientelismo y el asistencialismo que endosaban votos y reforzar a la pequeña burguesía para que fuera capaz de sostener el sistema.

Los 80, bajo las pesadas reformas estructurales, fueron escenario de parálisis en lo que respecta al gasto social, mientras se percibía un amplio crecimiento del PIB, dado el crecimiento de la producción agro-minera exportadora y de manufactura (clase empresarial pequeña burguesa, construida con los activos de los Trujillo ahora nacionalizados). Se propició un estilo de desarrollo concentrador y excluyente, que siguió privilegiando las inversiones en la infraestructura física —fundamentalmente en el área urbana— sin brindar la debida atención a los aspectos sociales. El campo abandonado intensificó la economía de subsistencia y la migración hacia la ciudad, atraída por la política de construcción, potenció las microempresas, al unísono de los cordones de miserias urbanos.

En ese contexto, el crecimiento de la pobreza fue la nota distintiva y la receptora de las limitadas políticas sociales, prácticamente reducidas a la entrega discrecional de bienes y servicios a determinados segmentos de la población bajo criterios asistenciales (Corporán y Torres, 2006) y clientelistas.

Cuarto Periodo:

el recetismo utilitarista (de 1990 en adelante)

En la segunda mitad de los 90, el país exhibió un crecimiento ejemplar en el estricto sentido económico (con indicadores claros de crecimiento del PIB y la estabilidad macroeconómica), sobresaliendo por encima del promedio de América Latina, siguiendo las recetas del Consenso de Washington. No obstante este crecimiento en ingreso, la política económica de la década de los 90 acrecentó el empobrecimiento de las mayorías, y la apertura comercial no parece haberse traducido en una mejora significativa de la competitividad esperada, sino más bien en la profundización de la desigualdad.

En lo concerniente a la política social, el país se había debilitado. Los programas y acciones orientados a la disminución de la pobreza y a la reducción de las desigualdades se realizaban sin estrategias específicas y con criterios clientelistas y asistenciales heredados de la historia. Del mismo modo, estos programas pasaron a ser *la política social* del gobierno, enmarcada en una institucionalidad débil y agudamente fragmentada, mientras se debilitaban, a pesar de los esfuerzos de la sociedad, las políticas sociales de corte universal.

En 1991 se inició el desarrollo del Plan Decenal de Educación (con el apoyo del BID y el Banco Mundial), un proceso considerado como ejemplar y participativo, aunque su ejecución no se desarrolló de acuerdo con lo planificado.

Por otro lado, en 1992 se realizó uno de los primeros intentos para desarrollar en el país acciones enfocadas hacia la pobreza con la creación del Fondo de Emergencia Social (FES), con el apoyo del BID. Como gran parte de las acciones que se desarrollaban en esa época en materia de bienestar social, este fondo buscaba compensar los efectos negativos en la



población como consecuencia del programa de ajuste económico implementado al principio de esa década, pero este fondo tuvo un impacto prácticamente nulo. Un año después, para sustituir al FES, mediante el decreto N° 279-93, se creó el Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD) con el objetivo de canalizar recursos destinados a la ejecución y promoción de acciones en pequeña escala para elevar la calidad de vida de los grupos sociales de menores ingresos.

Ahora bien, la celebración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, en Copenhague en 1995, impulsa la creación en el país de la Comisión Nacional para la Promoción del Desarrollo Social, con la misión primordial de dar seguimiento a los acuerdos derivados de la Cumbre. Uno de los resultados que pueden considerarse como importantes, en el aspecto de que se abordaba de manera estructurada la cuestión del bienestar social, fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS), el cual formuló lineamientos de políticas, objetivos, metas y acciones que permitirían establecer prioridades en la ejecución de acciones sociales.

Paralelamente, entre 1996 y 2000, el país sufría una reforma que marcaba la historia, la cual ocurre a partir de una serie de prescripciones neoliberales²⁵⁵ y una alta presión del empresariado dominicano: la capitalización. Con ella, el Estado se deshizo de casi todas las empresas públicas. Unas las privatizó, otras las clausuró, en otras redujo su capacidad al mínimo y como consecuencia, en términos organizacionales, el movimiento sindical disminuyó su capacidad de presión

con la desaparición de importantes sindicatos como el de la entonces Corporación Dominicana de Electricidad, la Federación Nacional de Transportadores del Azúcar, y la Rosario Dominicana, entre otros.

En 1998 se elaboró el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Comunidad Digna. Este plan prevé organizar institucionalmente el sector social con la finalidad de coordinar todas las acciones realizadas aisladamente.

El plan Comunidad Digna se estructura a partir del primer mapa de pobreza, elaborado en República Dominicana en 1997, con el apoyo de la CEPAL y el ONUD. La elaboración de dicho mapa estuvo a cargo de la ONAPLAN, como parte del estudio *Focalización de la Pobreza en República Dominicana*. Éste permitió a la ONAPLAN identificar áreas prioritarias para la focalización de las acciones sociales del gobierno. También el Banco Mundial (2000) realizó un informe sobre la pobreza en República Dominicana, y el ONUD (2000) aportó con su informe de desarrollo humano.

Durante la segunda mitad de los 90, el país creó una constelación de instituciones relacionados con el desarrollo social, pero aún altamente desarticuladas (como se muestra en el *Cuadro A*)

4.2. Arquitectura institucional para las políticas sociales vigentes

A pesar de esta diversidad de acciones de contenido social, aún a finales de 2000 en el país no existía una estructura para la política social de Estado explícita, coherente e integrada. Es entonces que, mediante el Decreto 685-00, se crea

Cuadro A. Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Comunidad Digna

AÑO	Aspecto de PS	Acción	Marco Legal
1995	Planificación	Comisión Nacional para la Promoción del Desarrollo Social	Decreto 104-95
1996	Niñez	Comisión Nacional de seguimiento a la Cumbre Mundial de la Alimentación	
1996	Planificación	Comisión Presidencial para el Desarrollo Barrial	
1996	Planificación	Comisión Presidencial para el Desarrollo Provincial	
1996	Planificación	Consejos Provinciales de Desarrollo	Decreto 613-96
1996	Planificación	Comisión Nacional para la Reforma y Modernización del Estado (CONARE)	Decreto 484-96
1996	Salud	Comisión permanente para elaborar el nuevo Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PLANAN)	
1997	Asistencia	Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial	Decreto 311-97
1997	Asistencia	Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial	Decreto 313-97
1997	Educación	Ley General de Educación	Ley 66-97
1997	Pobreza	Primer Mapa de Pobreza elaborado en República Dominicana	
1998	Planificación	Programa de Fortalecimiento de las Provincias de la Región Nordeste	
1998	Desarrollo local	Proyecto de Desarrollo Humano Sostenible Local	
1998	Ecológico	Programa de Desarrollo Integral para el Mantenimiento de la Biodiversidad de la Sub-región Enriquillo (ARAUCARIA)	
1998	Generación de ingresos	Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)	
1998	Generación de ingresos	Proyecto para Pequeños Productores de la Región Suroeste (PROPESUR)	
1998	Planificación	Diálogo Nacional	
1998	Pobreza	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Comunidad Digna	
1998	Educación	Reinició y amplió la cobertura del Desayuno Escolar	
1998	Salud	Fortalecimiento del Programa de Medicamentos Esenciales	
1998	Vivienda	Proyecto de 'Bono Habitacional'	

Construcción Propia.



—al menos en términos nominales— el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización. El cual, establece los Consejos de Desarrollo: regionales, provinciales, municipales y sectoriales.

La disposición del nuevo gobierno del PRD (2000-2004), a partir de diagnósticos realizados por el partido, fue potenciada por los compromisos de la Cumbre del Milenio. Con ello, el gobierno se compromete a cumplir con objetivos y metas para reducir la pobreza a la mitad en 2015. Para dar cumplimiento, el gobierno solicita y recibe asistencia técnica y financiera al BID.

De igual forma, ese mismo año —un mes más tarde—, se crea el Plan de Lucha Contra la Pobreza (por medio del Decreto 928-00), que cambia el nombre de Plan de Asistencia Social de la Presidencia de la República a Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza, y como órgano operativo se crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Pobreza²⁵⁶.

Estas dos acciones, más adelante, permiten conformar los gabinetes operativos para las tres grandes áreas del Estado: el gabinete económico, el gabinete social y el gabinete institucional (con el Decreto N° 28-01). Así, el gabinete social se crea para coordinar y supervisar todos los planes, programas y proyectos de política social implementados por el gobierno central.

A pesar de que se podría señalar estas acciones como el preludio de la coordinación de las políticas sociales en el país y un interesante intento de eliminación dispersión y superposición de funciones públicas, aún persistían dificultades en la articulación de dos estructuras creadas paralelamente para asuntos sociales. Es en ese sentido que fue necesario reestructurar el gabinete (Decreto 279-01) y mejorar la articulación de las instituciones hacedoras de programas sociales²⁵⁷ y crear una Comisión de “Coordinación y Seguimiento de la Política Social del Gobierno” (dependiente del Presidente de la República) con el propósito establecer y poner a funcionar adecuadamente el gabinete social concebido. Sin embargo, éste nunca funcionó, dado que un mes después se establece un nuevo gabinete social, por medio del Decreto 466-01²⁵⁸, que deroga los decretos 928-00 y 279-01. Con este nuevo decreto se define una estructura que intenta articular adecuadamente el ordenamiento institucional que comprende niveles normativos, ejecutivos, operativos, de asesoría, apoyo logístico y la vinculación con la sociedad civil por medio de un consejo consultivo de organizaciones sociales reconocidas²⁵⁹. Este último con las funciones de coadyuvar con el gabinete social en la definición de la política social, formulación de programas y planes, y también de informar al directorio sobre la ejecución de los mismos.

Ahora bien, un año más tarde, fue necesario modificar el Decreto 466-01 para variar el Artículo 10 y asignar un(a) nuevo(a) presidente(a) de la Junta Directiva del gabinete social e integrar el Programa de Lucha Contra la Pobreza a la Presidencia del gabinete por medio del Decreto 517-02, lo cual articulaba definitivamente las dos estructuras antes creadas.

En 2003, partiendo de un diagnóstico de las instituciones, realizado por el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo y por la Dirección de Información y Análisis de Estrategia de la Presidencia (DIAPE), se eroga el Decreto 623-03 para el reordenamiento del sector de asistencia social del país.

Este decreto ordena el establecimiento de un programa presupuestario denominado “Protección Social”, y se dictamina el establecimiento de una nueva institución del sector de asistencia social, la cual permitiría el tránsito —según estipulaba el decreto— hacia la descentralización de funciones y la consolidación de un organismo rector de las políticas sociales. Para ello, se conformó una Comisión Especial de Reordenamiento del Sector Social para presentar una propuesta en un plazo no mayor de un año.

Como vemos, hasta este momento no existe una ley que sustente la estructura orgánica para las políticas sociales del país. El gabinete social creado es un monstruo hecho a pedazos y modificado por 8 decretos en menos de 3 años, todos ellos respondiendo a un rosario de recetas emanadas desde los bancos financiadores y de organismos multilaterales, reproduciendo experiencias foráneas. De igual forma, eufemísticamente se le asigna la ejecución de programas sociales a un gabinete que está encargado de articular políticas sociales, cotejando a éste por medio a una instancia ejecutora los programas de asistencia social que estaban funcionando en este momento.

Desde el mismo Decreto 28-01, en el cual se conforman los gabinetes de áreas, se responde a un esquema de dispersión que aparta la dimensión económica de la social y de la institucional, alejando así esfuerzos que deben ser conjuntos. Y es que el tiempo ha demostrado que la discusión de los problemas económicos del país separada de la discusión de los problemas sociales y de los institucionales ha sesgado la cuestión del desarrollo. Lo ocurrido en el cuatrienio 2000-2004, es un patético ejemplo de esa desintegración: mientras se quiso asegurar con una reforma fiscal los dineros para compensar los efectos sociales de las políticas económicas de ajuste estructural, explota una crisis económica y financiera debido a la corrupción administrativa y a la debilidad institucional (falta de supervisión y alto contubernio) que estranguló el flujo de los recursos y por tanto de los programas sociales, deteriorando así considerablemente las condiciones de vida de la población (Corporán y Torres, 2006) y truncando la estructura hasta el momento definida.

Así, el cuatrienio 2000-2004 dejó avances importantes en materia de formulación de documentos, sistematización de acciones a nivel de “biblioteca”, pero se mantuvo el mismo nivel de desarticulación en materia de ejecución. Es importante destacar en este periodo la aprobación de dos leyes que desde el punto de vista de la política social, debían transformar el sistema de protección en República Dominicana. La primera, la Ley 42-01, que reestructura el Sistema de Salud, con un carácter preventivo y la segunda, la Ley 87-01, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Social. Sin embargo, y sobre todo para el caso de la Ley 87-01, el proceso de implementación se postergó durante casi seis años. De todos modos, esto no se vislumbra como parte de las responsabilidades del gabinete social, pues —a nuestro entender como apuntábamos antes— el concepto de política social varió, se acogió las políticas de combate a la pobreza como si estas fueran *la política social* del gobierno, descuidando la posible articulación de las políticas de carácter universal como salud, educación, etc.

Sin embargo, debemos decir que, en términos de diseño, la política social vigente que quedó documentada



Gráfico 19: Esquema Política Social 200-2004

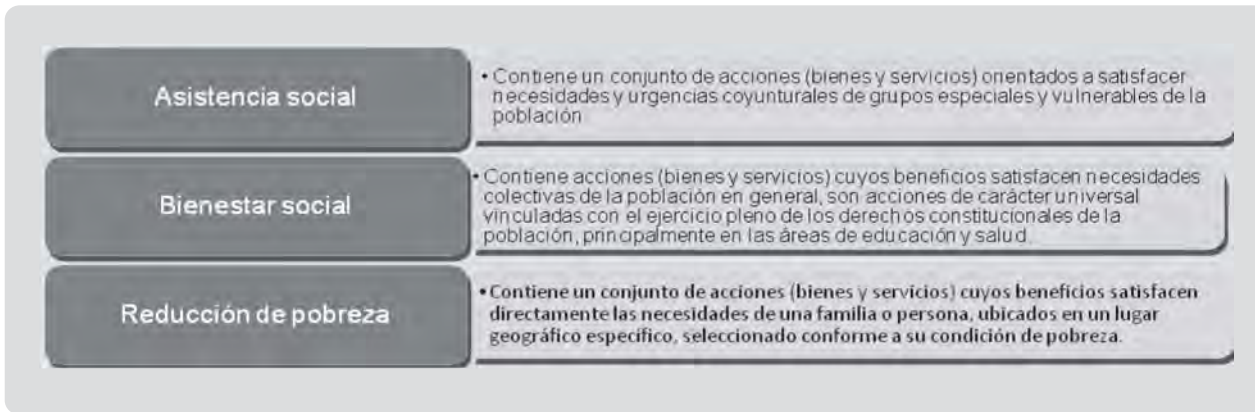
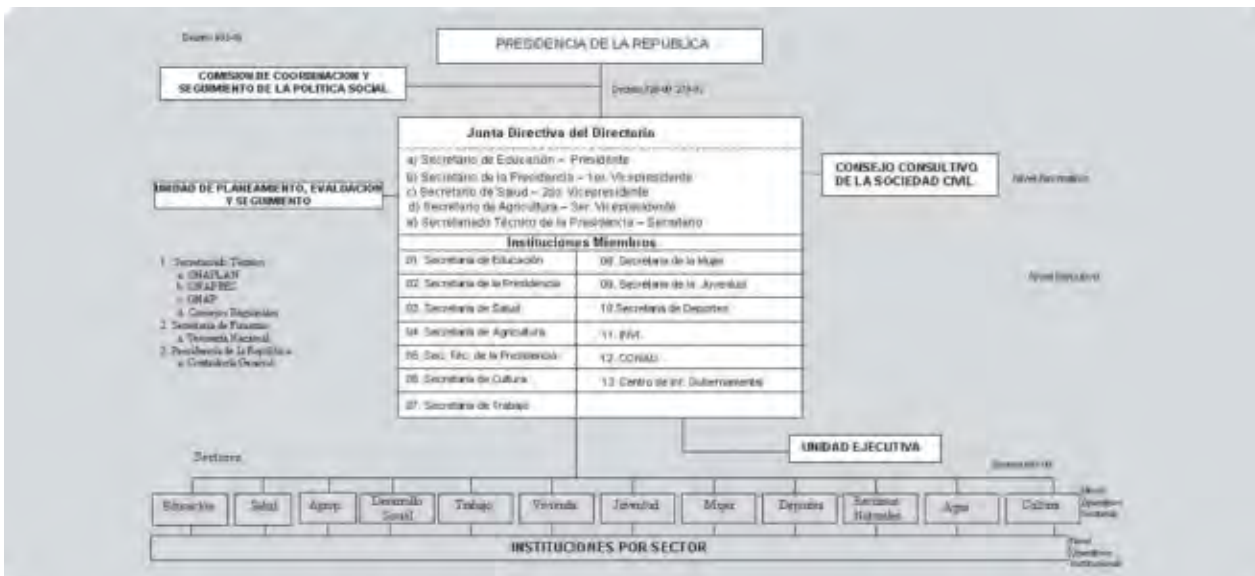


Gráfico 20: Estructura del gabinete social dominicano



al final del periodo de gobierno 2000-2004 se orientó nominalmente en tres vertientes o grandes líneas de acción, como se muestra en el **Gráfico 19** (ONAPLAN, 2000).

De igual forma, aunque no se instituyó una secretaría o un ministerio, este periodo deja instalada una estructura medianamente institucionalizada, que cuenta con una junta directiva, una unidad ejecutiva y un consejo consultivo, dependientes del Presidente de la República (véase **Gráfico 20**).

Con la vuelta del Partido de la Liberación al Poder, en 2004 se reafirma la apertura internacional y se trabaja con un modelo económico de fortalecimiento del mercado, como el gran distribuidor de los recursos y como garante de empleo; y que a la larga garantizaría el desarrollo. De esta forma, la política del gobierno será garantizar la estabilidad macroeconómica y un clima social seguro para la inversión extranjera. En tal sentido, las políticas sociales van dirigidas a estos sectores que —por la imperfección del mercado— no alcanzan a formar parte de la dinámica y se rezagan. Para esto, dado que los recursos son limitados, se prevé focalizar. Reafirmando la transmutación del término política social a política de reducción de pobreza.

Así, el nuevo gobierno ratifica al gabinete social como la instancia encargada de coordinar las políticas públicas orientadas a diseñar la estrategia integral para impulsar un desarrollo humano con inclusión, justicia y equidad social. Crea, mediante el Decreto 1073-04,

el Sistema Único de Beneficiario (SIUBEN) y lo establece como el instrumento técnico que se utilizará para identificar y priorizar las familias “elegibles” para recibir los beneficios (padrón de beneficiarios) y le encarga al gabinete social que coordine y dé seguimiento a todas las acciones que sean de lugar para la puesta en marcha del SIUBEN.

En ese mismo año, en una sucesión de desaciertos sin precedentes, se eroga el Decreto 1082-04, el cual desestima todos los decretos que habían conformado la estructura precedente del gabinete social, y en concreto el Decreto N° 28-01 que había creado los gabinetes. Con el Decreto 1082-04 se crean e integran los gabinetes de política institucional, de política económica, de política social y de política medioambiental. Luego, el mismo día, por medio del Decreto 1083-04, se integra el gabinete de turismo²⁶⁰. A partir de esta nueva estructura, se le asigna al Vicepresidente de la República la coordinación del gabinete social y se deja fuera de este gabinete a instituciones importantes que habían sido incluidas en diferentes decretos. Tal situación conllevó a que se erogara el Decreto 1251-04 para poder integrar nuevos miembros a los gabinetes y para restituir el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que había sido eliminado, y además se derogan una serie de decretos que contenían la estructura generada en el cuatrienio 2000-2004.

Cuadro 6: Resumen programas de protección social

Programa	Instituciones
Dirección y Administración del Programa	Tendrá la responsabilidad de velar y administrar el SIUBEN y el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de los Programas Sociales
Subprograma de Desarrollo Comunitario y Territorial: incluye acciones de mejoramiento del entorno en localidades predefinidas y en la zona fronteriza	PROCOMUNIDAD, la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial, la DGDC, la Dirección General de Desarrollo Fronterizo y el Consejo Nacional de Fronteras
Subprograma de Asistencia Social: incluye actividades de manejo de las transferencias condicionadas y las acciones dirigidos a los pobres	Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza, Dirección General de Comunidad Digna, Comedores Económicos y la Tarjeta de Asistencia Escolar
Subprograma de Asistencia a Grupos Vulnerables o específicos: contiene los programas de asistencia a grupos específicos niños, adultos mayores, población con VIH positivo, población con adicciones, y población en bateyes	Consejo Presidencial del SIDA, Consejo Nacional de Discapacitados, CONANI, Consejo Nacional de Drogas, y Programa de Operativos Sociales del Consejo Estatal del Azúcar
Subprograma de Apoyo al Empleo: este subprograma se encarga de dirigir acciones de apoyo a la generación de empleo y de capacitar para el trabajo	Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, PROMPYME, IDECOOP y el Instituto de Formación Técnico Profesional. Y, por último, el PROMESE, el Programa de Mercados Populares del INESPRE
Subprograma de Subsidios Sociales: agrupa los programas de ventas a precios subsidiados y los subsidios sociales implementados por el gobierno	Programa de Subsidios focalizados

Construcción del Centro Montalvo con base en el gabinete de políticas sociales.

Para diciembre de ese mismo año, se crea el Programa de Protección Social de la Presidencia (Decreto 1554-04), el cual tiene como propósito proteger de riesgos a la población en pobreza extrema y a la población en situación de vulnerabilidad social. Fortalece este programa la focalización con base en la información del Mapa de Pobreza y/o del SIUBEN. Con este decreto se intenta reordenar institucionalmente a los organismos creados hasta el momento para que actúen más eficientemente y eliminar las duplicidades. Con ellos sobreviven las instituciones registradas en el **Cuadro 6**.

Este periodo de gobierno se caracteriza, al igual que el anterior, por la gran cantidad de propuestas de reordenamiento institucional, sin embargo, continúa la dispersión y la existencia de instituciones de asistencia social duplicadas y disfuncionales. De igual forma, pareciera como si obviara los avances en política social y la construcción de estructura que se efectuó en el gobierno pasado. Así, a pesar de que el gobierno actual (2010) ratificó los documentos trabajados en el periodo anterior (2000-2004), tanto el marco de políticas sociales contenido en una publicación de dos volúmenes con un nivel de detalle que

identificaba incluso programas específicos y carga presupuestaria, como el documento que formaliza la Estrategia de Reducción de Pobreza; sin embargo, en 2006 el gobierno publicó un documento en el cual actualizaba su enfoque de política social bajo el título *Nueva Política Social: Una estrategia de salida de la pobreza*.

No existen detalles sobre cambios a nivel de los programas diseñados en el documento Política social dominicana y estrategia de reducción de pobreza del cuatrienio 2000-2004, de todos modos se registra un cambio sustancial en el diseño estructural con la implementación fraccionada por medio de decretos que erogan nuevas disposiciones y que, en consecuencia, derogan la infraestructura creada en el gobierno del PRD, ahora en oposición.

Otra entidad que se crea, por medio del Decreto 1560-04, alrededor del gabinete social es la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), la cual se encarga de administrar y velar por el debido cumplimiento de los programas de subsidios que se otorgan a las personas identificadas como beneficiarios del SIUBEN. Tiene vinculación con el gabinete social y con todas aquellas instituciones responsables de determinar, instrumentar y focalizar un subsidio social.

Gráfico 21: La nueva política social



Construcción del Centro Montalvo con base en *Nueva Política Social: Una estrategia de salida de la pobreza* (2006)



El ADESS, al igual que otros modelos de América Latina, se encargó de desmontar los subsidios generalizados o de focalización geográfica, para integrarlo regresivamente a un modelo de focalización individual por medio a un mecanismo de tarjeta electrónica, que en su fase prototipo se llamó Tarjeta SIUBEN y luego Tarjeta *Solidaridad*. La forma asistencialista de acceso a esos recursos marcó la ausencia de un proyecto de construcción de estructuras económicas autónomas, capaz de garantizar el sustento de la gente. Incluso, a través del uso de estas tarjetas plásticas, se bancarizó la ayuda agregando una nueva línea de ganancia para los bancos y no dudamos que, posteriormente, como ha sucedido en algunos países de América Latina, para los grandes supermercados.

Este mecanismo integró otros subsidios individuales existentes hasta el momento (como Tarjeta de Asistencia Escolar y *Comer es Primero*). Para atender a esta demanda, se crea Sistema de Pago de los Subsidios Sociales (SPSS), integrados por distintos bancos comerciales del país²⁶¹, lo cual se diferencia de otros programas de América Latina en que utilizan bancos de desarrollo que pertenecen al gobierno y que cobran una tasa menor que los comerciales.

Es así como se produce, en este cuatrienio, también el desmonte de los subsidios del GLP y de la energía eléctrica y se inicia el proceso de desmonte del Programa de Reducción de Apagones, que fue transferido en 2004 al programa de protección social.

Bastaron dos decretos para sancionar lo que ya era evidente, que el gabinete de política social creado para coordinar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales se convierta oficialmente en una unidad ejecutora de un programa, variando la naturaleza del gabinete. En primer lugar, con el Decreto 536-05 se crea el programa bandera del gobierno: *Solidaridad*²⁶². La estrategia para la asistencia social fue la de concentrar el otorgamiento de los subsidios “oficiales”, a través del programa *Solidaridad* y de la ADESS.

De igual forma, en segundo lugar, a partir del Decreto 570-05, se crea la “Comisión de Racionalización y Reestructuración del Sector Social”, con la finalidad de elaborar una propuesta de reordenamiento y creación de una instancia institucional que contenga las funciones de asistencia, desarrollo y bienestar social. La premura impuesta por el Ejecutivo a la tarea de reordenamiento del sector social hace que el Artículo 2 de dicho decreto establezca una excepción sobre el rol que debe desempeñar el gabinete social y le asigna “las funciones de conducción, administración y ejecución de todos los programas, proyectos, actividades u obras que forman parte del ‘Programa 13. Protección Social’ del Presupuesto Nacional y la coordinación de todos aquellos programas, proyectos y/o actividades, que responden a la función social y forman parte del ‘Programa 14. Coordinación y Asesoramiento Técnico’, dependientes de la Presidencia de la República” (Decreto 570-05, 2005:2). A pesar de que este decreto pretende ser temporal, no quedan claros los plazos de esa transitoriedad, de manera que en octubre de 2010 se cumplieron 5 años del decreto y aún no se crea la instancia ordenada en el decreto, lo cual ha tornado al gabinete social en una entidad ejecutora, perdiendo su función de articular las instituciones que hacen política social. En tal sentido, coincidimos con la Oficina de Desarrollo Humano

cuando plantea que la asignación del gabinete social como entidad ejecutora de programas sociales mantiene el estado de desarticulación, fragmentación, repetición, disminución de efectividad y de pérdida de sinergias en las intervenciones públicas de los diferentes ámbitos que forman la política social (Oficina de Desarrollo Humano República Dominicana, 2009).

Actualmente, el gabinete está integrado por un equipo ejecutivo, 10 secretarías de Estado vinculadas al sector social, 21 entidades adscritas que cumplen diversas funciones y el Consejo Consultivo del gabinete social integrado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, como instancia de asesoría, consulta y auditoría de gestión en materia de política social del gabinete social. Sin embargo, al perder el sentido del gabinete social, todas las otras instancias pierden el sentido y se convierten en posibles consultoras, seguidoras no de las políticas sociales, sino más bien de los programas del paquete de *Solidaridad*.

En otro orden, en diciembre de 2006 se dictan dos leyes de suma importancia en términos de políticas sociales, las cuales buscan fortalecer el sistema de planificación. La Ley 498-06 que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública del país, que había sido creado por el Decreto 685-00 (sin derogarlo), y la Ley 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo (SEEPYD), la cual luego se llamará MEPYD. Es esta última la que deroga el Decreto 685-00. La Ley 496-06 le confiere al recién creado MEPYD una serie de funciones que bien pudieran solapar las asignadas al gabinete de políticas sociales.

Actualmente, el MEPYD²⁶³ tiene a su cargo analizar la consistencia de las políticas económicas y su interrelación con las políticas sociales, la elaboración de proyecciones macroeconómicas, el seguimiento sistemático de la coyuntura económica y la realización de estudios sobre las características e impacto del gasto público en la reducción de la pobreza. Adicionalmente, asesora en materia de formulación de las políticas y programas sociales. Dentro del ministerio esta función la desempeña la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (Ley 496-06, 2006). Este ministerio tiene además la función de formular y proponer al Consejo de Gobierno una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible, tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales (Ley 496-06, 2006:3; véase también **Cuadro 7**)

Se desprende de esta comparación una preocupación sobre la responsabilidad última de brindar coherencia a las políticas sociales dominicanas, pues no queda claro dónde termina y dónde comienza la responsabilidad de una u otra institución; sobre todo en momentos en que el país se arrima a la construcción de un plan de largo plazo, que tiene como supuestos principales la coherencia y la integralidad.

4.3. La inversión social

La inversión social es un elemento importante a la hora de analizar el desempeño de las políticas sociales, pues provee la información acerca de dónde están las prioridades de los gobiernos. La estructura de la inversión social en el país es una consecuencia de la fragmentación de la planificación que describimos en la Sección 4.2.



Cuadro 7: Comparación de funciones del gabinete de políticas sociales y MEPYD

Funciones del gabinete de Coordinación de políticas sociales	Funciones de la SEEPYD
Diseñar, establecer y dar seguimiento a una agenda estratégica del sector social e informar oportuna y consistentemente al Presidente de la República sobre su evolución	Conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación
Coordinar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales del gobierno	Formular y proponer al Consejo de Gobierno una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales

Decreto 1073-04, Ley 494-06

El análisis breve que aquí presentamos, busca evaluar la ponderación que tiene la inversión social respecto al PIB y además la presión que ejerce la deuda pública sobre el presupuesto y su consecuente presión sobre la inversión social.

La tasa de crecimiento de la inversión social y del PIB muestra diferencias, sobre todo durante los años con desequilibrios económicos. En 1995, 2003 y 2009 los servicios sociales decrecieron, siendo esta dinámica contraria a una política anticíclica enfocada en la inversión social, posición compartida por organismos internacionales (véase **Gráfico 22**).

La evolución de los montos destinados a los servicios sociales respecto al PIB durante el periodo 1991-2010 muestra un incremento real, al pasar de 3.4% en 1991 a 8.0% en 2009, un incremento de 4.6 puntos porcentuales. El porcentaje más alto se encuentra durante 2008, con 8.6% del PIB. Este aumento, sin embargo, sigue siendo inferior a los asignados para gastos en servicios no sociales, y continúa por debajo del promedio de América Latina.

Durante los 90, la inversión social se mantuvo en promedio en 5.4% del PIB. En la última década, el promedio es más alto, colocándose en 7.3%. Si bien es cierto que muestra una mejoría respecto a la década anterior, no es menos cierto que se trata de una inversión insuficiente, comparándola con el nivel tan bajo de los servicios sociales de República Dominicana. En general, la inversión social no ha sido la prioridad macroeconómica durante los últimos 20 años (véase **Gráfico 23**).

La inversión social *per cápita* real aumentó en 3.9% en términos absolutos para el periodo 1991-2009. Con una importante caída durante el periodo de crisis 2003-

2004 de 14.3%, debido a la caída de la inversión en el gasto público total.

La evolución de la participación de los montos destinados a los servicios sociales respecto al gasto total durante el periodo 1991-2010, presenta un promedio anual de 43.4%, el menor porcentaje se tiene en 2005 con 37.9% del gasto total ejecutado. Mientras que para los servicios no sociales han destinado en promedio 56.6% del gasto total.

Sin embargo, analizando los promedios por décadas de ejecución presupuestaria encontramos que hay una disminución del promedio del gasto destinado al pasar de 45.5% en los 90 a 40.8% en la presente década (véase **Gráfico 24**).

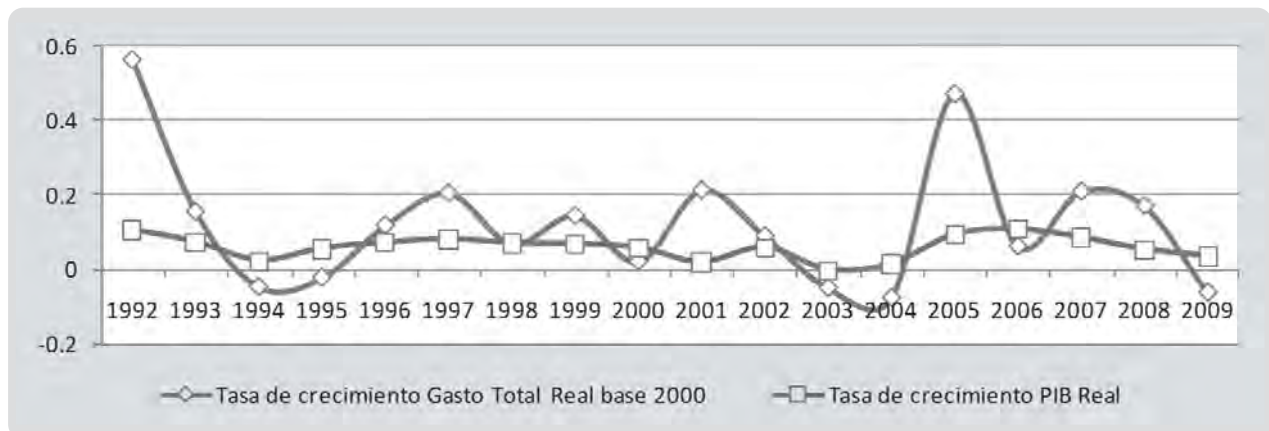
Analizando por periodo presidencial, se refleja la disminución del porcentaje destinado a los servicios sociales respecto al gasto total durante cada periodo 47.2% (1992-1995), 44.4% (1996-1999), 44.3% (2000-2003), y 40.2% (2004-2008).

El detalle de la composición de los servicios sociales muestra que el sector Educación es el que tiene mayor peso dentro de los montos ejecutados en la inversión social durante el periodo estudiado, al promediar 30% del gasto social; seguido por Salud, 19%; Asistencia Social, 12%; y Seguridad Social, 11% (véase **Gráfico 25**).

La participación de la función Educación, cuyo porcentaje alcanzó 36% del gasto social en 1999, y en 2002 se ha visto mermada durante la última década, cayendo a niveles menores de 30% en los últimos tres años.

Una de las mayores restricciones presupuestarias que se presenta en la década actual la constituye el cumplimiento de los compromisos asumidos por la deuda (véase **Gráfico 26**).

Gráfico 22: Tasa de crecimiento gasto social real y PIB real, 1991-2009



Elaboración propia con datos de la DIGEPRES.



Gráfico 23: Comportamiento del gasto social per cápita, 1991-2009

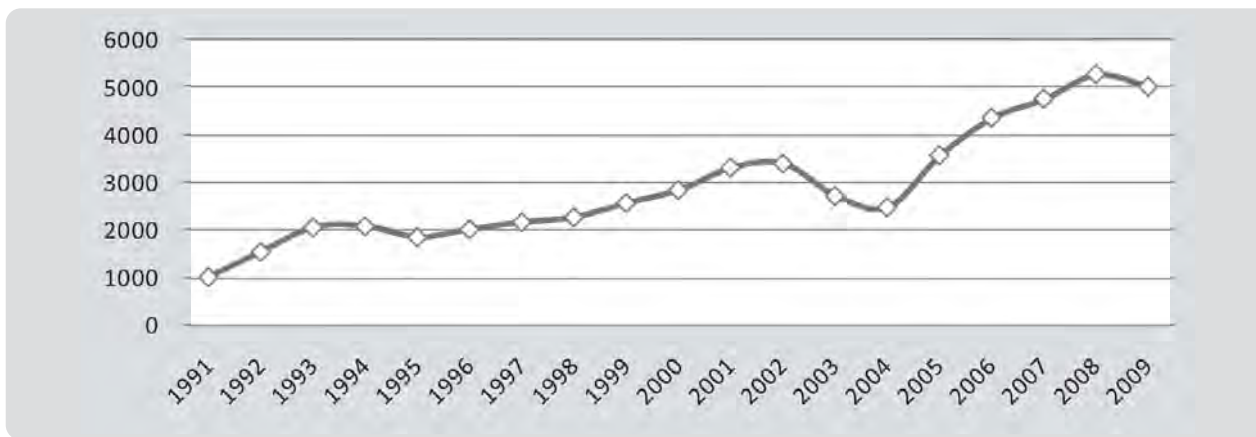


Gráfico 24: Prioridad fiscal, 1991-2010 | Porcentaje del gasto total

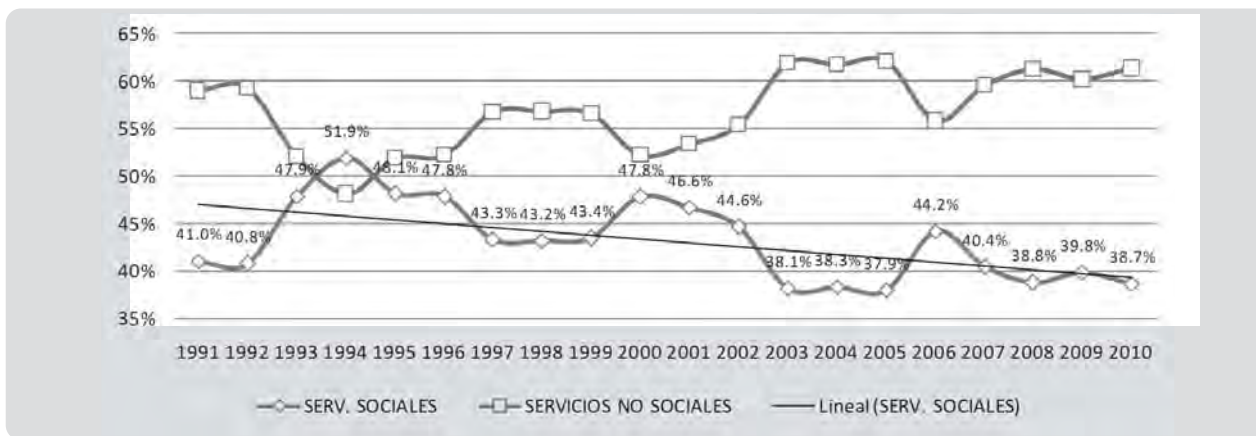


Gráfico 26: El servicio de la deuda pública | Porcentaje del PIB

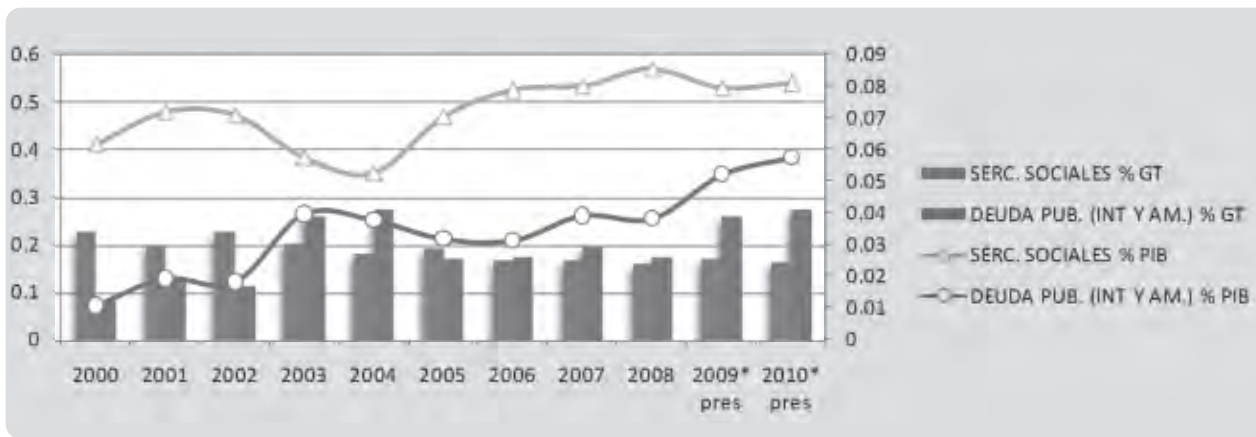
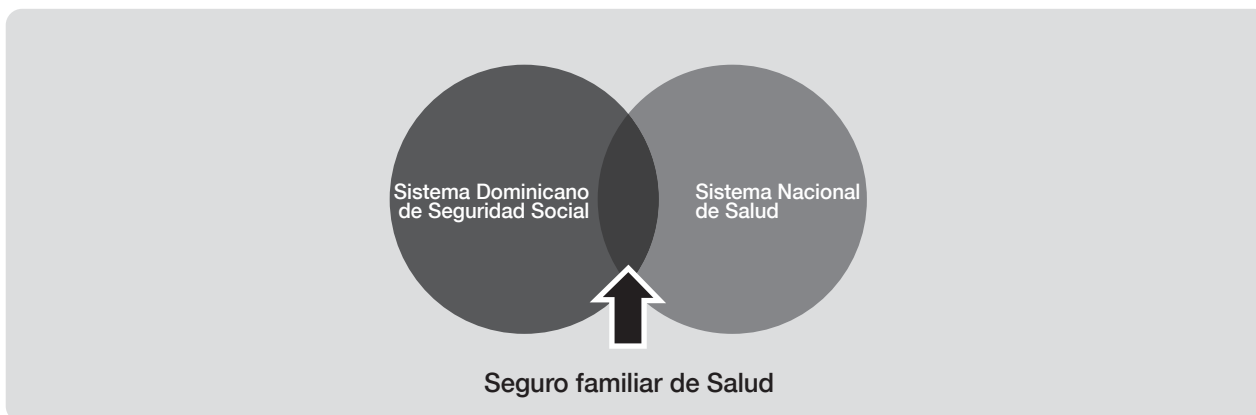


Gráfico 27: Estructura del sistema de salud de República Dominicana



Todos los Gráficos de esta página son de elaboración propia con datos de la DIGEPRES.

En contraste con los servicios sociales, encontramos los datos del monto destinado a la deuda como porcentaje del PIB y observamos su incremento de manera alarmante, sobre todo a partir de 2003. El movimiento en los porcentajes del gasto total muestra un incremento del monto destinado a la deuda y representó 26.3% del gasto total en 2009, mientras que rubros como educación representan sólo 11.6%.

Dichos montos influyen para que los porcentajes en los rubros sociales se vean mermados, dado que se recurre a endeudamiento para grandes proyectos de infraestructura, como el metro de Santo Domingo, que no son prioridad en estos momentos de crisis.

4.4. Estrategias de intervención: modalidades de entrega, cobertura del sistema y modelo de financiamiento

Políticas de salud y seguridad social

Con la aprobación de la Ley General de Salud (42-01) y la Ley del Sistema de Seguridad Social (87-01), promulgadas en el primer semestre de 2001, se modifica radicalmente todo el sistema de provisión de salud del país. Este avance se da en un contexto de complejos procesos económicos, sociales, demográficos, culturales y políticos, que de alguna manera ha condicionado el contenido y la conformación estructural de la misma y ha influenciado en sus avances y limitaciones (véase *Gráfico 27*).

Se aprobó un sistema de seguridad social altamente permeado por la extrapolación de modelo foráneo, impulsado sobre todo por el empresariado y por los organismos de financiamiento. Empalma un sistema de protección social, que instituye por ley la participación del sector privado, sustentado en el aseguramiento universal obligatorio, en la competencia regulada de aseguradores y prestadores de servicios tanto públicos como privados, en la definición de un modelo integral de atención en salud, en la separación de funciones del sistema en entidades diferenciadas entre sí, todas en consonancia con las tendencias de América Latina. La Ley General de Salud se ocupa del Sistema Nacional de Salud y la Ley de Seguridad Social se ocupa del Sistema Dominicano de Seguridad Social, ambos sistemas confluyen en el establecimiento del Seguro Familiar de Salud, para el cual se han determinado diversas estrategias y mecanismos:

- Un sistema nacional de salud cuya rectoría está a cargo de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), la cual funge como la máxima autoridad nacional en aspectos de salud. La Ley 42-01 ordena a la SESPAS llevar esta rectoría por medio de la separación de funciones de regulación, provisión de servicios, financiamiento y supervisión (descentralización funcional) y la desconcentración territorial de la función de la rectoría. Esto es lo que a nuestro juicio se llama un “descontrol controlado”.
- El sistema se encarga de la atención de salud de las personas, lo que incluye las actividades de promoción de la salud, de prevención específica y de recuperación de la salud y rehabilitación que se ejecutan a nivel individual y social. Para el cumplimiento de estas funciones, se ha establecido que

los servicios públicos de salud deben reestructurar y conformar una red única de Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), conformada a su vez por redes regionales descentralizadas y estructuradas por niveles de atención (primaria, ambulatoria especializada y hospitalaria), con la participación tanto pública como privada²⁶⁴.

- Establecimiento del Seguro Familiar de Salud, de vocación universal, el cual oferta un Plan Básico de Salud (PBS) único y obligatorio para toda la población, independientemente del régimen de financiamiento que cubra al usuario. Dicho plan contempla financiamiento mixto, por un lado, el financiamiento público para la población sin poder contributivo y el financiamiento privado a través de las cotizaciones tanto de la población trabajadora como de los empleadores. El valor anual *per cápita* del PBS es regulado, equivalente a una prima de seguros, lo cual permite la compensación entre afiliados de diversos ingresos y riesgos en salud.
- Afiliación obligatoria al sistema de protección social en salud, con derecho a recibir las prestaciones definidas en el PBS del Seguro Familiar de Salud.
- La recaudación centralizada a través de una Tesorería de la Seguridad Social (TSS) con autonomía.
- La creación de un Seguro Nacional de Salud (SENASA), en el que se afiliarán la población en los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado, así como los empleados de las instituciones públicas y descentralizadas que no tengan seguro de autogestión. Éste se estipuló para que sirva, además, de contención al juego de oferta y demanda, por su vocación social.
- El marco legal define que el aseguramiento universal de salud se realice a través del Seguro Familiar de Salud, el cual —como indica su nombre— es familiar y no individual. Para esto se dividió la población atendiendo a criterios puramente financieros:
 - 1) los que van al Régimen Contributivo (RC), la población con capacidad de contribución conformada por los asalariados y sus dependientes, así como sus empleadores. En este caso se financia con aportes proporcionales de los trabajadores y de los empleadores. La gestión de riesgos corresponde a las Aseguradoras de Riesgos de Salud (ARS) pública y privadas.
 - 2) los que van al Régimen Subsidiado (RS), las familias sin capacidad contributiva, cuyos ingresos sean menos del salario mínimo promedio nacional, conformada por los desempleados, los indigentes y personas con discapacidad. El financiamiento del seguro familiar de salud corresponde aportarlo al Estado, y la gestión de riesgos debe ser asumida por el SENASA. En el caso del Régimen Contributivo-Subsidiado (RCS), previsto para las familias de trabajadores del sector informal y por cuenta propia cuyos ingresos sean superiores al salario mínimo nacional, el financiamiento debe ser compartido entre el Estado y los miembros de la familia.
- Se prevé libertad de selección de ARS para afiliados del sector formal, no para los trabajadores por cuenta propia ni para los del RCS.



- La creación de la Dirección de Información de Defensa a los Afiliados de la Seguridad Social (DIDA), organismo que está orientado hacia la satisfacción con equidad de las necesidades de los afiliados, ejerciendo la defensa y orientación efectiva, tanto de ellos como de sus familiares.
- La creación de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), la cual es una entidad pública, técnicamente especializada, dotada de autonomía y personería jurídica, facultada para autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones autorizadas a operar, como las ARS y el SENASA.

La articulación de estas dos leyes ha implicado una nueva configuración del sistema de protección social en salud, bajo la concepción de separación de funciones. Así como la SESPAS es el organismo rector del subsistema de salud, existe un organismo rector del subsistema de seguridad social que es el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS). Este organismo está presidido por el ministro de Trabajo y la vicepresidencia la ocupa el ministro de Salud. De igual forma, la ley contempla un Consejo que responde a la concepción tradicional tripartita, compuesto por empleadores, sindicatos y representantes del gobierno principalmente, estos con capacidad de veto y voto y por otros sectores de la sociedad civil con solo capacidad de voto.

Situación del Sistema de Salud después de la reforma.

Desde 2001, momento en que se aprueba la ley, hasta 2009 no ha habido un proceso de implementación uniforme. El modelo presenta graves rezagos, si comparamos lo establecido en las dos leyes y su reglamento con la realidad actual del sistema. Los diversos conflictos e intereses, los cambios políticos, la debilidad institucional y la falta de una real priorización, entre otros factores, han entorpecido el desarrollo cabal del sistema, el cual estipula la cobertura universal para 2011.

A partir del comienzo del sistema, la lucha pasó del CNSS. Allí, el dominio de los sectores empresariales que representaban a las ARS por medio del veto, frente a sectores sindicales debilitados, había restringido la implementación del sistema de salud durante casi 5 años sólo a la afiliación en el RS en algunas zonas del país, lo cual sucedía mientras que las igualas médicas²⁶⁵ se beneficiaban de la entrada de los trabajadores en sus carteras de cotizantes de forma obligatoria, como estipula la ley. En 19 de diciembre de 2006²⁶⁶ se llega a un acuerdo²⁶⁷ de avanzar en la implementación, pero sin embargo fue necesario recortar derechos previstos en marco legal y aumentar la carga económica de los empleados. Éstas y otras medidas, acomodadas a la complacencia del empresariado y en franco detrimento de los(as) afiliado(as), permitieron avanzar exponencialmente el sistema en términos de cobertura, comparado con años anteriores pasando de 463 mil 116 afiliados en diciembre de 2006 a 3 millones 551 mil 221 en enero 2010 para un aumento de 666.81%. No obstante estos progresos, persisten serias dificultades. Veamos algunas de ellas:

- *Cobertura baja.* Apenas 35.87% de la población tiene seguro médico (mujeres, 36.87%; y hombres, 34.87%). En abril de 2009, según la ENFT,

sólo 62.98% del total de trabajadores(as) del país eran titulares, con una tasa de dependencia bastante baja: de 0.64, o sea por cada titular, en promedio, apenas 0.64 personas se benefician del sistema en el RC.

- *Inexistencia de un PBS.* Se cuenta con un recorte (caricaturesco) llamado Plan de Servicios de Salud (PDSS) de menos alcance en términos de prestaciones de servicios que el PBS estipulado por ley. La diferencia de esos dos planes aportan una suculenta batería de servicios que se han convertido en planes complementarios.
- Según la Encuesta Nacional de Hogares, Ingresos y Gastos de la República Dominicana, sigue siendo más alto el gasto de bolsillo del primer decil (10% más pobre) con respecto al último decil (10% más rico).
- *Inequidad.* Existen hartas diferencias en la característica, el desarrollo y los beneficios entre las personas que pertenecen a un régimen con respecto al otro. Vamos a mencionar algunos que consideramos esenciales, tales como: a) la cápita del RS se ha mantenido igual desde 2007, mientras que la del RC ha sido variada en cuatro ocasiones (2009), alejándose uno del otro; b) las tasas de dependencia son muy distintas (la del RS es de 1.33, la del RC es de 0.90); c) las personas beneficiadas del RS no necesitan hacer un pago adicional, pero tienen que ir a la Red de Prestadora Pública, desprestigiada durante años. Si costaran igual, no importaría que una persona del RS fuera a atenderse a una prestadora de servicio público, y viceversa. Por tanto, el tipo de servicio que se logra recibir está diferenciado por la capacidad de pago de las familias.
- *Exclusión.* A pesar de los esfuerzos, siguen estando fuera del sistema las personas con discapacidad y con VIH, aunque la ley prevé la integración de estos sectores sin más. De igual modo, dado que no se ha implementado el RCS, los trabajadores por cuenta propia (casi 60% de los trabajadores) siguen fuera del sistema²⁶⁸.
- *Baja calidad de los servicios.* Existen rezagos en la reestructuración de la red pública, de forma que el sistema no garantiza la calidad de los servicios de salud a sus afiliados.
- *Baja inversión del gobierno en seguridad social.* Desde la implementación del sistema el gobierno ha invertido en promedio menos de 0.8% del PIB por año.
- *Primacía de lo económico ante la enfermedad.* El sistema implementado exhibe uno de los peligros más grande de los sistemas implantados en las reformas de seguridad social en América Latina, pues hasta este momento han prevalecido los intereses económicos de las ARS por encima de la salud de la gente. Estas administradoras muestran hartas ganancias, mientras en la población persisten indicadores de salud urgentes de atender²⁶⁹.

A pesar de que la reforma de la ley también introdujo cambios en la prestación de servicios, adoptando un modelo de red de los Servicios Regionales de Salud (SRS) de República Dominicana, de acuerdo con la



Cuadro 8: Indicadores de infraestructura de salud

Médicos/10,000 hab. (ec)*	Enfermeras Licencidas/10,000 hab.(ac)*	Enfermeras Auxiliares/10,000 hab.	Bioanalistas/10,000 hab. (ac)*	Odontólogos/10,000 hab. (ac)*	Camas/10,000 hab. (ad) (ae)**	Hospitales (públicos y privados) (ad) (ae)**	Proporción menor de un año vacunada contra polio (q)	Proporción menor de un año vacunada sarampión (q)	Proporción menor de un año vacunada Difteria, Pertusis y Tétanos (q)	Proporción menor de un año vacunada contra tuberculosis (q)
2008	2008	2008	2008	2008	2007	2007	2007	2007	2007	2007
11.2	2.3	5.9	0.9	1.3	12	316	85.6	96.1	85.2	92.4
ESTABLECIENTOS DE SESPAS POR TIPO										
Total	Hospitales		Subcentros	Dispensarios	Consultorios	Clínica		Centro		
	Provinciales	Municipales				Rural	Urbana			
1,242.00	47	93	17	119	213	46	676	31		

Construcción propia con información de la SESPAS (2008) y OPS/OMS República Dominicana *Solo de SESPAS, **Inventario incluye Centros de Salud de la SESPAS y del IDSS,FFAA, y ANDECLIP con cama.

Disposición Interna de la SESPAS 24-05, que impulsa diferentes niveles de atención y que por tanto garantizaría mayor cercanía a la gente, persisten altas brechas entre lo estipulado en las leyes y su aplicación. Las deficiencias de la rectoría y la mala articulación del sistema principalmente penaliza a los más empobrecidos, o sea a aquellos(as) afiliados(as) al RS y aquellos que aun sin afiliar deben dirigirse a los establecimientos públicos.

Según las estadísticas de la SESPAS, en 2008 se cuenta con 1 mil 242 centros, con capacidad de 2 camas por cada 1,000 habitantes. Dispuestas de acuerdo con la información del **Cuadro 8**.

Se cuenta con 20 médicos y 20 camas por cada 10 mil habitantes, elementos que dan una idea de la capacidad de respuesta del sistema. Estas cifras parecen satisfactorias, pero existe mala planificación de la atención. Un ejemplo de esto es que sólo se cuenta con

dos médicos psiquiatras por cada 100 mil habitantes, un hospital especializado en enfermedades mentales, y apenas 7% de la población tiene acceso a medicamentos psicotrópicos, muy por debajo de la media de los países latinoamericanos y del Caribe. No hay suficientes médicos de familia para satisfacer la implementación de la atención primaria en salud. Un detalle a tomar en cuenta es que los sueldos de los médicos son muy reducidos y a menudo esto los lleva a buscar otras fuentes de ingreso en el sector privado.

Las deficiencias del sistema son graves cuando se verifican los indicadores sociales. En este sentido, según datos del MEPLYD en los últimos 4 años, la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la mortalidad por malaria y la mortalidad por leptospirosis mantienen una tendencia a aumentar, mientras que la mortalidad por dengue y tuberculosis han sufrido leves descensos. Para 2010,

Cuadro 9: Mortalidad y morbilidad en Dominicana

Concepto	2006	2007	2008	2009	Δ
Mortalidad					
Mortalidad materna (tasa x 100 mil nacidos vivos)	81.9	72.8	86.3	91.7	
Mortalidad infantil (tasa x 1 mil nacidos vivos) /a		13.9	15.5	15.8	
Letalidad del dengue (tasa x 100 casos hemorrágicos)	22.5	20.8	23.1	7.2	D
Muertes por inmunoprevenibles	10	2			D
Mortalidad por Tb (tasa x 100 mil hab.)	1.2	0.9	1	1.2	
Mortalidad malaria (tasa x 100 mil hab.) IPA/100	0.1	0.2	0.2		
Letalidad leptospirosis (tasa x 100 casos)	3.7	5.3	5.8	4.9	
Muertes por leptospirosis	31	124	70	45	D
Morbilidad					
Malaria (tasa x 100 mil hab.)	38.2	29.2	19.1	16.8	D
Tuberculosis (tasa x 100 mil hab.)	45.6	40.5	42	42	D
Casos enfermedades inmunoprevenibles	60	21			D
Infección por VIH (%)	1.1	1.1			
Dengue (tasa por 100 mil hab.)	66.8	101.8	49.2	86.2	
Casos leptospirosis	849	2,359	1,212	945	D

Tomado del informe Análisis del Desempeño Económico y Social de la República Dominicana Enero-Diciembre 2007, con datos de UAAES/SEEPyD con información de ENDESA. /a: Tasa de Mortalidad Infantil notificada y ajustada al subregistro (SINAVE).



89.7% (79 casos) de las muertes maternas confirmadas ocurrieron en hospitales públicos y 10.3% (9 casos) en centros privados. De igual forma, de las muertes infantiles confirmadas más de 95% ocurrieron en hospitales. El mismo comportamiento lo podemos observar en las otras causas de mortalidad. Por otro lado, tanto la letalidad de la leptospirosis como la del dengue han disminuido significativamente, a pesar del aumento acumulado de casos este año (2010; véase también **Cuadro 9**).

El dengue, la malaria, la tuberculosis y la leptospirosis son enfermedades asociadas con condiciones de pobreza, lo cual toma un matiz de mayor vulnerabilidad por las dificultades acarreadas por las condiciones precarias en que viven muchas familias en un país de una larga y prolífera temporada ciclónica. Estas enfermedades ya han sido erradicadas en las mayorías de los países; sin embargo, en nuestro país en promedio se mantienen rígidos indicadores de deterioro. De acuerdo con lo observado en el acápite 2.3.1, se identificó el Estrato 1 con enormes riesgos asociados con las dificultades de prevenir este tipo de enfermedades, que tienen mucho que ver con el establecimiento de condiciones de vivienda adecuadas. Los ámbitos geosociales que fueron identificados en el acápite 2.3.2 como los de mayor riesgo son los más propensos a sufrir estas enfermedades con un destino casi mortal en razón de la ausencia de centros de atención adecuados.

Esta persistencia puede estar asociada con la mala distribución de los servicios, con la concepción curativa de la salud, con la deficiencia de la gestión y sobre todo con la baja inversión histórica en salud (véase **República Dominicana, Anexo**). La inversión en salud, al menos a partir de 1985, nunca ha llegado a ser 2% del PIB, manteniéndose entre 1.1% y 1.95% del PIB anual. Para 2010, en pleno siglo XXI, la inversión funcional en salud es de 1.8% del PIB.

Sistema de pensiones de República Dominicana: un modelo de privatización

El modelo previsional predominante hasta 2001, encontrado por la reforma, era el régimen basado en el esquema financiero solidario²⁷⁰ (o mal llamado régimen financiero de reparto), bajo una administración del sector público, que databa desde el 30 de agosto de 1948 (*Gaceta Oficial* 5, 1949). Con la Ley 87-01 se reforman los regímenes de seguro de pensiones existentes en el país, de los cuales los más importantes son el del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)²⁷¹ —que protege a los sectores laborales privados con ingresos inferiores a dos salarios mínimos— y el creado con la ley 379-81, del 11 de diciembre de 1981, para los funcionarios y empleados(as) del gobierno dominicano²⁷², de similar capacidad²⁷³. Además de otros planes de pensiones gestionados administrativamente por mandato de la Ley 379-81 para las instituciones descentralizadas del Estado dominicano —como es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) desde 1982; en 1996 tenía 37 mil afiliados— y los planes de pensiones en áreas laborales específicas, como los puertos, hoteles, choferes o metalúrgicos, es decir, empresas privadas que por iniciativa propia habían creado planes de pensiones para cubrir el retiro de sus trabajadores(as).

Un hito importante fue que a partir de abril de 1998 se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)²⁷⁴ y para noviembre de ese mismo año se creó la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP).

Como vemos, coexistían varios esquemas financieros solidarios, funcionando de forma descoordinada e independiente uno de otro, y un esquema de pólizas nacido del sector privado. Carecían de una institución especializada de regulación, supervisión y fiscalización, lo que dificultaba la transparencia y fomentaba la frecuencia de prácticas dolosas y arbitrarias. Eran evidentes los actos de corrupción en el sistema, desde asignaciones discrecionales y sin mérito de pensiones sin observar la ley hasta pensiones cuantiosas de personas que no estaban en el sistema atendiendo a criterios de inspectores que otorgaban pensiones de discapacidad sin la existencia de la misma. En muchos casos, las pensiones eran independientes de los aportes realizados por los afiliados. Esta situación generó importantes déficits en cada uno de los esquemas preexistentes, haciendo insostenible su funcionamiento en términos del financiamiento necesario para cumplir con los beneficios establecidos.

En 2009, el sistema tenía un total de 29 mil 633 pensionados, mientras que —según las estimaciones del Banco Central de la República Dominicana— ese año había en el país un total de 747 mil 335 personas mayores de 60 años de edad.

Era, pues, un esquema altamente excluyente y escasamente ambicioso, dejaba fuera —aun contra un mandato de las leyes— a casi todos los dependientes. De igual forma, se dejaba fuera a los(as) trabajadores(as) de altos ingresos, pues se asumía que estos individuos no requerían cobertura de los riesgos de salud y la vejez mediante un seguro público. Se pasó por alto la naturaleza del sistema previsional, por cuanto los altos ingresos durante la etapa activa que pudieran tener, no se trasladan necesariamente a la etapa pasiva (Actis, 2002).

La reforma y sus resultados

Con la aprobación de la Ley 87-01 se efectuó una reforma estructural sustitutiva del sistema, pues se impuso una transformación del régimen financiero, se incorporó la participación privada y se sustituyó²⁷⁵ el sistema de financiamiento solidario por el sistema de capitalización individual. Es decir, que en el nuevo modelo los afiliados recibirán una pensión de acuerdo con el monto acumulado de ahorros en su cuenta individual de su vida laboral; mientras que en el solidario, como apuntamos antes, los fondos recibidos como pensión provenían de un fondo común generado por la sumatoria de los aportes de los contribuyentes.

A pesar de que es muy cercano a muchas de las reformas que se han realizado en América Latina, al igual que la reforma de salud, la reforma de pensiones en nuestro país tiene algunas particularidades distintivas:

1. El IDSS deja de recibir las cotizaciones por parte de los afiliados que se mantienen en el sistema de reparto, las cuales, en cambio, son enviadas a la Secretaría de Estado de Fianzas (ahora Ministerio de Hacienda) que es la institución que ha asumido el pago a los pensionados del sistema solidario (reparto).



2. La población afiliada en el nuevo sistema con menos de 45 años de edad fue obligada a pasar al nuevo sistema de pensiones, mientras que a los mayores de 45 años se les dio la libertad de elegir. El nuevo sistema otorga a los trabajadores que estaban cubiertos por las leyes 1896 y 379, que optaron por el régimen de Cuentas de Capitalización Individual (CCI), el derecho a un bono de reconocimiento que funciona como una compensación a los derechos adquiridos en el régimen solidario. Este bono debe acreditarse a la administradora de bono correspondiente. El bono de reconocimiento representa el pasivo actuarial a la fecha de vigencia del nuevo régimen previsional por concepto de derechos acumulados en el tiempo. En 2006, el pasivo actuarial de las obligaciones del Estado en el Ministerio de Hacienda era de 33.9 mil millones de pesos, equivalente a 3.4% del PIB²⁷⁶.

3. Todos(as) nuevos(as) entrantes al mercado de trabajo, sin importar su edad o sector laboral tendrán que afiliarse al nuevo sistema.

4. Los afiliados al nuevo sistema tienen “libre elección” y podrán cambiarse una vez al año de AFP, aunque no de sistema.

5. El(la) afiliado(a) podrá elegir al momento de pensionarse una pensión bajo la modalidad de retiro programado, asumiendo así el riesgo de longevidad y rentabilidad futura o una pensión bajo modalidad de renta vitalicia, en la cual una compañía de seguro asume el riesgo de longevidad y rentabilidad futura.

6. A diferencia de las otras reformas, el sistema dominicano tiene un tercer régimen de afiliación, que estipula la incorporación de los trabajadores del sector informal; se trata del RCS, su financiamiento dependerá de los aportes de los trabajadores y de un subsidio variable, según tipo de ocupación, que aportará el Estado.

7. El sistema descansa en un sistema de recaudo centralizado a través de una tesorería de la seguridad social que se encarga de la facturación, cobro y dispersión de los recursos a las diferentes AFP.

8. El establecimiento de un fondo de solidaridad social correspondiente a 0.4% de las cotizaciones para completar la pensión mínima a todo trabajador mayor de 65 años de edad y por lo menos 300 meses de cotización y sin suficientes fondos para cubrir una pensión mínima.

9. Se instituyó un programa de pensiones asistenciales paralelo con el contributivo (no solidario) totalmente subsidiado por el Estado, por lo que la fuente de su financiamiento es el presupuesto público.

10. La administración de los fondos se consagró a instituciones públicas y privadas llamadas AFP, las cuales además deben contratar un seguro a efectos de cubrir la discapacidad y/o el fallecimiento del afiliado.

11. El Estado asume la tarea de supervisión y regulación del sistema a través de la SIPEN, creada a tal efecto y dotada de autonomía y personería jurídica.

12. El sistema señala una forma de inversión de los fondos, destinado sobre todo a fomentar asuntos sociales.

13. El sistema tiene vocación universal para cubrir a todos(as) los(as) dominicanos(as) y abre a los(as) que están en el extranjero.

Ahora bien, una cobertura tan amplia como la que se describe, enfrenta el desafío del equilibrio financiero. Es por esto que la forma como se pensó fue a partir de regímenes paralelos con coberturas en diferentes segmentos de la población. La nueva ley exige que cada régimen cumpla con un criterio de equilibrio actuarial y contable, al tiempo que establece la absoluta independencia de los fondos de cada sistema respecto de los demás, e inhibe posibles transferencias de uno a otro (Actis, 2002; véase *Cuadro 10*).

A diferencia del sistema de salud, en el cual entró una institución estatal a competir con las demás, como fue el SENASA, en el sistema de pensiones no existe una institución que permita equilibrar la mal llamada libre competencia. La creación de la AFP Banreservas por el banco estatal funciona con la misma lógica de mercado que las otras AFP con finalidad lucrativa.

Para 2008, los maestros lucharon por mantener su institución que obedecía a un sistema solidario con mayores beneficios que los antes descritos. Su lucha permitió la erogación de la Ley N° 451-08, que introduce modificaciones a la Ley General de Educación (N° 66-97) del 10 de abril de 1997 (pensiones y jubilaciones para maestros del sector oficial, G.O. N° 10490 del 23 de octubre del 2008), con esto se mantiene el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA).

Con estas modificaciones se implantan cambios sustanciales al Sistema Dominicano de Seguridad Social, el cual pretendía ser un modelo de reforma de tipo sustitutivo en cuanto al sistema de pensiones y lo convierte en un modelo paralelo para los(as) maestros(as), y sus familiares, en el cual coexistirán tanto el sistema de CCI como el sistema solidario.

En el modelo de CCI, las contribuciones son definidas a partir del salario devengado; sin embargo, las prestaciones van a depender del monto final acumulado en las cuentas individuales, por lo cual esto significa un gran riesgo y ha generado alta preocupación en República Dominicana. No está claro si las tasas de reemplazo o el modelo final de las pensiones en relación con su último salario será adecuado o no. Jeffrey Lizardo, siguiendo a Mesa Lago, apunta que el modelo de CCI depende de tres factores primordiales: la rentabilidad real del fondo, el crecimiento del salario del trabajador y el número de años de cotizaciones. De forma que éste tiene tres supuestos para su funcionamiento satisfactorio —descritos por Lizardo— que será necesario evaluar (Lizardo, 2006):

- Se genera una rentabilidad real mínima y se establece a través del tiempo lo que supone estabilidad macroeconómica, baja incertidumbre y un mercado de capital desarrollado.
- Se espera que el trabajador cotice de manera permanente a través de su vida laboral lo que implica un trabajo seguro y estable. En este aspecto, el periodo de aporte y el monto de cotización son sumamente importantes para que se traduzca en mayores fondos acumulados en cuenta individual.



Cuadro 10: Beneficios, condiciones y pensión final y mínima de los tres regímenes de afiliación

Tipo de Beneficio	Condiciones	Pensión Final	Pensión Mínima	
Régimen Contributivo	Pensión de vejez	60 años de edad y haber cotizado durante un mínimo de 30 años o haber cumplido 55 años y haber acumulado un fondo que le permita disfrutar una pensión superior al 50% mínimo	Resultado a partir de los fondos acumulados en la cuenta de ahorro individual.	100% del salario mínimo legal bajo que es el del sector público. Garantizada por el Fondo de Solidaridad Social o, en su defecto, por el Estado.
	Pensión por discapacidad total o parcial	Sufrir una enfermedad o lesión crónica o haber agotado el derecho a prestaciones por enfermedad no profesional	60% del salario base promedio de últimos 3 años para la discapacidad total y 330% para la parcial	NA
	Pensión por cesantía por edad avanzada	Quedar desempleado con 57 años de edad o más, y haber cotizado un mínimo de 25 años	Pensión mínima	NA
	Pensión de sobrevivientes	Fallecimiento del afiliado activo	Pensión no menor de 60% del salario cotizable de los últimos 3 años ajustado al ipc. El conyugue sobreviviente menor de 50 años de edad o hijos menores recibirían la pensión por sólo 60 meses, si tiene de 50 a 55 años de edad, la recibirán por 72 meses y vitalicia si el cónyuge tiene más de 55 años de edad	NA
Pensión Solidaria	Pensión solidaria	Pensión por vejez y discapacidad total o parcial o por sobrevivencia a todas las persona mayores de 60 años de edad y a las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad, ambos sin los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades	NA	60% del salario mínimo público
	Pensión por vejez	Haber cumplido 60 años de edad y tener los fondos acumulados suficientes que garanticen una pensión mínima	Depende de los fondos acumulados en la cuenta individual	70% del salario mínimo privado. Para ser elegible para recibir la pensión mínima con un subsidio del Estado, el afiliado deberá haber cumplido 65 años de edad y haber cotizado por un mínimo de 25 años
Régimen Contributivo-Subsidiado	Pensión por discapacidad total o parcial	Sufrir una enfermedad o lesión crónica o haber agotado el derecho a prestaciones por enfermedad no profesional.	60% del salario base promedio de los últimos 3 años para la discapacidad total y 30% para la parcial	NA
	Pensión de sobrevivientes	Fallecimiento del afiliado activo	Pensión no menor de 60% del salario cotizable de los últimos 3 años ajustado al ipc. El conyugue sobreviviente menor de 50 años de edad o hijos menores recibirían la pensión por sólo 60 meses, si tiene de 50 a 55 años de edad, la recibirán por 72 meses, y vitalicia si el cónyuge tiene más de 55 años de edad	NA

Construido por Jeffrey Lizardo para la Revista Estudios Sociales

- Se considera que la administración de las cuentas individuales por parte del sector privado es más eficiente y transparente.

En el tema de la rentabilidad, a diciembre de 2009, el Patrimonio de los Fondos de Pensiones ascendía a casi 6% del PIB del país, unos 94 mil 318 millones de pesos, acumulados en el periodo de julio de 2003 hasta diciembre de 2009. De este monto, 72% los administra el fondo de CCI, equivalente a 67 mil 817 millones. El resto se divide en reparto individualizado, fondo de solidaridad y el INABIMA.

En el marco de las CCI, la competencia es fuerte. Desde el comienzo del sistema existían diez AFP funcionando, de las cuales quedan cinco, siendo la más sólida —en términos del monto que maneja— AFP Popular, con 36% de los montos de las CCI.

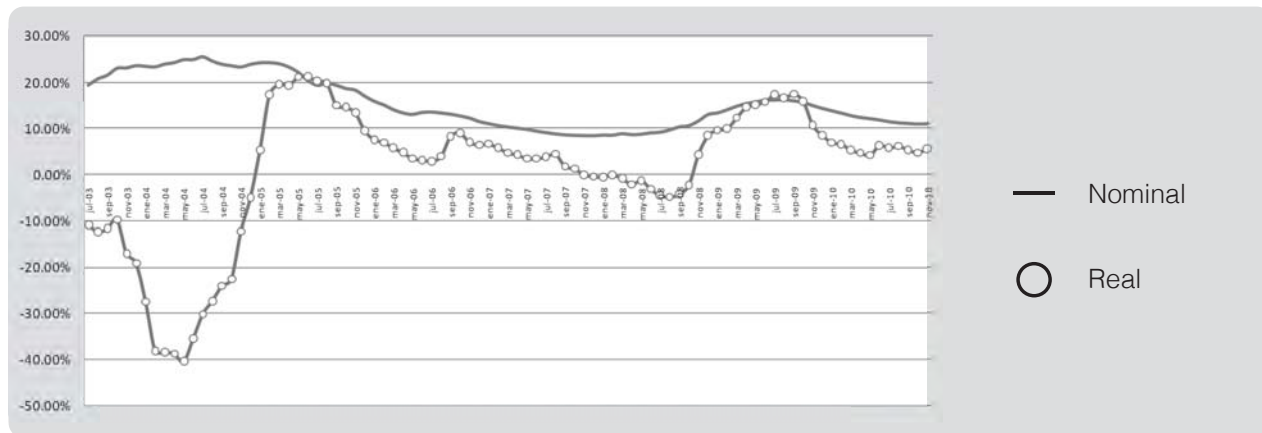
El sistema “elegido” de las CCI ha demostrado que permite acumular altos volúmenes de capital de forma exponencial, que les resultan llamativos a todos los gestores del mercado. No obstante, independien-

temente de los altos volúmenes, se disminuye la tasa de crecimiento mes por mes. Esto es posible, debido a dos razones: la falta de diversificación de los fondos de pensiones —los cuales muestran una gran concentración— y a la inconsistencia de la vida laboral del trabajador dominicano.

En marzo de 2010, los recursos de los fondos de pensiones, según la SIPEN (2009), estaban 90.2% concentrados en bancos y sólo 5.0% estaban integrados directamente en empresas, las cuales son privadas, actividad que aumenta los riesgos de volatilidad y reduce el efecto positivo que dichas inversiones pudieran tener para el desarrollo económico y social del país.

La restricción recibida hasta el momento para la inversión de los fondos de pensiones en el país ha llevado a que estos dependan básicamente de la capacidad de cotizar de los(as) trabajadores(as), de la fluctuación de la inflación y la vacilación de tasa de cambio, lo que los hace aún más vulnerables al sistema²⁷⁷. En diversos momentos, la rentabilidad real de los fondos ha tenido comportamiento negativo,

Gráfico 28: Rentabilidad nominal y real de los fondos de pensiones, 2003-2009



SISPEN

como fue el caso del trimestre abril-junio de 2008²⁷⁸ (véase **Gráfico 28**).

Datos ofrecidos en el semanario clave (Ruiz, 2010), apuntan que —de acuerdo con los reportes de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS)— la rentabilidad real histórica de los fondos de pensiones en República Dominicana, desde julio de 2003 hasta junio de 2009, es de sólo 1.9%. Esta rentabilidad es la ganancia real que han obtenido los trabajadores por sus ahorros obligatorios, y que se suponen que debe financiar la pensión que recibirán en su retiro, cuando lleguen a una edad de 60 años. Sin embargo, apuntaba el semanario, las AFP cosechan ganancias que crecen cada año. Entre julio de 2005 y julio de 2006, el promedio de la utilidad anual sobre el patrimonio neto de las gestoras de esos fondos fue 7.8%. Pero entre julio de 2008 y julio de 2009 alcanzó la tasa de 30.4%, cuando el promedio en América Latina fue de 10.6%, según los reportes de la AIOS (Ruiz, 2010). Es posible que el desconocimiento de los derechos adquiridos y la poca información de los afiliados constriña los beneficios.

En cuanto a la sostenibilidad de la cotización, que es el segundo supuesto que menciona Carmelo Mesa Lago, si tomamos en cuenta las estadísticas de la SISPEN podemos observar que a marzo de 2010 se habían afiliado unas 2 millones 255 mil 339 personas. De éstas, apenas estaban cotizando activamente unos 1 millón 109 mil 033 afiliados, por lo que la densidad de la cotización se ubica en 49.17% de todo el sistema. Esta densidad era aún menor, para marzo, en el CCI, pues la cantidad de afiliado eran 2 millones 079 mil 225 y sólo cotizaban realmente unos 990 mil 507, lo que arroja un densidad paupérrima de 47.64%, la cual lleva una tendencia decreciente.

Todavía el sistema no ha sido capaz de captar ni siquiera la mitad de los ocupados del país, debido a que no se ha emergido plenamente en el mercado laboral informal que concentra alrededor de 60% de los ocupados en el país. Esto, entre otras cosas, por no haberse puesto en vigencia el RCS.

Este fenómeno es preocupante, pues la relación cotizante-afiliado se está reduciendo con el tiempo, mostrando la inconsistencia del mercado laboral y la capacidad redistributiva y de protección del riesgo que tienen estos fondos. Este modelo, que ha dejado fuera los

sectores que ejercen el autoempleo en el mercado de trabajo que desarrolla el sistema, tiene alta concentración en las grandes ciudades, en las que abunda la formalidad. Nuevamente, es importante rescatar los riesgos identificados en los ámbitos geosociales que correspondían a provincias rurales, de poco tamaño y remotas (véase **Acápite 2.3.2**), pues a todo lo expuesto anteriormente —y que aflora en el análisis estadístico— habrá que sumarle la incertidumbre de una vejez desprotegida.

Por último, revisando el tercer supuesto, otro aspecto no menos importante es que el sistema indica que persisten las mismas mañas del viejo sistema, es decir, los problemas de fraude no son inherentes al sistema, sino un mal que debe trabajarse con correctivos serios y altos criterios coercitivos, dada la importancia de estos fondos. Actualmente, se tienen indicios de que los empleadores pueden retrasar la entrega de las cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social debido a problemas en su flujo de efectivo o —en caso más extremo— cambiar la relación laboral de sus trabajadores. Este caso es más frecuente cuando la economía de un país se encuentra en estancamiento o recesión. Por último, algunos trabajadores verían con buenos ojos que sus empresas los saquen de la nómina para evitar las deducciones de sus salarios y presentarse como independientes para aprovechar el subsidio gubernamental.

Otro elemento que puede estar indicando violación de derechos es que aún persisten afiliadas en el sistema, según los datos de la SISPEN, más de 91 mil personas por encima de 60 años de edad sin recibir aún pensiones, y más de 25 mil de ellos están ya por encima de los 65 años de edad. Lo peor de esto es que —a pesar de los montos acumulados en el país— los datos nos muestran que son pocas las pensiones que se están entregando en el modelo de las CCI por sobrevivencia o por discapacidad. Para marzo 2010 apenas se habían entregado 846 pensiones de discapacidad y 1 mil 839 pensiones de sobrevivencia (véase **Cuadro II**).

Sistema Educativo: una inversión que retrasa

Con la sanción de la Ley General de Educación 66-97 (todavía vigente) se introducen cambios significativos al sistema educativo pre-universitario en el país. Se establece una nueva estructura académica en función de niveles, ciclos, grados, modalidades y subsistemas



Cuadro 11: Pensiones vigentes del Sistema de Seguridad Social

Sistemas	Pensiones Otorgadas (a marzo 2010)			Total	%
	Vejez	Discapacidad	Sobrevivencia		
Capitalización Individual	0	846	1,839	2,685	2.74%
Reparto*	95,083	64	294	95,441	97.26%
Total**	95,083	796	4,297	98,126	100.00%

CNSS

(educación especial, educación de adultos y educación a distancia). Se deja claro que es el Estado el garante y ejecutor de los procesos educativos dirigidos hacia sus ciudadanos. Se reafirma la Secretaría de Estado de Educación (hoy ministerio) como el órgano del Poder Ejecutivo encargado de orientar y administrar el sistema educativo nacional y ejecutar todas las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República, ley de Educación, las leyes conexas y los correspondientes reglamentos. De igual forma, la nueva Constitución, en su Artículo 63, deja claro que el Estado es garante y declara obligatorios los niveles preuniversitarios.

Entre otros puntos importantes, también define un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, varios sistemas orientados al mejoramiento de la formación docente y acciones que tienden a privilegiar esta profesión, así como también establece que el gasto público anual en educación debe alcanzar un mínimo de 16% del gasto público total o 4% del PIB, el que fuera mayor, aunque cabe destacar que esto no se ha cumplido hasta el momento.

Sucesivos gobiernos han establecido diferentes planes estratégicos con diversos grados de consenso a lo largo de los últimos años, entre los cuales se destacan:

- Plan Decenal de Educación (1992-2002). Se enfocó en aumentar la cobertura general, el desarrollo de una nueva currícula, la profesionalización docente y nuevos paradigmas de gestión de la educación.
- Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana (2003-2012). Se centró en la democratización y la equidad; la calidad de la educación; la calidad docente; la descentralización y el financiamiento.
- Plan Decenal de Educación (2008-2018). Se encamina a que los(as) dominicanos(as) tengan acceso a una educación pertinente y de calidad.

Es determinante la existencia del sistema público en el país. Para el año lectivo 2008-2009, 73.4% de los estudiantes estaban concentrados en sector público. Sin embargo, dadas las dificultades del sistema, aumenta cada vez más la propuesta —desde sectores empresariales— de aumentar la participación al sector privado en la oferta pedagógica y administrativa del sistema. De hecho, si nos fijamos en el caso de la Región Ozama, casi 70% de los centros educativos existentes son del sector privado, mientras que sólo atienden 44% de la matrícula (véase *Cuadro 12*).

Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2007 refuerzan estos planteamientos, arrojando estimaciones de que 10% de la población más

pobre destinaba casi 20% de sus ingresos a educación y 10% de la población más rica apenas 4.23%.

En términos generales, aunque la cobertura ha aumentado, al igual que la permanencia de la población en la escuela, el nivel de escolaridad alcanzado es todavía bajo. En el año escolar 2008-2009 se estimaba en 2.65 millones la matriculación total, de los cuales 63.86% estaba en la educación básica, 21.68% en media, 9.05% en inicial, y 5.41% en adultos, según los datos del Ministerio de Educación (MINERD).

Para 2009, el nivel de escolaridad en el país de personas de 15 años en adelante era bajo, de 8.2 años (de 15 a 24 años de edad, de 9.5; de 25 a 54 años de edad, de 8.4; y de 55 años de edad en adelante, de 3.7). Siendo mayor el de las mujeres (8.5) que el de los hombres (8.0), y urbano (9.1) mayor que rural (6.3). De igual forma, el país muestra una alta tasa de analfabetismo, de personas de 15 años de edad o más, de 10.8 (de 15 a 24 años de edad, de 3.1; de 25 a 54 años de edad, 10.9; y de 55 años de edad en adelante, de 31.9). Este número varía según las regiones del país, de las cuales promedian todas juntas más del doble que la Región Ozama, en la que está la capital de la República, en términos del analfabetismo²⁷⁹.

Otro indicador igual de rezagado es la Tasa Neta de Matriculación, la cual es bastante baja en los diferentes niveles de educación del país (inicial, 33.1; básica, 88.4; y media, 50.9). Algunos elementos de eficiencia y calidad que podemos destacar es la alta tasa de rezago, la cual en términos generales en el país para el año lectivo 2009-2010 es de 29.3%. A pesar de que ha disminuido en el último decenio, sigue siendo alta. Según datos del MINERD, en el año lectivo 2005-2006, 57% de los profesores tenía un título de licenciatura o más. Según la estimación de la Encuesta Gallup-EDUCA 2005, el tiempo de docencia efectiva en los planteles públicos era de 2 horas 36 minutos, equivalente a 52% de las 5 horas programadas en salones de clases, a causa de la sobreutilización²⁸⁰. Si agregamos estas dos deficiencias (calidad del docente y horas efectivas) aceptamos la certeza de los resultados que nos colocan muy por debajo del promedio de todos los países latinoamericanos en términos de calidad²⁸¹.

En general, el país mantiene serias dificultades en términos de calidad. Los resultados de las Pruebas

Cuadro 12: Relación centro-estudiantes de la Región Ozama

	Público	Privado	Semioficial
Centros	29.40%	66.90%	3.70%
Estudiantes	57.76%	38.99%	3.24%

Ministerio de Educación



Nacionales, aplicadas anualmente a los estudiantes de educación básica y media para medir el conocimiento con respecto al currículo oficial, muestran que el país queda rezagado en relación con sus propios estándares. De igual forma, se observan muy serias deficiencias en el dominio del lenguaje y matemáticas elementales en comparación con los países del área. De hecho, en el *Reporte de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial (2009-2010), el país ocupó la posición 95 de 131 países en el Índice de Competitividad Global. Además, tenemos uno de los peores desempeños en los pilares e indicadores relacionados con la educación (véase **Cuadro 13**).

Un fenómeno ligado a esta baja calidad es la enorme carga de trabajo del docente en el país. Durante mucho tiempo, el docente dominicano viene siendo contratado por tanda, en los niveles inicial y básico, mientras la contratación se realiza por horas en el nivel medio (una tanda significa 4 o 5 horas de docencia diarias, cinco días por semana; y un sexto día significa 6 horas clase de docencia semanal).

En general, para completar un salario acorde con las necesidades de su condición socioeconómica y expectativas de vida, los(as) docentes se ven obligados(as) a impartir al menos dos jornadas de cuatro o cinco horas diarias. Dos tandas diarias significan una jornada de trabajo semanal muy larga, la cual limita la calidad de su gestión.

Son muchos los estudios del país que muestran que la calidad está muy relacionada con la baja inversión histórica en educación. Los montos consignados en el presupuesto nunca han llegado a 3% del PIB, lo cual es risible conociendo la precariedad de la calidad y la eficiencia del sistema. De hecho, en el nuevo presupuesto plurianual que se presentó al Consejo de Desarrollo en 2010, no se prevén cambios en ese sentido, pues se aspira para 2013 a un monto de 2.54% del PIB.

Por último, aunque en las últimas décadas se percibe un aumento significativo en la matrícula de la educación superior en República Dominicana, ésta sigue siendo un privilegio para grupos selectos, que o bien (siendo pobres) vencen las vicisitudes de la realidad en los niveles anteriores, o bien (acomodados) tienen las condiciones privilegiadas para llegar a ella sin un esfuerzo mayor. Peor, aún, la educación superior está diseñada para ser reproductora y no transformadora de ese sistema excluyente por demás. Asegura esto un círculo vicioso,

pues la estructura condiciona el nivel de oportunidades y el bajo nivel de oportunidades, a su vez, reproduce el sistema de exclusión. Esto está altamente relacionado con el enfoque de que la superación de la pobreza vendrá mágicamente por la creación de las capacidades tecnológicas para que el profesional y por tanto el país sea competitivo.

La capacidad de innovación del país está estancada debido a la falta de escuelas doctorales, la y a formación insuficiente de los profesores (sólo 25% son titulares de un máster). De igual forma, en el país están desapareciendo carreras de humanidades y ciencias sociales, como la sociología y la antropología.

Situación de la vivienda: programas diseñados con redes de cartón

En República Dominicana el derecho a poseer vivienda está contemplado a nivel constitucional. Sin embargo, esta responsabilidad del Estado ha sido asumida parcialmente al pasar de los años. En los 50 y 60, se crearon las instituciones y organismos estatales²⁸² vinculados al sector, así como disposiciones para la construcción de proyectos habitacionales pertenecientes a grupos específicos, como maestros(as).

En la actualidad, en el Congreso Nacional hay sometidos dos proyectos de ley para el sector, una presentada por la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI)²⁸³, denominado Ley de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones, que data de 2006, y otra sometida por la Red Urbano Popular, que elaboró un proyecto denominado Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos, en 2008, en la cual se contempla un fondo para el financiamiento de la vivienda social y la instauración de un Ministerio específico de vivienda que articule a las diferentes instituciones dispersas destinadas a acciones en este rubro. Además se procura la titulación del suelo de las familias que están en terrenos privados.

En lo que respecta al déficit habitacional, en 2000 y 2001, 2 millones de hogares no tenían viviendas y se contaba con un déficit acumulado de cerca de 800 mil viviendas. Según el diagnóstico realizado por las autoridades dominicanas de entonces (ONUD y MEPYD, 2009), la demanda de viviendas estaba vinculada a cuatro factores básicos: 1) formación de nuevos hogares, 2) hogares múltiples que habitan en una misma vivienda, 3) hogares con hacinamiento crítico y 4) hogares con viviendas inadecuadas cuya mejora o reubicación eran necesarias.

En 2002, el Presidente Hipólito Mejía declaró el Año Nacional de la Vivienda, estableciendo dos líneas programáticas de intervención: 1) construcción de viviendas nuevas y asentamientos humanos y 2) mejoramiento habitacional. En 2003, el tema de vivienda fue uno de los ejes contemplados en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (ONAPLAN, 2003). Fueron contempladas líneas vinculadas a tres grandes ejes: 1) mejora de vivienda, 2) mejora de servicios básicos en las viviendas y 3) modificaciones legislativas; sin embargo, la crisis financiera provocada por el quiebre de la banca dominicana no permitió la ejecución de estos planes.

En los planes estratégicos elaborados por el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), tanto para el periodo de 2004-2008 como en el plan estratégico de esta entidad de 2008 a 2012, se tienen contemplados los mismos

Cuadro 13: Indicadores educativos, de acuerdo con reporte de competitividad global

Indicadores	Posición País
Calidad de la Educación Primaria	129
Eficiencia de los Consejos Directivos	127
Calidad de la Educación en matemáticas y ciencias	127
Calidad del Sistema Educativo	127
Dispendio del gasto público	125
Protección al Beneficio de los Intereses de los actores minoritarios	120
Gasto en Educación	119

* Posición del país con respecto a 131 países. / Construcción del Centro Montalvo con base en datos del *Reporte de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial.



Cuadro 14: Presupuesto público asignado a vivienda, 2009-2010

Funciones (Políticas de Gasto) | Millones de pesos	Presupuesto 2009*			Presupuesto 2010**		
	Monto	% G	% PIB	Monto	% G	% PIB
Servicios sociales	129,774.66	40.2	7.73	146,508.50	38.7	7.77
Vivienda y Urbanismo	7,859.44	2.4	0.48	7,997.70	2.1	0.42
Agua Potable y Alcantarillado	5,481.93	1.7	0.33	6,763.40	1.8	0.36

Cuadro 15: Presupuesto público asignado a vivienda, 2011

Funciones (Políticas de Gasto) Millones de pesos	Presupuesto 2011			Presupuesto 2010-2011	
	Monto	% G	% PIB	Absoluto	Variación %
Servicios sociales	151,145.70	38.71%	7.21%	4,637.20	0.03
Vivienda y Urbanismo	1,692.70	0.43%	0.08%	(6305,01)	-78.80%
Agua Potable y Alcantarillado	6,790.40	1.73%	0.32%	26.99	0.40%

Cuadro 16: Proyección del presupuesto público asignado a vivienda, 2011-2013 | Porcentajes del PIB

Funciones (Políticas de Gasto) Millones de pesos	Presupuesto 2011		
	2011	2012	2013
Servicios sociales	7.31%	7.19%	7.74%
Vivienda y Urbanismo	0.14%	0.13%	0.13%
Agua Potable y Alcantarillado	0.38%	0.33%	0.36%

ejes estratégicos y programas: reparación de viviendas, cambios de piso de tierra por cemento, y construcción de viviendas. Estos programas han sido los mismos en ambos planes y han sido colocados como de impacto directo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por la ONU. En 2009, se incorporó como línea de acción la legalización de los terrenos de familias que tienen sus viviendas en espacios estatales. Sin embargo, no se tiene constancia de que estos planes hayan servido de guía para las acciones realizadas en estos últimos años.

En lo que respecta a las proyecciones actuales sobre la temática, se puede resaltar lo contemplado en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, como parte del eje N° 2, en la que se establece: 1) asegurar asentamientos humanos sostenibles, socialmente integrados y con adecuada gestión de riesgo y 2) facilitar el acceso a la población a viviendas dignas, con seguridad jurídica.

Sin embargo, la falta de voluntad política para mejorar las condiciones de las viviendas y suplir el déficit habitacional se refleja en la ausencia de políticas y en el desfase con los montos colocados en el presupuesto nacional.

El monto ejecutado en 2009 es superior (tanto como porcentaje del gasto total como porcentaje del PIB) al presupuestado en 2010 para la función vivienda; y para agua y alcantarillado el gasto en 2010 es mayor que el registrado en el año anterior. Sumados alcanzan apenas 0.78% del PIB (véase **Cuadro 14**).

Alarma gravemente que para el ejercicio 2011 se proponga disminuir la inversión en vivienda, después de todo lo expresado, llegando a 0.08% del PIB, con una disminución de casi 80% respecto a 2010 (véase

Cuadro 15). Para agua y alcantarillado no se observan variaciones significativas.

Es vergonzante entender que el Presupuesto Nacional Plurianual para el sector público no se propone modificar la tendencia que se iniciaría en 2011 (véase **Cuadro 16**), fijando la inversión para los próximos años en vivienda en menos de 0.15% del PIB.

Estos números representan la condena a profundizar el déficit de viviendas para la población dominicana. En nuestro país, el sector privado construye un promedio de 25 mil viviendas para los sectores de altos y medios ingresos de la población. Igualmente el gobierno levantó para los sectores de menores ingresos un promedio de alrededor de 3 mil 500 unidades anuales, en los últimos 10 años. De modo que el promedio de viviendas construidas actualmente es de 28 mil 500 cada año. Sin embargo, para el próximo año se ha dejado que el sector privado se encargue del sector inmobiliario, reduciendo el aporte del gobierno —atendiendo a los montos consignados en el presupuesto— a un número irrisorio de alrededor de 800 soluciones habitacionales, mientras que el déficit de vivienda ronda por los 800 mil, que son las requeridas en el país para que los(as) dominicanos(as) puedan habitar un techo digno, seguro y saludable. Todo esto estimado a partir de la demanda de las nuevas familias que surgen cada año, a la presión de la migración interna y al continuo deterioro de las unidades existentes. Para suplir este déficit en 10 años deberíamos caminar a un ritmo de 80 mil viviendas por año.

En otro orden, una de las mayores debilidades del sector es la diversidad de organismos que trabajan de manera descoordinada en él, lo cual no permite concebir y cumplir un plan integral. La responsabilidad del sec-



tor reposa en primera instancia en el INVI, cuya misión y funciones están orientadas a diseñar y ejecutar proyectos habitacionales en sectores tanto públicos como privados, con la misión de cubrir las necesidades básicas en este tema. Estas acciones han de apoyarse con las gestiones del Banco Nacional de la Vivienda (BNV), en cuyas funciones se contempla (Ley Orgánica 5894, 1962), vía la articulación con las instituciones de ahorros y créditos, facilitar la construcción y/o adquisición de viviendas familiares o mixtas de carácter económico. Además figuran las Asociaciones de Ahorros y Préstamos que —con base en la ley monetaria— pueden conceder préstamos hipotecarios para la construcción, adquisición y remodelación de viviendas familiares.

La Administración General de Bienes Nacionales, creada por la Ley 1832 de 1948, es la entidad encargada de llevar el catastro de los bienes del Estado y es la responsable de velar por la conservación de los bienes muebles e inmuebles. También es responsable de ejecutar la venta de los terrenos registrados a nombre del Estado dominicano bajo su administración. De su lado, el Tribunal Superior de Tierras tiene la facultad, tal como lo establece el ordenamiento jurídico dominicano en la Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario, de otorgar títulos²⁸⁴.

Otra entidad involucrada en llevar a cabo políticas públicas en torno a esta temática es el Instituto Nacional de Auxilio y Vivienda (INAVI)²⁸⁵, que nació en 1961 como entidad autónoma y tiene como misión contribuir a elevar la calidad de vida de los(as) servidores(as) públicos y de personas con escasos recursos. Una de las funciones de esta institución es: “Facilitar el financiamiento para la construcción de viviendas higiénicas y económicas en todo el territorio nacional, así como la construcción de la misma con el propósito de que éstas puedan ser adquiridas por personas de modestos recursos económicos”.

Dentro del mismo aparato gubernamental hay otras entidades que también construyen o mejoran viviendas, como es el caso de la Dirección General de Desarrollo de la Comunidades²⁸⁶. Este organismo —que tiene como misión lograr el desarrollo integral de las comunidades— nació en 1962, en el marco del acuerdo bilateral entre el gobierno dominicano y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y, desde 1965, está adscrita a la Secretaría de Estado de la Presidencia. Uno de los programas desarrollados por esta entidad consiste en la reparación de viviendas en zonas rurales y urbanas marginadas, a partir de cambio de techo de cana y yagua por zinc, y de piso de tierra por cemento, con la participación activa de los beneficiados.

Las acciones anteriormente resaltadas no se realizan en coordinación con el órgano rector. Esta forma de actuar ha sido una constante en el sector, profundizándose cuando se tienen programas, como es el caso del Plan de Seguridad Democrática²⁸⁷ que, dentro del Programa Barrio Seguro tiene los subprogramas: 1) un techo por mi barrio y 2) villa de la seguridad democrática.

Esta situación, contribuye a la dispersión de las acciones y a la ineficiencia de las políticas dedicadas al sector. Y es que todos estos departamentos oficiales, sin ninguna coordinación entre sí, se han dedicado a fabricar viviendas, sin planificación, objetivos, metas,

estrategias, medios y prioridades. Han construido indiscriminadamente para beneficiar a personas de bajos o altos recursos, desde viviendas económicas hasta residencias de lujo para millonarios. Casi todos los organismos mencionados cuentan con unidades técnicas y administrativas propias, multiplicando, con la dualidad de funciones, los costos de planificación, diseño y construcción de las viviendas. En tal sentido, estas instituciones han funcionado como casas de partidos políticos, conseguidas a través de promesas de campaña al unirse al partido de gobierno en la consecución del poder y, por tanto, generadoras de fondos para el fortalecimiento de estos partidos y sus depositarios.

El caso de las políticas asociadas con la provisión de viviendas dignas para las personas es altanamente preocupante, tomando en cuenta que la vivienda demostró ser el factor estadístico determinante para la diferenciación entre los diferentes estratos que fueron descritos anteriormente (acápito 2.3.1). Un verdadero compromiso con la igualdad de oportunidades, la salud preventiva y el aprovechamiento académicos de las personas tiene que pasar por una política pública expresa y con el financiamiento adecuado que se proponga eliminar las vulnerabilidades asociadas al hábitat.

4.5. Principales programas sociales

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el gobierno de la República Dominicana se ha servido del discurso de la eficiencia del gasto social como bandera para instaurar los programas de focalización individual, a pesar de las múltiples críticas realizadas sobre estos programas que se basan en estrategias para llegar a los(as) más empobrecidos(as) a través de transferencias condicionadas.

En nuestro caso, las ayudas focalizadas articuladas al programa *Solidaridad* se han instaurado como la política social del gobierno y se ha perdido la visión de que el Estado tiene responsabilidad con toda la población, y que la atención especial a los grupos vulnerados tiene que orientarse hacia garantizar que esa población especial pueda alcanzar los servicios ofrecidos con carácter universal.

La primera experiencia de programa focalizado la constituye la Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE), instituida mediante el Decreto 1147-01²⁸⁸, en noviembre de 2001. Este programa se planteó el objetivo de promover y motivar la asistencia, la permanencia y el rendimiento escolar, a través de un incentivo monetario mensual de 300 pesos (alrededor de 8 dólares) entregados a madres pobres residentes en zonas rurales y urbano marginales. Partía de una combinación de focalización geográfica, pues se escogían las escuelas ubicadas en los territorios más pobres y la focalización individual, ya que se escogían las familias cuyos hijos asistieran a las escuelas seleccionadas, y que estuvieran calificadas como pobres.

Posterior a la implementación de este programa, se desarrolla la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del 2003, que tenía la focalización como uno de sus pilares de funcionamiento. La ERP plantea que el aumento de la eficiencia del gasto social debe partir de un proceso de identificación de los pobres en etapas que van desde la identificación geográfica hasta la identificación familiar-individual. De esta manera, plantea el documento,



se incurre en ahorro del presupuesto orientado al gasto social y se atiende a la población con mayor dificultad.

Los pasos para formalizar el proceso de focalización fueron planteados en la ERP, aunque la implementación se desarrolló en el gobierno siguiente. Así, se realizó posteriormente (2005) el segundo Mapa de Pobreza, bajo el mismo concepto multivariado del primer mapa.

A partir de la focalización geográfica de la pobreza, se procedió a la realización de entrevistas en las zonas identificadas como pobres mediante un instrumento diseñado para esos fines. Éste fue el inicio del SIUBEN ²⁸⁹. Es a partir del desarrollo del SIUBEN, en 2005, que inicia la implementación del programa *Solidaridad*.

El programa fue diseñado partiendo de tres componentes: 1) *Comer es primero*, orientado a complementar la alimentación básica de las familias beneficiarias; 2) *Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)*, que sustituye el programa TAE; y 3) *Dominicanos y dominicanas con nombre y apellido*.

El ciclo operativo del programa es descrito en el **Gráfico 30**. Se han definido 6 fases, algunas de las cuales se realizan de manera simultáneas: 1) Inscripción de los hogares al programa; 2) Emisión y entrega del medio de pago; 3) Elaboración de relación de pagos; 4) Capacitación de los hogares; 5) Verificación de condicionalidades; 6) Tratamiento de actualizaciones, quejas y reclamos (véase **Gráfico 29**).

El programa se plantea, en un primer momento, como objetivo general: “promover la ruptura, a nivel familiar, de la transmisión inter-generacional de las causas que generan o arraigan la pobreza, mejorando la inversión que las familias pobres realizan en educación, salud y alimentación, potenciando la acumulación del capital humano de la descendencia”.

Actualmente se excluyó el componente Dominicanos y dominicanas con nombre y apellido y se reordenó de acuerdo con el **Cuadro 17**.

En la revista oficial del programa que circula con el mismo nombre (*Solidaridad*), se plantea un rediseño de su cobertura, separando las condicionalidades a partir de los componentes, e integrándolos al ciclo de vida del ser humano.

A) En este nuevo enfoque el programa replantea también los objetivos a lograr en tres etapas:

- Objetivos a corto plazo:
- Contribuir a la seguridad alimentaria.
- Combatir la desnutrición infantil (a partir de un convenio con la oit).

B) Contribuir a la disminución de la mortalidad materno-infantil.

- Ampliar la participación social.
- Objetivos a mediano plazo:
- Incrementar los grados de escolaridad en adolescentes y jóvenes.
- Contribuir a la disminución del trabajo infantil.
- Reducir el número de pobres indocumentados.

Gráfico 29: Ciclo operativo programa solidaridad



Programa Solidaridad: <http://www.solidaridad.gov.do/Solidaridad/CicloOperativo.aspx>

Cuadro 17: Nuevos componentes programa Solidaridad

Componente de Salud	Componente de Educación
<p>A partir de septiembre de 2009 se inicia un replanteamiento de las intervenciones de salud, direccionándolas hacia cuatro líneas básicas de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención 2. Apoyo a los Adultos Mayores 3. Apoyo Alimentario 4. Promoción 	<p>A partir del año escolar 2009-2010 se amplía la cobertura, abarcando estudiantes de 5 años de edad para que obtengan un año de Educación Inicial. También, se amplía la cobertura de grados hasta el primer ciclo de educación media, para incidir en la reducción de la sobreedad escolar, al otorgar incentivos monetarios condicionados a la participación de los niños y jóvenes miembros de los hogares beneficiarios, con 2 o más años por encima de la edad del grado correspondiente en programas de tutorías y bachillerato acelerado.</p>

Revista Solidaridad, octubre 2009



C) Objetivo a largo plazo:

- Incrementar las oportunidades para los pobres y contribuir a cerrar la brecha de equidad.

El componente salud

En el programa se entrega al jefe o jefa de la familia beneficiaria la tarjeta de débito *Solidaridad*, destinada a la adquisición de alimentos básicos por un monto equivalente a RD\$700.00²⁹⁰ mensuales (19 dólares), como parte del componente *Comer es primero*, a cambio de cumplir con una serie de corresponsabilidades. La tarjeta debe ser utilizada para realizar compras, de una variedad de alimentos que forman parte de los hábitos de consumo de las familias dominicanas de menores ingresos, en los establecimientos comerciales adheridos al programa.

Además de las transferencias por el componente *Comer es primero*, se otorga una transferencia de Apoyo a los Adultos Mayores, por valor de RD\$400.00 (11 dólares), a los hogares beneficiarios en extrema y moderada pobreza, en los cuales el(la) jefe(a) o miembros de hogar sean mayores de 65 años, y que no reciban

ninguna otra pensión, ni se encuentren trabajando. Al igual que las transferencias anteriores, se ejecuta a través de la tarjeta de débito *Solidaridad*, y está destinada a la adquisición de alimentos básicos.

Las condicionalidades de esta nueva etapa para el componente *Comer es primero* se registran en el **Cuadro 18**.

El componente educación

Por medio del componente ILAE, las familias con niños(as) y adolescentes con edades entre 5 y 21²⁹¹ años de edad, cursando entre pre-primaria y segundo grado del nivel medio en escuelas públicas y que alcancen una asistencia mínima de 80%, recibirán una transferencia (para la compra de útiles escolares, uniformes, zapatos y medicinas) cuyo valor variará dependiendo de la cantidad de hijos(as): familias con uno o dos niños(as) o adolescentes recibirán RD\$300.00 (8 dólares); con tres, RD\$450.00 (12.50 dólares); y con cuatro o más, RD\$600.00 (16.50 dólares). La entrega de estas transferencias está sujeta al cumplimiento de las corresponsabilidades relacionadas con la matriculación y

Cuadro 18: Nuevas condicionalidades del programa Solidaridad, *Comer es primero*

Acciones	Grupos etarios	Condicionalidad para miembros de los hogares beneficiarios
Asistencia Prenatal	15 a 49 semanas	Todas las embarazadas deben acudir a consulta prenatal y de puerperio, según el esquema del pbs
Asistencia contra la desnutrición infantil	0 meses a 2 años de edad	No condicionada
Tratamiento Integral Niños y Niñas	0 meses a 5 años de edad	Todos los niños y niñas deben cumplir con el esquema de consultas de las normas nacionales de atención integral para niños sanos
Programa Ampliado de Inmunizaciones (pai)	0 meses a 5 años de edad	Todos los niños y niñas deben cumplir con el esquema ampliado de inmunizaciones que establece el pbs
Atención integral de los(as) adolescentes	10 a 15 años de edad	Los(as) adolescentes deben asistir a charlas cuatrimestrales de educación para la salud, orientación y consejería individualizada durante las consultas
Capacitación	Jefes(as) de hogar, más de 18 años de edad	Estas personas deben acudir a los encuentros cuatrimestrales de capacitación, a través de los Núcleos de Familias Solidarias
Envejecientes	65 años de edad o más	Estas personas deben acudir a chequeos médicos periódicos

Revista Solidaridad, octubre 2009.

Cuadro 19: Nuevas condicionalidades programa Solidaridad, el ILAE

Acciones	Grupos etarios	Condicionalidad	Incentivo Extra
Educación Inicial	Entre 4 años y 8 meses, y 5 años y 11 meses de edad	Estar inscrito en la escuela, con un mínimo de 80% de asistencia a clases efectivas	Sin incentivo extra
Educación Básica	6 a 14 años de edad	Estar inscrito en la escuela, con un mínimo de 80% de asistencia a clases efectivas	Otorga a los estudiantes de sexto a octavo un incentivo por promover el grado y reinscribirse en el próximo año escolar
Primer ciclo de la Educación Media (primero y segundo)	2 o más años por encima de la edad correspondiente al grado, y hasta 17 años y 11 meses de edad	Estar inscrito en la escuela, con un mínimo de 80% de asistencia a clases efectivas	Otorga a los estudiantes de primero y segundo de Educación Media un incentivo por promover el grado y reinscribirse en el próximo año escolar
	Entre 16 y 20 años y 11 meses de edad	Estar inscrito en la escuela, con un mínimo de 80% de asistencia a clases efectivas	1. Se otorga por promover el grado y reinscribirse en el próximo año escolar. 2. Se otorga un incentivo adicional a los estudiantes que cursen el Programa de Bachillerato Acelerado

Revista Solidaridad, octubre 2009.



asistencia escolar por parte de los niños(as) o adolescentes del hogar beneficiario.

Las condicionalidades de esta nueva etapa para el componente ILAE se registran en el **Cuadro 19**.

Es posible que las modificaciones orientadas a la ampliación de la base del ILAE hayan estado motivadas, entre otras cosas, por los análisis desarrollados por instituciones académicas independientes, cuyas observaciones hacían eco de las dificultades de cumplimiento del objetivo de largo plazo marcado en el diseño del programa, pues estadísticamente se demuestra que en el país la población con educación básica solamente ocupa los estratos laborales más bajos. Además, las mayores tasas de deserción se encuentran en el paso del octavo grado de básica hacia el primero de media (Torres, 2008).

Además, se hacía referencia a la inequidad existente en el nivel inicial, copado sobre todo por el sector privado, creando desigualdades desde el propio inicio de la educación.

Se plantea en la revista *Solidaridad*: “El nuevo enfoque pone énfasis en asegurar la asistencia a la escuela y el incremento de los grados de escolaridad, para lo cual *Solidaridad* reducirá un año para incluir niños y niñas al componente ILAE, que ayuda con una subvención bimestral a las familias para cubrir los gastos de educación de sus hijos. Es decir, que las familias que califiquen recibirán la transferencia desde que sus hijos inscritos en la escuela tengan cinco años, y no seis como se estipulaba. La edad para dejar de recibir el incentivo se extiende de 16 a los 21 años, hasta el primer ciclo de la educación media. Las acciones educativas también estarán dirigidas a la prevención en salud para adolescentes miembros del hogar” (*Solidaridad*, 2009:13).

Este nuevo enfoque parece ser más realista que el anterior en donde se pretendía —con una transferencia monetaria— romper con la condición de pobreza intergeneracional.

La preocupación sigue siendo el extraordinario énfasis del gobierno hacia este programa, la concentración del gabinete de políticas sociales en su ejecución, y las deficiencias de los programas universales que se asumen como eficientes en el momento en que la población beneficiaria del programa pretende accederlos.

Además de las preocupaciones anteriores, propias del programa, persisten otras preocupaciones importantes:

1. La focalización individual. Es excluyente y afecta la concepción de ciudadanía de las personas.
2. La utilización clientelar del programa²⁹² (y de los demás programas de carácter asistencial). A pesar de la alta tecnificación y de las grandes inversiones en mantener la “objetividad” en la selección de los(as) beneficiarios(as), se mantiene el carácter asistencial y el uso clientelar de los programas de este tipo.
3. El diagnóstico que proporciona el Mapa de Pobreza está basado en indicadores sociales, y el ingreso es sólo uno de ellos. Sin embargo el programa para la reducción de pobreza se basa en transferencias, dejando los indicadores a corresponsabilidades que son recibidas por un sistema deteriorado.

Además de las ayudas focalizadas al interior del programa *Solidaridad*, mediante la tarjeta de débito se otorgan otros beneficios monetarios. Algunos como el Bonogás y el Bonoluz eran subsidios genera-

lizados. Otros son nuevos subsidios que han surgido alrededor de la tarjeta *Solidaridad*, y no siempre con el concurso del gabinete de políticas sociales. Existe confusión incluso al nivel de las descripciones provistas por el gabinete de políticas sociales en la página web de *Solidaridad*, en la que se presenta el subsidio a los envejecientes como parte del programa. Mientras, en la página web de la ADESS sólo aparecen como parte de *Solidaridad*: Comer es primero y el ILAE. ADESS mantiene la estructura del programa anterior, mientras que la página de *Solidaridad* presenta una nueva estructura con dos componentes básicos: salud y educación. Sin embargo, no está claro el interior de dichos componentes.

De igual forma, mientras que los otros componentes dejan bien clara sus corresponsabilidades y están en camino de generar procesos de seguimientos, los programas que se describen más adelante carecen definitivamente de estas particularidades (véase **Cuadro 20**). Lo cual, demarca claramente su carácter temporal y asistencia (véase **Cuadro 20**).

Como vemos, las políticas sociales focalizadas fueron la respuesta del neoliberalismo a la extrema pobreza. La reducción de la pobreza que se haya logrado no estuvo entonces asociada con transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a atacar las fuentes de la desigualdad, sino que instalaron la identidad del asistido(a) permanente, despojados de su ciudadanía, dependientes del favor de gobiernos y ONGs, trama que recurrentemente se usa para el andamiaje electoral, so pena de las posibilidades del retiro del programa.

El neoliberalismo acentuó así la separación entre políticas para la economía (supuestamente limitadas a lograr la estabilidad macroeconómica, pero de hecho reorganizando regresivamente la economía) y políticas para la sociedad. Para ello, generó sus propias políticas sociales: básicamente fueron el resultado de un desplazamiento de la matriz de derechos sociales universales hacia políticas sociales asistencialistas, de gestión crecientemente descentralizada y focalizadas en segmentos de máxima pobreza. Estuvieron dirigidas no a la erradicación, sino apenas al “alivio de la pobreza extrema”, aceptando de hecho los diversos niveles de pobreza como un rasgo estructural de la sociedad.

Ahora bien, para el buen funcionamiento de estos programas, el supuesto lógico es que funcionen los servicios que serán demandados por los nuevos asistidos-consumidores provistos de modernas tarjetas, lo que implica una alta inversión en los sistemas, principalmente en salud y educación. Sin embargo, esto último no ha sucedido históricamente, ni sucederá por lo menos en el corto plazo en República Dominicana.

El Despacho de la Primera Dama: ¿un sector social paralelo?

El Despacho de la Primera Dama (DPD) fue creado mediante el Decreto 741 del 10 de septiembre de 2000, como una instancia Técnico-Administrativa, adscrita a la Presidencia de la República. El objetivo principal del mismo es apoyar los planes, proyectos e iniciativas que desarrolle la esposa²⁹³ del Presidente de la República, y tendrá entre sus misiones desarrollar propuestas y proyectos que complementen la política social del gobierno.



Cuadro 20: Esquema de subsidios vigentes

Programa	Descripción	Depende / Pertenece	Objetivo
Incentivo a la Educación Superior (IES)	Otorga una ayuda económica mensual de RD\$500.00 a jóvenes estudiantes universitarios, procedentes de los estratos de bajos ingresos de la sociedad dominicana, matriculados en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) para pago de matrícula universitaria, compra de libros y útiles de estudio	Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEECYT)	Apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos para que realicen sus estudios universitarios con la condición de no interrumpirlos y mantener una condición académica normal
Programa Bonogás para Choferes (bcg)	Consiste en una ayuda de RD\$3,420.00 mensuales adicionales a trabajadores del volante para la compra del glp	Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), en coordinación con la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) y el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros	Apoyar a que puedan brindar el servicio de transporte a usuarios sin afectar los precios
Programa de Incentivo a la Policía Preventiva (pipp)	Una subvención de RD\$928.00 para compra de alimentos	Policía Nacional Dominicana	Apoyar el ingreso de los policías y así complementar la nutrición de sus hogares, protegiéndolos de caer en situación de pobreza
Programa Incentivo a los Alistados de la Marina de Guerra (pimag)	Contribuye con los alistados de manera mensual con RD\$928.00 para la compra de alimentos en los establecimientos adheridos a la Red de Abastecimiento Social (RAS)	Marina de Guerra	Apoyar el ingreso de los alistados de la Marina, y así complementar la nutrición de sus hogares, protegiéndolos de caer en situación de pobreza
Programa Bonogás para Hogares (BGH)	Consiste en una ayuda de RD\$228.00 mensuales adicionales a los hogares pobres y de clase media baja para la compra de GLP	Pertenece al Programa Solidaridad	Familias pobres puedan cocinar sus alimentos, sin que para ello medie obligación alguna.
Bonoluz	El rango de ayuda se encuentra entre los RD\$25.90 a RD\$370.00 al mes		Esta subvención está orientada a auxiliar a familias de escasos recursos económicos en el pago del servicio eléctrico

ADESS

Desde 2005, el DPD maneja un presupuesto que ha crecido entre 2005 y 2009 en 246%. A partir de 2007, el DPD comenzó a manejar préstamos para aumentar los fondos recibidos desde la DIGEPRES.

Como se aprecia en el **Cuadro 21**, en el DPD se ejecutan proyectos de diversas áreas de la función social que lo convierten prácticamente en una especie de sector social paralelo a las instancias existentes (véase **Cuadro 21**).

Construcción del Centro Montalvo con base en información de la página web del DPD.

El DPD ejecuta programas asociados con educación, salud y asistencia social, sobre todo. Desconocemos si existe algún nivel de coordinación en el proceso de formulación de los objetivos de trabajo con las sectoriales, lo que sí está claro es que no pertenece al gabinete de políticas sociales antes de descrito.

Al margen de la calidad que tengan o dejen de tener los programas del DPD, las intervenciones desarrolladas tienen un alto grado de asistencialismo, que —como era de esperarse— ha llevado a que la primera dama se presente como posible candidata presidencial, dando muestra de las intenciones clientelares que acompañan a los programas.

V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades

El análisis de las heterogeneidades desarrollado a partir de la obtención de los estratos, muestra la existencia de espacios de hogares en un estado de riesgo extremo e indignante, que coloca a las familias de los estratos más bajos y ubicadas en los ámbitos con menos potencialidades, en una suerte de sobrevivir injusto y excluyente.

Se trata pues de condiciones extremas que ameritan una vuelta de la mirada hacia el campo, que trascienda los criterios de eficiencia y eficacia que tanto han mercantilizado las políticas públicas en los últimos años.

La presencia de tanta divergencia entre las posesiones materiales y, en general, del disfrute de la vida consolida a la República Dominicana como un país productor de inequidades y con una errada orientación en la implementación de políticas públicas, que se han desarraigado de las necesidades propias del territorio y han olvidado aspectos culturales en los procesos de intervención.



Cuadro 21: Programas desarrollados por el Despacho de la Primera Dama

Programa	Objetivos	Estrategia	Servicios/ proyectos	Cobertura
Centros Tecnológicos Comunitarios (ctcs)	<p>Reducir la brecha digital</p> <p>Utilizar las TICs como herramientas para promover el desarrollo humano de las comunidades</p> <p>Realizar campañas a través de la Red de Emisoras Comunitarias (REC) que promuevan la participación comunitaria y el desarrollo integral de la familia</p> <p>Fortalecer micro-empresas de la zona a través de la capacitación en TI y gestión</p> <p>Fomentar la creación de microempresas de TI en las zonas favorecidas</p>		<p>Los servicios que ofrece cada ctc están perfilados a democratizar y facilitar el acceso a las TICs, con miras a ser utilizados como un medio a través de la cual se accede a conocimiento, además de funcionar como lugares de gestión de negocios para pequeños productores, utilizando a la Internet como herramienta base, entre otros</p>	
Solidaridad Social	<p>Apoyar a las personas de escasos recursos económicos y en estado de exclusión, en lo relativo al indicador de salud</p> <p>Dar respuestas a las necesidades más apremiantes de la población en cuanto al indicador social con la finalidad de mejorar la calidad de vida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atención quirúrgica • Salud integral • Atención a envejecientes • Ayudas sociales • Atención primaria • Educación en salud y nutrición • Operativos médicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a casos de salud y sociales • Prevención de cáncer de mama • Atención a la falcemia • Mi Cigüeña • Mi primer regalo • Programas operativos • Voluntariado de hospitales públicos 	Nacional
Progresando	<p>Impulsar el conocimiento y el ejercicio de los derechos humanos y los deberes ciudadanos</p> <p>Favorecer la disminución de la pobreza extrema y el hambre</p> <p>Contribuir al acceso a la educación primaria universal básica</p> <p>Promover la educación en valores y la cultura de paz</p> <p>Impulsar la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres</p> <p>Favorecer la reducción de la mortalidad materna e infantil</p> <p>Optimizar las condiciones de salud integral</p> <p>Promover la prevención y atención de personas con VIH/SIDA</p> <p>Suscitar prácticas medioambientales sostenibles</p> <p>Favorecer alianzas para el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación • Educación • Salud integral • Formación humana y conciencia ciudadana • Seguridad alimentaria y generación de ingreso • Vivienda digna • Recreación y expresión artística 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico • Desarrollo y género • Capacitación • Juventud • Niñez y adolescencia 	18 provincias del país
Leyendo aprendo	<p>Poner en contacto a los(as) alumnos(as) con el mundo de las agrupaciones musicales</p> <p>Fortalecer la socialización y la convivencia, a través del aprendizaje de la cultura musical, previniendo en los niños(as) y jóvenes la agresión, la violencia, el alcoholismo y el consumo de drogas</p> <p>Crear agrupaciones musicales representativas de los diferentes distritos escolares del sistema educativo público</p> <p>Realizar conciertos en el marco de la comunidad educativa y eventos de efemérides patrias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de clubes de lectura • Instalación de la Red de Bibliotecas Comunitarias • Programas de Ludotecas en instituciones sociales • Red Nacional de Promotores de Lectura • El Libro y la Lectura en la Radio Comunitaria • Campamentos de Lectura • Donaciones de libros y material educativo a instituciones • Talleres Infantiles de creatividad y escritura 	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas hermanas • Abuelas cuenta-cuentos • Proyecto Aulas Bibliotecas • Proyecto de Formación Integral Musical 	Nacional
Unidad Ejecutora de Proyectos de Infraestructura	<p>Dirigir, dar seguimiento y garantizar la conclusión y puesta en funcionamiento de los proyectos de infraestructura física que implican las intervenciones del dpd en hospitales públicos, bibliotecas, centros educativos (Progresando, etc) u otras instituciones</p>		<p>Remodelación de 2,800 m2 de la Primera Planta del Hospital Infantil Dr. Robert Reid Cabral, para habilitar:</p> <p>5 salas de rayos X, 2 salas de eco-cardiografías, 1 sala de tomografías, laboratorios, 2 consultorios y una sala para reportes médicos, Banco de Sangre, Un área de Epidemiología, Microbiología y de Enfermedades Infecciosas, Área de Estudios Especiales sobre Nutrición Parenteral y Nutrición Oral, Construcción del edificio para la Emergencia General del Hospital Infantil Dr. Robert Reid Cabral, Acera y verja perimetral del Hospital Infantil Dr. Robert Reid Cabral, Construcción del Centro de Desarrollo Progresando en Manoguayabo, Santo Domingo Oeste, Construcción del Centro de Capacitación Progresando en El Seibo, Construcción de un ctc Progresando en Boca Chica, Santo Domingo Este, Construcción del Parque Infantil Juan de Herrera en San Juan de la Maguana</p>	
Campañas	<p>Dona Sangre</p> <p>Línea 700 (denuncia de abuso infantil)</p> <p>Línea Vida (en apoyo a la fiscalía) para la denuncia de violencia contra la mujer</p> <p>Cáncer de mama</p> <p>Trata de personas</p> <p>Visita República Dominicana</p>			

Es así como se han creado sectores invisibles, escenificados en ámbitos geosociales prácticamente insignificantes para el Estado. De esa manera, se contribuye con el establecimiento de un sistema económico, político y social en el que se ha desvalorizado totalmente la persona y se ha sustituido el criterio de intervención por la primacía de lo económico. Existe un círculo vicioso que debe romperse con la implementación de políticas que partan de una lógica de eficiencia distintiva a la de inversión *per cápita*.

No es causal la ubicación de los estratos robustos en las ciudades centrales, que concentran la inversión de los gobiernos, estableciendo una relación cantidad de votos *versus* cantidad de inversión. Esta lógica ha primado durante los últimos 40 años, acorde con lo establecido en la lógica desarrollada en la implementación de las políticas sociales, descrita en el acápite anterior.

Es evidente que la lógica de distribución, tanto de los gobiernos municipales —que se forman sin atender a criterios de riesgos de la población— como del gobierno central, mantiene la orientación de abordar los problemas de los(as) ciudadanos(as) desde la perspectiva del consumo, en tanto clientes del sistema político. Es por eso que las locaciones remotas, pérdidas y ausentes representan poca relevancia en el proceso de toma de decisiones a la hora de planificar la inversión.

Mientras lo relevante sea la cantidad de habitantes y la cercanía a los centros urbanos, existirá un conjunto de la población que por no ser mayoría, mas si humanos, están condenados a la muerte ciudadana, al desarraigo cuasi total de los sistemas de participación social e incluso, cada vez que gira el círculo, excluyéndolos del ejercicio consciente de la democracia que obliga muchas veces a tomar decisiones electorales a cambio de cajas navideñas o del día de las madres.

Los estratos extremos y al borde del riesgo constituyen una vergüenza para toda la historia institucional del país, que debería evaluar su ejercicio mirando los riesgos de la población y no el lujo alcanzado en las ciudades centrales.

Los riesgos están claramente identificados con su raíz en la estructura productiva, con todas las consecuencias materiales que esto implica y, por lo tanto, la solución deberá atender, por un lado, los riesgos ya existentes y que hacen poco digna la vida de las familias, pero por otro lado deben atender los aspectos causales con una remodelación —que entendemos será larga y dolorosa— de los sistemas políticos, económicos y productivos.

5.2. Reflexiones de las políticas aplicadas, en relación con los factores productores de inequidades

Las políticas públicas, y sobre todo las políticas sociales, están terminantemente atadas a la visión de desarrollo preponderante en un país. Es en tal sentido que las importantes reformas de los últimos 15 años en las que se ha inmerso República Dominicana, a la vez que dan una percepción de un país fragmentado y en construcción constante, fraguaron la radicalización del conservadurismo.

Así, igual que en otros países, la historia de los planes de desarrollo fallidos, de los planes estratégicos desarticulados, de cientos de leyes aprobadas sin cumplirse, de cambios constantes de visión; la creación de cientos de comisiones; y la duplicación de instituciones del Estado

que se pisan los talones y que repintan sus acciones sobre el territorio, entre otros intentos malogrados, son esqueletos de esfuerzos truncados y evidencias tangibles que la República Dominicana en estos últimos años ha desempeñado la tarea de laboratorio retrasado de las mal llamadas reformas estructurales de los organismos multilaterales.

La República Dominicana fue uno de estos países de América Latina que dio el vuelco, en los 70 y 80, de un modelo económico centrado en su mercado interno hacia una política económica centrada en el mercado externo. No obstante, la insuficiencia de las exportaciones para cubrir las importaciones ha sido la nota reinante de nuestra economía, lo que ha llevado al cúmulo de la deuda interna y externa nacional, debido —entre otras cosas— al fácil acceso a préstamos proporcionados por los organismos internacionales (FMI, BID y Banco Mundial, entre otros), lo cual ha generado una deuda impagable, coartando la autodependencia del país.

Todos estos préstamos han condicionado históricamente la política económica, el marco legal y las políticas de desarrollo, generando así un patrón de acumulación basado en la apertura comercial, en el estímulo de las exportaciones, en la exigua intervención gubernamental en la vía económica (desmantelamiento de la reglamentación de los mercados) y en la privatización de las empresas estatales. Es sobre este proceso rápido de cambios en el que se perfila la configuración de la fuerza laboral y del mercado de trabajo de la República Dominicana.

Este enfoque, además de lo antes expuesto, puso su confianza en que la generación de empleo iba a estar ligada a la estabilidad macroeconómica, al crecimiento de la inversión privada y al crecimiento del PIB año por año. Se vio como alternativa, además, para absorber mano de obra potenciar los sectores terciarios de la economía como la zona franca, el turismo y los negocios. Y aunque este sector ha generado en años alta productividad, siguen predominando actividades de baja productividad, condiciones de trabajo precario y baja absorción de mano de obra. Así, en el caso de la República Dominicana —a pesar de las recetas de los organismos multilaterales— el vínculo entre la productividad (medido por el PIB) y el crecimiento del empleo (medido por la tasa de ocupación) no se ha fraguado. Sigue siendo un reto alcanzar un balance entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo.

A consecuencia del crecimiento lento del empleo y del crecimiento inestable de los salarios reales, en nuestro país se observa una mayor proporción de empleo informal, subempleo y desempleo. Al igual que el súbito aumento de mano de obra femenina que entra a formar parte de la economía informal y de los trabajos precarios.

Actualmente, todos los indicadores de empleo en el país están deteriorados, mientras que las empresas (los empresarios) siguen estando privilegiadas con tasas de retorno altas y con satíricas exenciones de impuestos, derivadas de un posible contubernio entre las autoridades y el sector privado en un esquema altamente clientelar.

Son muchos los indicadores que están mostrando la expiración de un sistema, y preconizando la necesidad de un cambio en el modelo. Son muchas las muestras de que los sectores productivos con más ponderación en el PIB, y los que más rápido, crecen generan cada vez menos trabajo (tanto en el sector formal, como en el in-



formal). Mientras que los sectores con mayor vocación para generar empleo son los que menos crecen, como son la manufactura y la agricultura o sectores que no están claramente vislumbrados en las cuentas nacionales como los de la economía informal.

Los acuerdos comerciales realizados en el país (como es el Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement [DR-CAFTA]) tampoco han logrado sus metas, como es el aumento de la exportaciones y el abaratamiento de los artículos en el país.

Las micro, pequeñas y medianas empresas y el sector informal siguen mostrando grandes avances en cuanto a su capacidad de generar empleo y de responder a las necesidades vitales, mientras el gobierno sigue enfocado en el sector formal de la economía. La mayoría de los nuevos empleos siguen teniendo lugar en microunidades de producción, que a la larga —por la falta de regulaciones y de políticas vinculadas a este sector— están significando un deterioro de la vida de la gente.

Pese a las deficiencias esgrimidas, la fuerza laboral de República Dominicana cuenta con un marco legal bastante extensivo y claramente definido en el Código Laboral de 1992. Persisten, sin embargo, serias deficiencias en cuanto a su aplicación, y se vislumbra la necesidad de modificaciones en respuesta a cambios tanto en el entorno nacional como internacional.

Así, por ejemplo el sistema creado para responder al trabajo en el país está dirigido, asesorado o coordinado por un régimen tripartito (gobierno, empresarios y sindicatos) que responde a la lógica del mercado laboral, pero no del trabajo. Su manera de funcionar reconoce únicamente al sector formal de la economía, dejando fuera a más de 60% de personas que no trabajan en ese sector.

De igual forma, las deficiencias en la aplicación de las legislaciones laborales están eminentemente vinculadas con la debilidad institucional de la Secretaría de Estado de Trabajo y con la pasividad de los sectores sindicales, los cuales también han sido los factores determinantes en la virtual ausencia de políticas activas y concertadas de generación y reconocimiento de trabajo. Por años, se han quedado fuera de toda planificación sectores tan importantes como las mujeres, las personas con discapacidad, los niños(as) y adolescentes, los(as) jóvenes, los migrantes, y los sectores informales.

Los sectores tripartitos han destituido del escenario las luchas tradicionales por la plusvalía y la redistribución de los ingresos, y limitado su discusión al salario mínimo como factor de reducción de pobreza, olvidando la regulación de las riquezas. Los sindicatos que representan a los trabajadores han perdido legitimidad: el contubernio y la falta de una verdadera representación han llevado que en el país tenga más de 10 años sin que se forje una verdadera huelga laboral, a pesar de que aún persisten en el sistema verdaderos patrones locales e históricas vejaciones.

Tan agraviantes son los bajos salarios, como el sistema impositivo alcanzado, sobre todo por los sectores empresariales del país, los cuales en diversas reformas (o paquetes impositivos) han impuesto sus intereses.

Los ingresos fiscales del sector público dominicano están compuestos por varios tipos de fuentes, destacándose dentro de éstas los ingresos tributarios integrados por una diversidad de impuestos, los ingresos no tributarios que provienen de la venta de bienes o servicios y

de las rentas de la propiedad, entre otros. En menor medida se encuentran los ingresos de capital producto de la venta de activos, así como las donaciones del exterior y las fuentes financieras internas y externas.

Históricamente, los ingresos del sector público dominicano —sin incluir las fuentes financieras— han provenido de fuentes principalmente tributarias, cuyas recaudaciones son obtenidas casi en su totalidad por el gobierno central, y en muy baja proporción por los municipios y el resto del SPNF. En la actualidad, la base de los ingresos fiscales del país descansa en 5 figuras tributarias, por medio de las cuales se obtiene la mayor parte de los ingresos fiscales. Dentro de estos tributos se encuentran el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), equivalente al IVA; los Impuestos Selectivos sobre mercancías y servicios; el Impuesto sobre la Renta; y los impuestos sobre comercio exterior que pese a la disminución de su participación en las recaudaciones sigue siendo importante. Esta estructura tributaria se define por tres características fundamentales: es pequeña —basada en una presión fiscal de alrededor de un 15% del PIB—, es regresiva y esá orientada a satisfacer convenios, acuerdos y cartas de intención con organismos internacionales y el empresariado.

De este modo, se privilegian grupos poblacionales en el país. Un ejemplo de esto es lo sucedido con el impuesto al comercio exterior, el cual va en franco desmonte. En 1999, este impuesto producía 25.2% de los ingresos fiscales y 29.1% de los ingresos tributarios. En 2008, esta participación se redujo en 7.3% y 8.9%, respectivamente.

Otro ejemplo, no menos importante es que en la República Dominicana existe un amplio y variado sistema de incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias, cuyo peso específico en las recaudaciones del gobierno, según los cálculos oficiales, es equivalente a 32.7% del presupuesto del gobierno central y 5.5% del PIB en el periodo 2008-2009. Los incentivos y exenciones fiscales están contenidos en una diversidad de leyes, normas y disposiciones que son complementadas, además, con acciones discrecionales y medidas discriminatorias que pueden ser tomadas por el Presidente de la República o por los funcionarios de las áreas tributarias; esto pese a que la Constitución establece que sólo mediante ley del Congreso Nacional se pueden instalar impuestos o exonerar su pago. Estos incentivos, exenciones y exoneraciones tributarias son parte de luchas ganadas por importantes grupos del país.

La omisión de cargas impositivas tan relevantes como porción de los ingresos, restringe la inversión social y ha colocado una pesada carga sobre la población en general por medio de impuestos indirectos. Así, la carga impositiva por año tiende a empobrecer a la ciudadanía, mientras que el comportamiento de las exenciones, privilegios y exoneraciones tiende a enriquecer a la población ubicada en el último quintil, exacerbando cada vez más la desigualdad.

Esta desigualdad se manifiesta día a día en el territorio a través del deterioro de la calidad de vida de la gente, lo cual se expresa, a su vez, en las luchas que se libran en el marco del movimiento social de República Dominicana. Es así como la lucha por los servicios sociales representan casi 70% de los



motivos de los conflictos sociales del país, seguidos por el motivo la lucha contra la corrupción, lo cual evidencia violaciones de derechos fundamentales. Garantizar la inversión en educación, vivienda, salud, seguridad social y agua es garantizar los derechos básicos de las personas.

Al analizar el comportamiento de los servicios sociales dentro del gasto público total, encontramos que durante el periodo estudiado siguen relegados por parte de los distintos gobiernos en la República Dominicana.

Durante el periodo 1991-2010, los recursos presupuestarios destinados a los servicios sociales, como porcentaje del PIB han sido inferiores a los asignados para gastos en servicios no sociales. El monto promedio destinado a los servicios sociales durante el periodo de estudio es de 6.3% del PIB y para los servicios no sociales es de 8.5% PIB.

Al relacionar los gastos sociales y los no sociales con respecto al gasto público total, observamos que se viene mermando el nivel destinado, se refleja disminución del porcentaje durante cada periodo 47.2% (1992-1995), 44.4% (1996-1999), 44.3% (2000-2003), y 40.2% (2004-2008).

La gran cantidad de recursos que se están destinando al pago de la deuda pública compromete, cada vez más, una importante cantidad del presupuesto total, siendo los rubros sociales los más afectados negativamente.

La política social del gobierno debe dirigir sus prioridades hacia el compromiso ante los sectores de la población más vulnerable. Garantizar una inversión prioritaria en el presupuesto nacional es una necesidad imperante e impostergable de cara a resolver la situación social presente en nuestro país.

La brecha existente entre las luchas de la ciudadanía por sobrevivir y las priorizaciones de los gobiernos expresan la falta de planificación, el fraccionamiento histórico y la visión cortoplacista de las políticas sociales en República Dominicana.

El más reciente intento de articular las políticas sociales en un plan mediado por la consulta, la planificación, la ejecución, la fiscalización y la evaluación fue realizado en 2006; no obstante, el mismo está permeado por un características reduccionistas, minimalistas y asistencialistas, pues fija su columna en garantizar a la ciudadanía un mínimo nivel de vida y se aleja de la concepción de derechos que tiene la ciudadanía.

En general, sin dejar de reconocer que existen esfuerzos serios que muestran adelantos importantes en materia de fortalecimiento institucional, existen debilidades históricas no superadas, que dan cuenta de la ineficiencia de la política social en el territorio, podemos citar:

- a. Una estructura dispersa, con una visión sectorizada de las políticas sociales.
- b. La creación del gabinete social vio frustrada su misión de articular, al convertirse en unidad ejecutora del “programa especial” de los gobierno de 2000-2004, de 2004-2008 y el actual.
- c. Una excesiva influencia de los cambios de gobierno, que cortan la continuidad de los procesos iniciados por un partido diferente.
- d. Una desvinculación entre el sistema productivo, las políticas económicas y las políticas sociales.

e. El éxito de las gestiones se ha medido históricamente por el crecimiento del PIB y no por la evolución del bienestar; de ahí que el seguimiento a los indicadores sociales no guarda la mayor importancia para fines de rendición de cuentas.

f. La vulnerabilidad en el gasto social, metido siempre en un proceso procíclico que lo vulnera ante cualquier eventualidad en la economía.

g. La debilidad en la asignación presupuestaria, manteniéndose históricamente por debajo del nivel promedio de América Latina.

h. Una excesiva influencia de las propuestas de políticas internacionales por parte de organismos multilaterales tales como Banco Mundial, el BID y el FMI, entre otros.

i. Las dificultades en el uso de las investigaciones para el diseño de políticas.

j. La existencia de varios planes de desarrollo (nacionales y sectoriales) desde la década de los 70 sin implementar.

k. Un enfoque histórico al carácter asistencial de la política social, que debilita la perspectiva de derecho y la concepción de ciudadanía.

l. El uso clientelar de los programas asistenciales.

m. La ratificación de decenas de acuerdos internacionales en materia de derechos económicos y sociales y la creación de diversas comisiones de seguimiento a estos acuerdos que no han dado señales de aplicación y avance en el cumplimiento de los mismos.

n. La participación de la sociedad civil está limitada a actividades de consulta de procesos ya aprobados.

o. La existencia de una división territorial heterogénea, en la cual las diferentes instancias operativas que ejecutan políticas sociales tienen extensiones territoriales distintas y resulta difícil la acción integral.

La ineficiencia de un marco de políticas sociales en el país es todavía más evidente cuando se analiza desde los esfuerzos que realizan las sectoriales proponiendo reformas, consagrando leyes y ejecutando planes con los escasos recursos y la poca coherencia con la que son administrados.

Así, los principales pilares de las políticas sociales en el país (educación, vivienda, agua potable, salud y seguridad social) están continuamente convidados a la privatización y a instrumentalizarse dentro del mercado, extirpándole — poco a poco — su esencia principal: el derecho.

Tal y como fue planteado en el marco teórico, la política educativa tiene por finalidad la integración social, fenómeno que se va a conseguir en la medida en que contemos con ciudadanos(as) conscientes de su aporte social más que productivo. A pesar de que el sistema educativo ha atravesado por serias transformaciones, tanto en el marco legal como institucional, aún son muchos desafíos pendientes. La dificultad que ha exhibido el país para reducir a menos de dos dígitos los niveles de analfabetismo es la injusticia estructural del sistema, que pasa por los niveles de desigualdad, deficiencia y de bajo financiamiento. Así los fracasos consecutivos de los planes estratégicos (o planes decenales) son una evidencia más del grave deterioro del sistema.

Además del sistema asistencial focalizado, la mayor especulación con la conciencia y los derechos ciudadanos —que se advierte en el país desde larga



data— se percibe en el sector vivienda. A estas alturas, el sector carece de un marco jurídico y político que lo guíe, lo cual ha llevado a la desarticulación de las distintas instituciones que gravitan alrededor de este rubro tan importante. Esto se da a pesar de que hay propuestas legislativas elaboradas destinadas a articular la política de vivienda que datan del primer quinquenio de la última década.

El sector vivienda ha sido históricamente excluido por los gobiernos. Las acciones aplicadas han sido realizadas de manera espontánea. Sólo hasta los primeros años de la última década fueron contempladas como líneas prioritarias en las políticas sociales del gobierno.

La falta de planificación coordinada entre las diferentes instituciones del sector es una constante y el déficit de inversión en los últimos años le ha dejado campo al sector inmobiliario privado. Los estudios realizados en el sector vivienda corresponden básicamente a iniciativas privadas y los mismos se concentran en la zona urbana, lo cual implica que la respuesta habitacional no satisface la demanda nacional y que la oferta, en su mayoría, esté destinada a sectores con solvencia económica (media y alta).

Actualmente las soluciones habitacionales sólo cubren 2.1% de la demanda habitacional. Además de que la misma es limitada, la oferta que existe no es alcanzable por la media de la población. Según los resultados de un estudio realizado por el BNV, 50% de las ofertas estaría destinada a personas de ingreso mensual promedio de 71 mil pesos; sin embargo, más de 80% en el país gana entre 5 mil y 30 mil pesos.

En general la situación del sector es de riesgo, ya que:

- Un 77% de las viviendas están clasificadas en las categorías II y III de la CEPAL, que corresponde a viviendas con materiales insuficientes o desechables.
- Un 70% de las viviendas carecen de títulos de propiedad.
- Sólo 68% de las viviendas tiene acceso a agua potable.

En pleno siglo XXI, todavía 6.79% de las viviendas no cuentan con un lugar para la disposición de excretas y 29.62% poseen letrinas. Esto además de ser un indicador elocuente de los niveles de pobreza, es una situación de riesgo para la salud de las personas que en ellas habitan y también para el medio ambiente.

Al igual que el sistema de políticas sociales, la historia de la salud está minada de planes, estrategias y programas truncados y débilmente estructurados, en su mayoría apoyados por organismos multilaterales. A pesar de que en 2001 se realizó una de las reestructuraciones del sistema de salud y de seguridad social más profundo, no es menos cierto que el modelo escogido está más volcado hacia el mercado que a la persona. En tal sentido, el conflicto para la aprobación de la ley sacó a relucir los distintos intereses que estaban en juego y que han entorpecido la implementación plena de los dos subsistemas (el de salud y el de seguridad social). En términos de salud, se ha aprobado una ley que erige un sistema público de salud que —a nuestro entender— está destinada a contener la vorágine del sistema de seguridad social que es predominantemente privado. Sin embargo, a pesar de la reforma, sigue predominando

una concepción de salud clínica, individual y vinculada con el proceso curativo y altamente centralizado. Esto último, dada la inexistencia de un primer nivel de atención con capacidad resolutive, que permita descongestionar los grandes centros de mayor capacidad y que disminuya la siniestralidad que encarece el sistema.

La paralización del Plan Decenal de Salud y del desarrollo de la red pública por la falta de financiamiento son señales sintomáticas de desenfoque de las prioridades en términos de los esfuerzos reales para responder definitivamente a una carencia que ya se transformó en patología.

Tanto la ineficiencia del financiamiento como los intereses de sectores que lucran gracias a la atrofia del sistema no permiten su desarrollo pleno, lo cual hay consecuencias graves en términos de riesgo de la población, pues se han generado en el país tres tipos de ciudadanos(as): 1) aquellos que no tienen seguro, destinados a las peores atenciones; 2) aquellos que tienen seguro del régimen subsidiado, condenados a recibir la des-oferta pública (en la medida en que ésta no reciba los fondos requeridos), y 3) aquellos del RC que pueden utilizar las PSS privadas.

En términos del sistema previsional, el modelo de CCI está íntimamente vinculado con responder al sistema financiero y no a los intereses de la población, lo que está creando grandes exclusiones y poniendo en duda la rentabilidad a largo plazo del sistema previsional. El caso de la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas (IFADOMI) marcó la pauta para efectuar una regresión del sistema sustitutivo y generar sistemas mixtos con características voluntarias. De todos modos, por el momento se debe dar el paso hacia la diversificación de los fondos para potenciar los sectores productivos de bajos ingresos y romper el círculo vicioso del desempleo.

Finalmente, queremos llamar la atención sobre un proceso que ha iniciado en la República Dominicana, que perfilará, a largo plazo, el tipo de políticas sociales que se desarrollarán en el país en los próximos años: la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Tal y como está presentada no generará un cambio de modelo, más bien plantea una profundización del sistema actual. De forma que si esta estrategia no recibe modificaciones sustanciales en el proceso de consulta, decretaría la continuidad del deterioro de la calidad de vida de la población para los próximos 20 años.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS

A CORREGIR LAS INEQUIDADES

A. Fortalecimiento de la institucionalidad

Definitivamente, uno de los problemas principales de República Dominicana es la débil institucionalidad, lo cual se verifica en el irrespeto de los gobiernos a sus propias resoluciones, decretos, leyes, planes y hasta a la misma Constitución. Este fenómeno ha dado al traste con el deterioro de la credibilidad que los(as) ciudadanos(as) cifran sobre sus gobiernos. Es pues el deterioro del Estado nacido del Contrato Social. Las instituciones están creadas para mantener la corrupción, liberar de cargas a los que soportan el sistema y amnistiar las infracciones de los que detentan el poder. En tal sentido, ninguna acción estratégica debe ser emprendida si los fundamentos mínimos de institucionalidad siguen ausentes o deficientes.



En todo país, las instituciones hacedoras de políticas sociales, en parte, son las encargadas de eliminar o al menos reducir los riesgos sociales. Son las que —en un sistema como el nuestro— están llamadas a relacionar el crecimiento económico con el bienestar de las personas. Tal criterio nos permite afirmar que la ineficiencia o la ausencia de institucionalidad han potenciado la inequidad rampante y la falta de inversión en áreas vitales del país. Por tanto ha conllevado a que el crecimiento económico no se traduzca en eliminación de la pobreza (sino que su desarraigo de la realidad ha profundizado la pobreza), en mejoramiento del sistema sanitario, en mejoramiento de los indicadores de educación, en mejora de la vivienda de la gente, etc. En tal sentido, para combatir esta débil institucionalidad será necesario:

1. La revisión y reestructuración de los consejos tripartidos que mantienen el sistema económico y político dominicano actual, en pos de hacerlos representativos de las fuerzas sociales existentes. Actualmente responden al viejo esquema obrero-patrón, ya desaparecido, y obvia sectores tan relevantes como trabajadores individuales y agrupaciones sociales que conforman el universo de la participación social (campesinos, mujeres, jóvenes, ONGs y migrantes, entre otros). La reestructuración debe implicar la inclusión de los distintitos grupos sociales, aportándoles prerrogativas con igual poder resolutivo que los tres ya existentes. De igual forma, la inclusión de estos grupos sociales debe potenciar la contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.

2. El cumplimiento de los objetivos de los planes sectoriales, que establecen la relación entre resultados priorizados por la población y el presupuesto nacional de cada año. Existen en el país planes que han establecido objetivos concretos de carácter nacional y responden a procesos de priorización de amplias consultas ciudadana. Hacen una relación más o menos certera entre los resultados que se quieren alcanzar y el presupuesto nacional. No obstante, año por año estos planes son obviados en el presupuesto que se diseña, no con base en resultados, sino por el simple aumento del presupuesto del año anterior. El Estado debe regirse para la construcción del presupuesto por estos planes que en su mayoría son ejemplo de participación cívica, y mostrar como lo colectado a través del sistema impositivo es dedicado a una inversión que considera estos planes. Seguir estos planes, consensuados por la mayoría de la población como útiles, bien evitaría la construcción de un presupuesto a partir de caprichos y ventajas de los que detentan el poder. Sugerimos que el recién creado (2006) MEPYD debe cumplir su labor de: a) planificar las políticas públicas que permitan obtener los resultados deseados por la ley, b) proponer un presupuesto centrado en las prioridades de las políticas públicas, c) gestionar de manera rigurosa las asignaciones presupuestarias, y d) realizar un control de gestión eficaz.

3. La revisión de los indicadores construidos en el país para cada gran área de políticas sociales y establecer formas de evaluarlos. En el país no existe

la cultura de planificación-monitoreo-evaluación, la cual es necesaria para el seguimiento de los planes. Ésta pasa por la necesidad de establecer indicadores claros y distintos que permitan revisar los avances de los objetivos establecidos a corto, mediano y largo plazo, a partir de los diferentes riesgos que existen en los territorios. La evaluación año por año debe realizarse con carácter multisectorial, o sea compuesta por todos los sectores que conforman los consejos. De igual forma, el MEPYD debe encargarse de establecer las pautas necesarias para la revisión y seguimiento de estos indicadores.

4. La adaptación a la nueva Constitución del marco jurídico existente, y establecimiento delimitado de las responsabilidades, facultades y atribuciones de cada actor por medio de los reglamentos y resoluciones pertinentes. Desde enero de 2010 existe una nueva Constitución en República Dominicana, en tal sentido es importante la adaptación de las leyes a la Carta Magna en esos artículos que le fueren contrario. De igual forma, debe hacerse el ejercicio vertical de completar el marco jurídico, construyendo las normativas correspondientes para aclarar la función de cada actor hacedor de políticas sociales.

5. La clarificación de las funciones de las instituciones existentes y el rompimiento con la duplicación de funciones, así como de las instituciones que se repiten. La forma tan torpe en que se ha construido la infraestructura de políticas sociales en el país ha llevado a repeticiones de funciones, duplicación de instituciones y asignación de ocupaciones a instituciones que por su naturaleza no les corresponden. En la actualidad, el ejemplo más patético es el caso del gabinete de políticas sociales, que pasó de ser una institución articuladora, diseñadora y evaluadora de política social, a convertirse en una institución ejecutora de un programa de asistencia social. Entendemos que su función original como articuladora de políticas sociales ha sido suplantada por el MEPYD. En tal sentido, esto debe sincerarse y hacer los ajustes necesarios para asumir el rol que le corresponde y dejar su actual función o asumirse definitivamente como ejecutora de un programa y dejar que sea el MEPYD el que se encargue de la función tan necesaria de articular, evaluar y diseñar las políticas sociales. Tanto en un caso como en otro, las instituciones asociadas a su rol original deben, de la misma forma, evaluar su accionar.

6. La creación de mecanismos explícitos de articulación intra y entre órdenes de gobierno. Debe existir una institución —bien puede ser el MEPYD— que se encargue de articular las acciones de las distintos ministerios entre ellos y los gobiernos locales. En la actualidad, las leyes contemplan gabinetes que no funcionan en distintas áreas de políticas públicas (de economía, de turismo, en lo social, etc.). Será necesario evaluar la pertinencia y mejorar o crear mecanismos de interconexión para una mayor capacidad de acción. Del mismo modo será necesario generar articulaciones en diferentes ámbitos de acción: municipal, provincial, regional y nacional. Por último, sigue siendo una dificultad para la planificación que cada ministerio contemple regiones de acción distintas, sobre todo en el caso de salud



y educación. Es urgente homogeneizar las regiones para un mayor aprovechamiento de los esfuerzos.

7. La reestructuración de la Cámara de Cuentas. En nuestro país la Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. En tal virtud, tiene la facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos, y para formular un plan nacional tendente a esos fines. La Ley 10-04, que define las competencias de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, le confiere en principio todas las herramientas necesarias para ejecutar su misión. Existen indicios de que esta institución no funciona. En su último informe, la CEPAL subraya un problema de independencia y de eficiencia de la Cámara de Cuentas. Es pues necesario reestructurar todos los controles de auditoría (interna, externa, legislativa y social: Artículo 7 de la Ley 10-04) de forma que las políticas sociales puedan generar el resultado que se desee; sin esto, no es posible detener las acciones de corrupción que debilitan las instituciones. Será necesario, en tal sentido, garantizar el control social necesario. Se deben seguir potenciando las políticas de transparencia y potenciar los recursos ciudadanos de observación, sometimiento y control de la corrupción.

8. El establecimiento de la Carrera de la Administración Pública como una prioridad. El país debe adoptar la estrategia de selección por competencias, pues de esta forma se minimizan los actos de corrupción y se mejora en eficiencia, que es uno de los grandes problemas que afecta el Estado.

B. Fortalecimiento de la esperanza: la vuelta a lo público

La esperanza de los empobrecidos es que funcione el público y que el bien común prevalezca sobre el bien individual. El país ha demostrado tener instituciones que funcionan y que han sido capaces de frenar la voracidad del mercantilismo del empresariado que ha intentado lucrarse de las falencias provocadas en las instituciones públicas. La experiencia de la participación de las ARS y las AFP privadas en las políticas de protección social han demostrado que el interés de enriquecerse llevan a la limitación de derechos, sobre todo si se apoya en una vigilancia débil por parte de las instituciones de supervisión y control del sistema, como lo es el caso de la SISALRIL y el CNSS. Esta misma tendencia del ámbito de salud, de un proceso siamés de público-privado, se ha pretendido replicar en otros ámbitos de los servicios sociales.

La tendencia a la privatización en el país confabula, pues, contra el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, al acceso a agua potable y al saneamiento. Es necesaria la recuperación rápida, eficiente y eficaz de las instituciones públicas para que sean capaces de ofrecer los servicios a toda la población, sobre todo a los más empobrecidos. El caso de sistema eléctrico es uno de los más patéticos, pues luego de un proceso amplio de privatización los dominicanos(as) seguimos pagando, relativamente, la tarifa más alta de toda América Latina.

El problema del país no es la baja demanda de los servicios, sino la oferta deficiente y de mala calidad para

satisfacer las necesidades de los(as) ciudadanos(as). De hecho, la tendencia actual —que se agudiza— es la búsqueda de soluciones individuales a problemas que son colectivos: privatización de la educación, de la salud, de la seguridad en la vejez, de agua (extracción de la capa freática), y de la energía eléctrica (inversores o paneles solares). “Soluciones” individuales que —está más que probado— erosionan las relaciones solidarias y de confianza mutuas, reproducen inequidades, son onerosas para las familias y macroeconómicamente ineficientes.

En tal sentido, el Estado (los gobiernos de turno) deben enfocarse en fortalecer:

1. En términos de la salud, el gobierno debe enfocarse en el fortalecimiento de la SESPAS como institución rectora del sistema y en el desarrollo de una Red Única Pública de Salud (el IDSS debe reestructurarse en esta red y no depender del presupuesto privilegiado que le dispensa el Estado), compuesta por tres niveles de atención. Esto haciendo énfasis en la atención familiar primaria de salud. De igual forma, el SENASA debe seguir fortaleciendo el RS, así como desarrollar el RCS en el ámbito de la salud, para toda la población de trabajadores por cuenta propia. Por otro lado, se debe garantizar que la gente acceda a medicamentos a bajo costo, por medio del uso de la receta única que prescriba medicamentos genéricos. Esto último pasa por procesos de control de calidad tanto de los medicamentos públicos, como los comercializados por las farmacéuticas privadas y por el desarrollo y fortalecimiento del rol del PROMESE.

2. En relación con el sistema de pensiones, se debe modificar la ley para que el sistema pase de ser un sistema de CCI, prácticamente sin regulación y sin competencia de carácter obligatorio, a un sistema compartido entre capitalización individual y sistema solidario. Allí el rol del Banco de Reservas como aseguradora debe ser similar al del SENASA, de tal forma que sea catalizador del sistema solidario y que responda a los intereses de los empobrecidos. De igual forma, este sistema debe permitir al afiliado emigrar tanto para uno de CCI como a otro del sistema solidario.

3. En relación con la educación, las deficiencias del sistema educativo dominicano hace que los padres lleven a sus hijos al sistema privado, lo cual ha permitido el crecimiento de la oferta privada. Un ejemplo de ello es el ámbito geosocial Centro (Distrito Nacional) que cuenta con más centros educativos privados que públicos. El gobierno debe esmerarse en invertir lo necesario para garantizar el acceso de la ciudadanía a una educación de calidad y gratuita, desde la educación inicial hasta la universitaria. Cumplir la Ley de Educación, en su Artículo 167 pudiera ser un buen comienzo.

4. En relación con la vivienda, existen en el país diferentes instituciones que ofrecen servicios para la mejora de la tenencia de vivienda, altamente desarticuladas entre ellas. La ausencia de políticas reales de vivienda ha hecho que incluso estas instituciones —destinadas para el fomento de la vivienda— pierdan sentido. Un ejemplo de esto es el caso del BNV, el cual nació para desarrollar eficientemente programas de financiamiento y construcción de



nuevas viviendas en el país. Su creación se realizó mediante la Ley 5894, que le otorgó personalidad jurídica y administración autónoma, y con poder para dictar sus propios reglamentos y estatutos. Con la promulgación de la Ley Orgánica 6-04, la entidad se convirtió en el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción, y se volvió desde entonces un establecimiento financiero de pleno derecho, pudiendo intervenir en el sector de la banca, de los seguros, y en la emisión de valores sin ninguna restricción. Esto ha conllevado a que pierda su foco y deje prácticamente huérfano de financiamiento al sector de la vivienda. Esta situación se agudiza con la muy baja inversión en ese reglón y el alto desenfoco del gobierno ante las prioridades reales de la población —pues, como sabemos, los análisis estadísticos dan que este factor es un alto determinante de la pobreza y un elemento diferenciador de los estratos sociales identificados—, lo que ha permitido el avance del sector inmobiliario privado en detrimento de los más empobrecidos. Será necesario que el gobierno reoriente las políticas de vivienda en el país con la creación de un ministerio con capacidad de cohesionar todas las acciones dispersas en el sector y con la misión de responder al derecho que tiene todo(a) ciudadano(a). Existen en el país varias propuestas de la creación de este ministerio; sin embargo, los grandes intereses hacen que perima en el Congreso.

5. En relación con los servicios de agua potable y la disposición de la excreta, se sigue sufriendo de deterioros graduales. Crece más y más el consumo de agua que se compra a camiones en la calle, al igual que la excreta sigue siendo vertida en pozos sépticos que terminan dejando sus impurezas en la capa freática, sobre todo en los lugares más populares. Es necesario ofrecer una alternativa pública capaz de cubrir estas necesidades de agua pública y disposición pública de la excreta.

C. Economía solidaria: una alternativa

Las propuestas anteriores implican un camino hacia la protección social universal (o cobertura universal), con que el tema se circunscribe a la distribución del presupuesto, lo cual es casi cuesta arriba con el actual modelo económico (que no genera empleos formales y que se sustenta en salarios de miseria, en el incentivo del consumo por medio de programas asistenciales y cuya productividad sistémica y competitividad no sólo es baja, sino declinante) cayendo en una trampa sin salidas vislumbradas. Visto así, sólo un incremento sustancial de los ingresos del Estado (ya sea por deuda, por impuestos o por racionalización del gasto) y una redistribución significativa de sus actuales estructuras de gastos permitirían llegar a la meta, pero ambas cosas parecen prácticamente imposibles mientras la correlación de fuerzas en el país sea la que tenemos y la desconfianza del contribuyente continúe deteriorándose.

Dado este panorama, entendemos que sólo es posible conseguir el manejo de los riesgos sociales cambiando el modelo actual de desarrollo, pues no bastan enmiendas coyunturales para lograrlo. Como ya hemos dicho, el actual modelo (económico y político) es de

carácter predominantemente excluyente. En los últimos 10 años, el desempleo casi nunca ha disminuido, 75% de los nuevos empleos en realidad son de las llamadas micro y pequeñas empresas. Ya sabemos que más de la mitad de los(as) dominicanos(as) están fuera del mercado laboral formal y se gana la vida “buscándose” de diversas formas, unos con más éxitos que otros, en lo que llaman la economía informal.

Sería una falacia afirmar que es posible incorporar a la economía formal a casi 60% de los trabajadores(as) que pertenecen al sector informal, y una peor mentira sería pensar que se logrará y se hará sostenible una cobertura universal de protección social con acciones focalizadas y temporales —de corte asistencialista—, dependientes del presupuesto del Estado. Es indeseable y prácticamente insostenible que un sistema de protección social, emergido en el modelo capitalista, pueda ser sostenible a mediano y largo plazo si el Estado deberá cubrir alrededor de 70 y 80% de sus costos, mientras la economía y la correlación de fuerzas no permite elevar los ingresos fiscales a niveles comparables con los de Europa y Estados Unidos, es decir por encima de 40 o 50% de los ingresos, y por encima de 20% del PIB.

En tal sentido, la propuesta es generar políticas públicas que impulsen y hagan viable la posibilidad de que los actuales trabajadores independientes se asocien y conformen progresivamente unidades productivas con el enfoque solidario. Que enfatizen no tanto en la producción de servicios, sino de bienes, y que puedan articularse con el resto de la economía nacional (por medio de encadenamientos hacia atrás) e internacional en forma de conglomerados o “clústeres”. Este tipo de política permitiría superar la exclusión social de las mayorías y hacer sostenible la cobertura universal de la protección social, más allá del asistencialismo. En tal sentido, será necesario:

1. El reordenamiento territorial de la inversión. Como habíamos registrado, la inversión del país está muy concentrada en las pocas grandes ciudades, sobre todo en la capital. Será necesario diversificar y propiciar mayores niveles de inversión, tanto nacional como extranjera, en actividades que desarrollen el mercado nacional y local, que generen alto valor agregado, especialmente para que eleven la eficiencia, la capacidad de inversión propia y la productividad de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas solidarias. Será necesario, además, invertir en infraestructura de comunicación vial, marítima y aérea en un sistema territorial y sectorial integrado de servicios de transporte y logística, que aumente la cobertura, reduzca los costos y mejore la calidad para facilitar desarrollo productivo nacional y su inserción complementaria en los mercados internacionales.

2. La reforma en el sistema bancario y de financiamiento. Es prioridad establecer una gestión de las finanzas públicas sostenible, que asigne los recursos en función de las prioridades del desarrollo de la estructura productiva y el mercado nacional y propicie una distribución más equitativa de las riquezas, que incluye la autogestión de las entidades de la economía solidaria y de la sociedad civil. Para esto será necesario propiciar la desconcentración y descentralización del sistema financiero para que sea económica y socialmente eficiente, solvente



y comprometido con el desarrollo productivo nacional. El sistema bancario del país está altamente permeado por la visión de libre mercado. Ninguna mediana o pequeña empresa podrá sobrevivir con las condiciones impuestas por la banca nacional. En tal sentido, será necesario realizar reformas que permitan:

- Generar un sistema que permita créditos a las PYMES e instituciones que pertenecen a la economía solidaria.
- Generar condiciones y potenciar la vida de las cooperativas solidarias.
- Modificar la Ley Financiera y Monetaria para permitir al Banco Central realizar operaciones monetarias y financieras directas, y no sólo mediante el libre mercado. Esto implica modificación en los artículos 24 y 26 de la mencionada ley.

3. La reserva de áreas de producción de bienes para la economía solidaria. Existen en el país áreas en las que la economía solidaria no podrá competir; sin embargo, existen otras —como el caso de la producción de café— en las que tiene el liderazgo. Allí donde esto sucede se debe proteger, promover y fomentar las iniciativas y emprendimientos empresariales de carácter solidario o asociativo, como mecanismo de generación de economías de escala y de legitimación de los trabajadores autónomos (informales urbanos y pequeños y medianos productores rurales), como alternativa de conversión a empleos. Esto permitiría impulsar una economía endógena, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción, promoviendo, además, los encadenamientos justos.

4. El aseguramiento del trabajo y de los trabajadores(as) por cuenta propia (salud, pensión y riesgos laborales) y del *sistema de protección* (seguros) de la producción, sobre todo la agropecuaria.

5. Los esfuerzos de capacitación y desarrollo de conciencia solidaria. Los sistemas solidarios del país en su mayoría son netamente empíricos. En tal sentido se debe:

- Incentivar los estudios académicos sobre la dinámica de la economía informal tendientes al desarrollo de taxonomías y propuestas que colaboren con el mejoramiento de este tipo de trabajos.
- Crear un sistema de inversión en investigación científica e innovación tecnológica, que garantice la generación y transferencia de conocimientos para el desarrollo y diversificación productiva local.
- Consolidar un sistema de educación superior de calidad para toda la población, que responda a las necesidades del desarrollo de los sectores productivos nacional, las artes, los deportes, las humanidades, la salud y la educación.
- Organizar un sistema horizontal de extensión científica y tecnológica como vía para la generación de conocimientos apropiados a la cultura productiva y el desarrollo educativo de los trabajadores(as) para su inserción en la eco-

nomía del conocimiento, el emprendimiento y la creatividad productiva.

- Garantizar el acceso universal y uso productivo de las TICs.
- Fomentar la productividad solidaria, más que una productividad para la competitividad.

D. Declaración de los ámbitos geosociales y los estratos extremos en estado de emergencia

La reflexión del estado de riesgo extremo —identificado en los hogares que residen en los ámbitos rurales, pequeños y lejanos— nos lleva a sugerir acciones concretas orientadas a declarar en estado de emergencia estas zonas, con la finalidad de priorizar acciones inmediatas de corto, mediano y largo plazo.

Citamos, como parte de esto, la necesidad de diseñar un incentivo al desarrollo de la agricultura bajo una perspectiva de soberanía alimentaria con vocación de: a) desarrollo de cultivos de subsistencia; y b) desarrollo de procesos de economía solidaria basados en modelos cooperativistas y que liberan a la población de los riesgos propios del sector servicio y el mercado que busca maximizar ganancias.

Estas políticas de implementación de un modelo productivo alternativo, deben estar acompañadas de un enfoque integral de provisión de:

- 1. Cobertura escolar amplia,** con edificaciones seguras y equipadas, con todos los servicios sanitarios cubiertos. Estas edificaciones deben tener vocación de centros de refugio en tiempos de fenómenos naturales.
- 2. Política de viviendas dignas,** diseñadas acorde con el contexto y teniendo en cuenta las vulnerabilidades del territorio (ruta ciclónica, tormentas e inundaciones, entre otros) y bajo la perspectiva de derecho.
- 3. Una provisión de servicios sanitarios adecuados** de manera que se garantice la salubridad de las personas a partir de la concepción preventiva del nuevo sistema de salud vigente, al menos en términos teóricos, en la República Dominicana.
- 4. Establecimiento del primer nivel de atención en salud** según el sistema de vigente.
- 5. Políticas deportivas-culturales** que provean oportunidades de ocio y fortalezcan el sentido de arraigo de las personas en sus territorios.

Para el caso de los ámbitos asociados con la población más urbana, las recomendaciones de política en lo relativo a la instauración de servicios, dependerá de la presencia de los espacios suburbanos que se encuentran integrados en dichas ciudades.

En ese sentido, es necesario desarrollar políticas en el ámbito económico que guarden relación con la estructura de servicios ya establecidos en estos centros, a partir del establecimiento de una política de capacitación técnica que profesionalice a los tantos vendedores al por menor y permita el establecimiento de asociaciones/cooperativas, capaces de dar respuesta a la ausencia de la seguridad social en este amplio segmento de la población.

Es importante el establecimiento de unas políticas de incentivo de retorno para aquellas familias que migraron del interior y guarden raíces que pretendan recuperar, a partir del establecimiento de condiciones de vida acordes con la dignidad de la persona. 🐾



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autor:

• Aloisio Ruscheinsky



BRASIL CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas

Reconstrução da política social do brasil²⁹⁴



INTRODUÇÃO

O presente informe se apresenta como um documento de investigação sobre os índices de pobreza no Brasil a partir de bancos de dados disponíveis e de estudos realizados por especialistas, ao mesmo tempo tenta expor algumas explicações para o fenômeno histórico das desigualdades e das medidas adotadas para combater os níveis de pobreza.

O primeiro objetivo principal do relatório de investigação consiste em oferecer subsídios para a compreensão da heterogeneidade dos tipos e níveis de pobreza que coexistem dentro do país e que reportam as desigualdades persistentes para além do progresso, da elevação da produtividade e da concretização formal do Estado de direito. O segundo objetivo principal consiste em apresentar alguns resultados da investigação sobre as políticas sociais concretizadas para enfrentar as reconhecidas circunstâncias de fome e pobreza, numa conjugação de atores sociais entrelaçados nas respectivas decisões políticas. Em especial cabe destacar o que o Estado nacional de direito ainda não realizou do ponto de vista da expansão da cidadania, e o que poderia vir a arranjar para que na sociedade se alcancem níveis razoáveis de equidade, de proteção aos bens naturais, mas com expansão da cidadania social.

Constatamos que no caso brasileiro existem muitas investigações, sejam de órgãos estatais ou de centros de pesquisa, sejam abrangentes ou restritas, bem como vicejam interpretações teóricas que ultrapassam a capacidade sintética da equipe nacional em seus resultados obtidos. As diferentes perspectivas de interpretação aos dados reportam-nos à complexidade da realidade brasileira, à proximidade ou distanciamento da esfera governamental e à avaliação de diferentes projetos históricos que com suas respectivas políticas sociais visam à superação da pobreza.

A pobreza como um elo complexo no processo histórico permite interrogar em que sentido a mesma encontra-se associada aos dilemas da construção do Brasil como nação, do Estado de direito e do desenvolvimento econômico e social, ou seja, consiste num efeito colateral inexorável, num acaso ou na ausência de deliberação política do Estado de direito. Isto porque cada formação socio-histórica particular revela uma maneira de interpretar as interdependências ou as respectivas fronteiras entre os espaços sociais e seus segmentos, entre a pobreza e as circunstâncias desta sociedade. O estatuto social da pobreza em cada época e em cada sociedade depende de como são tecidos a conjugação dos fatores econômicos, o ordenamento político e os laços sociais entre indivíduos, entre grupos sociais.

A própria emergência da temática da pobreza como questão social e também das desigualdades como uma temática relevante por meio da qual a sociedade reflete sobre si mesma está ligada a uma ruptura do tradicional padrão de coesão social pactuado pelo alto. Ou seja, nem sempre a pobreza significou um problema ou uma questão basilar a ser enfrentada em face da definição ou da autocompreensão da integração social da sociedade de classe. A pobreza constitui, portanto, um objeto de investigação de forma deliberada ou *sui generis*, pois a visão como um fator isolado é insuficiente do ponto de vista sociológico e econômico. Do contrário, parece su-

mamente importante investigar e analisar a pobreza ou situação dos famintos na conformação das contradições sociais, bem como no seu nexos com a proteção e assistência entre grupos heterogêneos numa sociedade. Ou seja, a pobreza predominantemente como um fenômeno social ultrapassa a privação material de segmentos sociais específicos, porém expressa as características das desigualdades, a conformação do Estado e as expectativas em relação ao desenvolvimento geral.

O parâmetro conceptual alicerçado na constatação das heterogeneidades compreende dois momentos complementares, a identificação a partir do cruzamento de multivariáveis das respectivas heterogeneidades entre os segmentos sociais e um destaque aos fatores que a partir dos quais é possível um vêem de interpretação produzindo uma explicação da persistência da pobreza. Neste sentido, a equipe do Brasil tem somado esforços para compreender tanto o processo de produção por meio dos procedimentos estatísticos, quanto elaborar em equipe as possíveis perspectivas de interpretação dos resultados permitindo responder algumas perguntas formuladas pelo projeto de investigação.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE VIDA

A dimensão econômica dos riscos associados com as condições de vida da população: O contexto macroeconômico em que estão os riscos sociais. Este capítulo é fundamental em nossa investigação, uma vez que contextualiza e entre os resultados e os resultados dos nossos estudos de pobreza, associada à dimensão econômica, um fator que explica em grande parte desses resultados. Este capítulo requer a análise dos resultados macroeconômicos gerados pelas políticas econômicas dos últimos cinco anos, especificamente em função da sua contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade em nossos países. Este capítulo deve fazer breve análise empírica do comportamento das principais variáveis macroeconômicas: produção, emprego, salários, expressos em dólares correntes. Deve ser também um breve resumo do contexto macro político, como uma contextualização do estudo.

O presente estudo tem por finalidade apresentar os principais avanços do projeto Observatório Latino Americano sobre pobreza, especificamente vinculado ao componente Monitor Social Latino Americano, parte integrante do referido projeto em caráter regional, destinado ao apontamento das principais heterogeneidades da população brasileira. Carece destacar que o presente informe considera que a dimensão econômica é relevante para compreender os riscos associados às condições de vida da população, mas ao mesmo tempo tal perspectiva insuficiente. Os riscos estão interconectados com o que se pode denominar de capital econômico, político, social, simbólico, bem como as políticas sociais de combate à pobreza tendem ao fracasso sem uma abrangência extensiva, incluído estas outras dimensões, muito além da questão econômica.

A análise dos fatores da pobreza e que implica em reconhecer desigualdades e heterogeneidades tenderá a ser mais consistente na medida em que conseguir conglomerar dados de pelo menos uma década, no sentido de atingir uma série. No caso da aferição dos níveis de pobreza duas perspectivas são possíveis e possuem o



seu significado: uma análise de conjuntura centrada na observação da estratificação social a partir dos tipos de dados que correspondem ao ano em que cada país fez o exercício metodológico; uma análise da persistência ou das alterações das condições de pobreza, das desigualdades e heterogeneidades sempre se faz desejável fornecer dados para além de um curto tempo, pelo menos além da última década.

Para reconhecer as heterogeneidades que distinguem os níveis da pobreza e os respectivos graus de vulnerabilidade social parece fundamental endossar uma interpretação estrutural da política e da economia. Na interpretação estrutural da política e da economia na formação das heterogeneidades no Brasil (Tavares, 2000) reforça-se a atenção à fronteira de expansão da acumulação capitalista, às relações sociais e econômicas desiguais e combinadas constituem a marca mais forte da heterogeneidade social crescente da sociedade brasileira. As heterogeneidades social, cultural e política se explicam, sobretudo, pela conquista do espaço geopolítico interno de acumulação de capital, em condições de um sistema de dominação, bem como distanciam a interpretação de uma naturalização das desigualdades. Apesar das alterações no tempo e na forma de ocupação do território e de apropriação dos bens naturais, os processos sociais confirmaram a tendência à concentração crescente da renda e da riqueza; tudo isto à custa da exploração brutal da mão-de-obra, destinando a ela as migalhas deste processo iníquo de desenvolvimento. Neste sentido, as forças predatórias do social, do território, dos bens públicos e naturais sobrepuseram-se aos interesses coletivos, pois a busca da modernidade se deu por caminhos de dominação onde podem ser encontradas as razões da riqueza e da miséria da nação brasileira.

A questão social abriu a perspectiva de vida em uma sociedade de risco, entretanto as condições e as circunstâncias recentemente foram modificadas de maneira dramática. De fato ao longo do último século a questão social variou definitivamente em relação aos tipos de risco social, a maneira de compreendê-los ou de minimizar as conseqüências. Nem sempre a produção social dos riscos esteve de imediato associada às formas de proteção social contra os riscos, nem os sociais ou econômicos. Entretanto, com o encaminhamento do ordenamento de todas as dimensões da vida social ou com uma sociedade administrada por regras positivadas, com a instauração de um Estado de direito e como tal com a instauração de condições objetivas para a cidadania ocorre tanto à expansão dos tipos de riscos, quanto à aproximação da produção do risco com as tentativas de proteção pública contra seus efeitos. Em última instância, a esfera social que engendra os riscos tende a ser a mesma a que os cidadãos são instados a recorrer para se proteger contra múltiplos riscos, tanto mais quanto as relações de trabalho tornam-se incapazes de proporcionar qualidade de vida desejável, isto é se alarga a flexibilidade das relações de trabalho e se instala o desemprego estrutural.

A ascensão da economia à condição de quase total independência da via política ou de alheia a vontade dos agentes políticos, a passagem do Estado nacional para a condição subordinada às condições da globalização, alargou-se a possibilidade de engendrar novos riscos pelo sistema produtivo, bem como o Estado alarga o le-

que da sua capacidade de incidir sobre os riscos sociais. Ora isto significa que na mesma medida vem diminuindo a capacidade efetiva para proteger os cidadãos contra os riscos sociais em ascensão.

1.1. Conflitos de interpretação: o economicismo e a confluência política e cultural

A tentativa de estudar a persistência da pobreza pela ótica econômica, acrescida de forma inseparável da dimensão política, cultural e simbólica constitui pela sua ingenuidade um dos poderosos ingredientes do mundo dos avessos. Na explicação da confluência entre pobreza econômica, política e cultural ou simbólica, na perspectiva marxiana de Martins (1997; 2008) parece relevante, uma vez que cabe aludir ao fenômeno da alienação que constitui o traço fundamental e irremediável da modernidade. Os indivíduos pensam que são uma coisa sendo outra, compreendendo-se e agindo, portanto, como duplo ou ambigüidade, sem saber de que duplicidade se trata. Da mesma forma a causalidade pautada pelo econômico capta um conjunto de aspectos, mas deixa de compreender tantos outros do processo social, como é o caso da configuração das desigualdades e riscos sociais. A invocação da duplicidade da existência por meio da alienação se evita a explicação pelo economicismo e o materialismo a que sucumbiram às simplificações vulgares, seja no entendimento das desigualdades e das heterogeneidades, seja nas estratégias apontadas para as políticas sociais.

Na perspectiva da universalidade as vítimas da degradação materialista da economia não são apenas os pobres, mas são todos, especialmente por a acumulação da riqueza requer um progressivo enjaulamento e as formas de coerção social para manter um mínimo de segurança pessoal e ao patrimônio. Por aí, compreendo a pobreza, portanto, não apenas nem simplesmente como pobreza econômica, de não ter com que se vestir, morar, comer e os meios para produzir o que comer, mas fundamentalmente como pobreza de esperança, de capital social e simbólico, o que para muitos inclui a pobreza política e cultural.

A população empobrecida se vê aprisionada no espaço social dos avessos, numa sociedade regida pela mesma lógica nas qual circula o dinheiro em poucas mãos, os negócios sem transparência e as desigualdades ou a pobreza tende a ser naturalizada. Quando nos referimos a uma população de pobres²⁹⁵ ou empobrecidos, tratamos de sujeitos atravessados pela distribuição desigual dos resultados econômicos, por questões sociais de classe e também por questões culturais, de raça, de luta contra o racismo e as desigualdades, incluso o capital político. Infelizmente, um dos disseminados efeitos da lógica dos avessos da sociedade contemporânea, interpretada pela lógica da dualidade e menos pela dialética, consiste justamente numa adaptação à realidade dual de se poder servir-se da livre concorrência para gerar o progresso a custo de outrem, e ao mesmo tempo combater a pobreza com maior justiça social. Esta é uma realidade dos duplos, da tentativa de operar a unidade dos contrários, que é o motor do desenvolvimento ou temor e tremor no mundo contemporâneo.

Nesse sentido, os defensores da economia de mercado e também da concentração da renda ou que também podem ser tratados como nossos críticos, tentarão com-

prender a presente abordagem como um documento ingênuo. Para os críticos e céticos as nossas idéias não têm a menor condição de se efetivarem em face do poder de alienação da economia moderna e, mais do que o poder, o fascínio que a própria alienação representa. Nisso está o que podemos considerar como diabólico, como absurdo ou como ingênuo. Tudo depende do lugar social do discurso. A nossa documentada ingenuidade está representada exatamente por uma insurgência contra um poder aparentemente invencível, contra uma lógica que se pretende inexorável como única lei da história.

A ênfase na questão econômica tomada como explicação das desigualdades no Brasil e o progresso como a resolução dos malefícios da vulnerabilidade social “secundariza aspectos fundamentais e não-econômicos da desigualdade social, como a ausência de auto-estima, de reconhecimento social, de aprendizado familiar de papéis básicos, bem como a realidade da reprodução social da plebe, cujo substrato moral, político e social é diferente do da classe média” (Souza, 2006).

De fato, nos mais diferentes espaços, todos os dias do ano e no mundo inteiro, existem tantos metidos a cientistas ou empreendedores discursando gratuita e ingenuamente bem desse poder incrível ou autônomo da economia diante da vida social, não é demais lembrar que a AUSJAL, num minúsculo fragmento de tempo e espaço considere devida e legitimamente a perversidade desta lógica. A amplitude do estudo da pobreza sugere um olhar para o conjunto bem amplo de atividades humanas, dentro das quais se constitui uma equidade social.

Nessa adversidade, a questão é saber como a História irrompe na vida de todo dia. Como, no tempo miúdo da vida cotidiana, travamos o embate, sem certeza nem clareza, pelas conquistas fundamentais do gênero humano; por aquilo que liberta o homem das múltiplas misérias que o fazem pobre de tudo: de condições adequadas de vida, de tempo para si e para os seus, de liberdade, de imaginação, de prazer no trabalho, de criatividade, de alegria e de festa, de compreensão ativa de seu lugar na construção social da realidade (Martins, 2008:10).

A resistência às explicações dominantes constitui um daqueles resíduos do poder, ou a força das margens da sociedade, a que se refere Henri Lefebvre, expressão das contradições da ordem dominada pelo afã do lucro e pela coisificação do homem pela trama das relações econômicas. Este processo social faz, como diz Marx, com que a coisa pareça gente e atue como gente e o homem pareça coisa e como coisa tenha que viver o drama de sua coisificação.

A reprodução social, lembrou Lefebvre, mais de uma vez, é reprodução ampliada de capital, mas é também reprodução ampliada de contradições sociais: não há reprodução de relações sociais sem uma certa produção de relações — não há repetição do velho sem uma certa criação do novo, mas não há produto sem obra, não há vida sem História. Esses momentos são momentos de anúncio do homem como criador e criatura de si mesmo (Martins, 2008:57).

Essa ingenuidade se de um lado vem explodindo em todos os cantos desde o revés na América Latina e por vezes ousa ganhar força política, por outro lado vigem

poderosos mecanismos para a sua dissimulação, quando não a repressão em plena democracia liberal. No mais, a contraposição ou a junção das privações diretamente relacionadas com a pobreza econômica, política e cultural tornam mais efetiva a pressão por políticas sociais e serviços públicos para a garantia de direitos fundamentais e ao enfrentamento da crescente violência social. Por outro lado ainda, a economia moral da multidão ou os saberes alternativos do cotidiano, sobrevivem muitas vezes como uma reação irracional, porque contra toda lógica multiplica saberes de sobrevivência, enquanto transborda de uma duplicidade atroz na leitura das relações sociais.

Os estudos sobre pobreza que queiram disseminar alternativas precisam empenhar-se para compreender as irracionalidades também no campo político e simbólico das nações pobres e socialmente convulsionadas das últimas décadas seja pela violência, por governos autoritários ou pela ampla desqualificação pela via do desemprego estrutural. Estas circunstâncias consideradas parecem ser, na verdade, o miolo dos conflitos de um movimento social em prol da justiça social, tanto invocada pela vontade política, mas com resultados tão parcos em face da abismal iniquidade.

1.2. O contexto macroeconômico dos riscos sociais²⁹⁶

A concentração de renda ainda é a mola propulsora das desigualdades do Brasil, como tal as ciências sociais ocupam-se também na explicação de múltiplos mecanismos que fundam os processos de acumulação. Entre as características de definição do real os ricos são um grupo com interesses semelhantes e algum grau de similaridade. Dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) revelam que os mais pobres pagam 49% de sua renda em impostos, enquanto os mais ricos contribuem com apenas 26% da sua receita.

Para entender a dinâmica das desigualdades persistentes o investigador tira algum proveito na medida em que inverte a ótica tradicional de análises sobre de si sociais, para tomar o pólo oposto dos empobrecidos como objeto de análise. Para tanto, utilizando-se de dados estatísticos pode-se destacar os fatores que transformam certas famílias em muito ricas, atingindo-se um balizamento em que se aponta a fronteira entre os estratos ricos por meio da ótica do conflito distributivo.

A formação de grupos sociais enriquecidos a partir do antagonismo de interesses explica parcialmente porque até o momento as políticas de erradicação da pobreza não permitem um combate à pobreza de forma eficiente e mais abrangente. No Brasil há a estreita relação entre desigualdades e persistência da pobreza ou entre desigualdades e riqueza, pois a possibilidade de se transferir para os pobres uma parte dos recursos socialmente produzidos e privadamente apropriados acarretaria mudar a perspectiva perversa da concentração da riqueza em face da possibilidade de erradicar a pobreza. Do ponto de vista de combate consistente à pobreza histórica e às desigualdades múltiplas tanto os planejadores e acadêmicos, quanto os atores sociais fariam muito bem se compreendessem a racionalidade e as justificativas para acirrar e manter a concentração da riqueza. Levar em consideração os posicionamentos dos ricos nas ponderações sobre políticas sociais justifica-



se na medida em que este segmento social pela mesma razão é estrato que se articula em função da detenção do poder na sociedade.

Em termos de desenvolvimento econômico temos elementos para relativizar o seu destaque do ponto de vista social. O Brasil obteve uma taxa de desenvolvimento econômico, evolução do PIB (Produto Interno Bruto), destacado entre os mais elevados do mundo, ao mesmo tempo, por ironia da história, se tornou reconhecido por suas largas e profundas desigualdades, também entre as mais extensas sob a face da terra. Ou seja, há um exemplo para se pensar no fato de que o desenvolvimento, enquanto crescimento da produção e da produtividade, não significa em si muita coisa para o desenvolvimento humano de todos os cidadãos de um território. Ao contrário, pode ser um instrumento monstruoso de amplificação das desigualdades, da injustiça e da violência civil sobre os segmentos empobrecidos.

A busca da explicação da pobreza histórica no Brasil, de forma similar em toda a periferia em face das nações desenvolvidas, pode ser encetada em suas múltiplas faces intrínseca à lógica da concorrência na sociedade de produção e alto consumo que permite acesso a poucos e exclui a maioria. Entre as múltiplas faces há que mencionar as dimensões econômicas, políticas e culturais, integradas de alguma forma para coroar a permanência das desigualdades. De um lado as desigualdades internas à nação brasileira reportam-se aos atores sociais em conflito no jogo do poder de apropriação, seja dos bens naturais, seja dos resultados da produção industrial, com vigência de regras diversas do jogo democrático. De outro na lógica de uma sociedade historicamente e reiteradamente desigual aparece como conseqüência do processo o consumo excessivo e ao mesmo tempo injusto de uma minoria ou segmentos específicos da população alocados em ilhas de qualidade de vida no interior do tecido social. Na disparidade social muito se fala de 10% da população que se apropria de maior fatia da renda do que outros 50% entre os mais pobres. De acordo com critérios internacionais, a terça parte da população do Brasil está sob a linha de pobreza e outro tanto pela capacidade de acesso à renda consome apenas o necessário para a subsistência.

A partir da delimitação das desigualdades e heterogeneidades explicar a segmentação da população consiste em atribuir distinção entre as ações do Estado que privilegiam alguns grupos sociais, em face das políticas sociais e em face das políticas de desenvolvimento. Parte da manutenção da pobreza explica-se pelas diferenças de esforço individual ou os resultados de escolhas individuais, que por sua vez implicam particularmente em diferenças de operosidade dos trabalhadores e uso da mão-de-obra das famílias em relação a sua qualificação. Existem também na lógica ou nas ciladas das desigualdades os respectivos diferenciais de rendimentos do trabalho decorrente de discriminação de raça e gênero.

Ao se abordar o tema da desigualdade, principalmente em um país como o Brasil, uma questão fundamental é a distribuição de renda, ao lado da distribuição do capital político e social. Segundo dados apresentados pelo pesquisador em seu projeto, menos de 1% da população rica brasileira detém o equivalente à renda de 40% da população mais pobre. Enquanto o país está entre as doze maiores economias, e também

está bem colocado entre os países com a pior distribuição de riquezas no planeta. Um país rico pelo valor do BIP e uma cidadania pobre, pois é impossível separar a pobreza destacada deste fato, e para verdadeiramente tentar entendê-la e superá-la, é necessário considerar as dimensões relacionais entre o “pólo riqueza” e o “pólo pobreza.” A partir da correta compreensão do fenômeno de construção, produção e reprodução da pobreza e desigualdade nesses países será possível encontrar maneiras de mudar esse quadro.

Na longa tradição ou panorama de estudos sobre a pobreza e as desigualdades no Brasil existe uma impossibilidade de apresentar as sínteses a partir de obras publicadas nas últimas décadas. O que em outras palavras pode ser traduzido em estudos tradicionais sobre pobreza, todavia carece chamar atenção que também podem ser assinalados exemplos de interpretação que consideramos inovadores, seja porque consideram que a explicação da pobreza implica em compreender o pólo oposto, ou a constituição da riqueza, seja porque de outro modo associam a dimensão econômica e estatística a outras dimensões como o político, cultural e simbólico.

Os passos da pesquisa pelo referencial teórico que nos auxilia na busca por novas técnicas de interpretação dos dados, dentre as quais previamente identificamos a “análise de correspondência múltipla”, que nos permite a análise sobre variáveis nominais, a exemplo dos exercícios que vêm sendo realizados pelos demais grupos de pesquisa.

As dimensões das condições de vida podem ser diretamente expressas a partir da observação de múltiplas variáveis inclusas no banco de dados sobre a população do Brasil. As dimensões incluem infra-estrutura, saneamento, estrutura do domicílio e utensílios. Estas mesmas dimensões indicam também as condições de acesso a serviços, ou nível de consolidação urbana, fazendo referência à estrutura oferecida pelos setores governamentais responsáveis. Estas observações são úteis na medida em que trilhamos os passos fundamentados especificamente na tentativa de observação para determinar quais os fatores que auxiliam a produzir ou manter vulnerabilidades dos grupos sociais.

A exclusão econômica abrange tanto o lado das atividades produtivas como acesso à circulação por meio do consumo. Do lado da produção, o desemprego é a forma mais explícita da exclusão, agregado ao fato da desqualificação e concomitante com o desemprego estrutural, decorrendo deste fenômeno grande parte do trabalho informal ou de subsistência. Para superá-la são necessárias políticas de geração de emprego e/ou de renda para incluir os que estão fora do mercado de trabalho. A exclusão do lado do consumo é uma decorrência da anterior. As pessoas não têm acesso aos bens produzidos e que são necessários para a vida diária. Isto se expressa, além da falta dos bens básicos, na incapacidade de locomoção ágil para procurar emprego, na ausência de um telefone, ou nas dificuldades de informações para controlar uma conta bancária, etc. condições fundamentais de igualdade societária.

Os indicadores sociais estudados sugerem que existem situações de pobreza, bem como circunstância de destituição da dignidade humana que se apresentam heterogêneas em termos sociais, culturais, individuais e espaciais. Isto significa destacar a existência de tipos



diferentes de segmentos sociais empobrecidos, em parte devido aos espaços habitados por estes agrupamentos. A observação do espaço urbano permite afirmar que a vulnerabilidade social é ao mesmo tempo cultural, econômica e cumulativa territorialmente. Sendo assim, ao percorrer nosso olhar de observador possibilita encontrar cidadãos vivendo em áreas urbanas que são, simultaneamente, áreas de risco ambiental (como as próximas aos córregos, às encostas dos morros, aos lixões) e social, pois carentes de saneamento adequado, equipamentos de educação e outros serviços sociais.

As circunstâncias de a população estar nas condições próprias de áreas urbanas segregadas se caracterizam para além da elevada concentrações de indivíduos na mesma condição socioeconômica, pois estar em tais áreas relaciona-se a diferentes perspectivas que conformam a segregação desta população, entre outros aspectos: o valor do mercado imobiliário delimita os acessos ou segmenta de acordo com uma hierarquia; custo de moradia elevado em proporção da renda, com impacto sobre a renda disponível para o consumo; somam-se riscos para a saúde, com impacto sobre a capacidade de trabalho e rendimento no desenvolvimento às capacidades intelectuais; usual distância no acesso ao mercado de trabalho ou transporte coletivo deficitário; performance escolar, mesmo quando controlado por renda e outras características socioeconômicas.

A forma de exclusão social, geográfica ou espacial permite estabelecer vínculo entre o respectivo pertencimento de classe social e a vigência tanto das formas de sociabilidade quanto o acesso aos resultados sociais do desenvolvimento. O espaço urbano e a sua distribuição desigual ou apropriação excludente estabelece-se como um componente importante na composição das redes socioeconômicas, especialmente na medida em que desta forma se organizam os nexos da desigualdade e se localizam os grupos sociais ou extratos sociais homogêneos. Por essa razão, é possível estabelecer uma conexão entre a distribuição espacial, o acesso aos resultados do desenvolvimento socioeconômico e o destino fatídico ou a fortuna do ponto de vista individual. O ambiente da pesquisa no banco de dados permite apontar que existem lastros que entremeiam espaço urbano, discriminação, desigualdade de oportunidades e persistência da pobreza.

Dados de pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPE-A) demonstram o quadro de desigualdades no país e a concentração de renda se mantêm entre os maiores do mundo. Ainda em 2008, os 10% da população mais rica do Brasil detêm cerca de 75.4% de todas as riquezas do país, de acordo com o presidente instituto. As pesquisas apontam que esta concentração possui disparidades, tanto assim que regiões metropolitanas despontam pela disparidade entre os segmentos populacionais: em São Paulo 10% mais ricos detêm 73.4% de toda a riqueza, em Salvador detêm 67% e no Rio²⁹⁷ detêm 62.9%. Existem várias dimensões de organização social que despontam entre os principais responsáveis pela distorção histórica.

Os dados estatísticos assinalam, a despeito de mudanças políticas e de i-novação na legislação que consagra o alargamento dos direitos de cidadania, que em terras brasileiras continuam sem alterações significativas as desigualdades estruturais. As mudanças no quadro político, com mecanismos intermediários de

decisão, e o padrão de definição da regulamentação de direitos obtiveram parca influência sobre as desigualdades, uma vez que a riqueza permanece sem adequada distribuição entre os brasileiros.

1.3. O contexto macro político dos riscos sociais

A interpretação das iniquidades em face dos mecanismos históricos das desigualdades não pode prescindir de inserir ou recuperar a dimensão relacional entre o pólo pobreza e o pólo riqueza, pois a brecha social cresce em consequência de estratégias perversas tornadas possíveis pela desmedida na concentração de renda. Tanto no Brasil, quanto nos demais países latino-americanos²⁹⁸ a capacidade de ordenar um alto montante da riqueza substantiva num país garante privilégios e impunidade, bem como assegura transferências permanentes de recursos dos trabalhadores para segmentos cada vez mais restritos que permanecem estrategicamente escondidos do olhar crítico dos cientistas.

A exclusão política significa que a participação política ativa está fora de alcance dos cidadãos por falta de informações, de oportunidades e de recursos necessários para o envolvimento na ação política. É indiscutível de que a participação popular e contínua é o alicerce das democracias sociais e liberais. Não basta, no entanto, ser portador do título de eleitor, é preciso envolver-se em ações que exijam atitudes conscientes, como comícios, passeatas de protesto etc. Atitudes que dependem de informações, que em geral fluem na sociedade organizada, mas muitas vezes a agenda política não inclui em suas pautas as vozes dos excluídos, aumentando o distanciamento dos mesmos da política, em cujo cenário veremos a seguir ocorreram, no Brasil recente, avanços, vacilações e recuos.

Algumas características do contexto histórico, social, econômico político em que se inscrevem as políticas sociais brasileiras de combate às desigualdades e à pobreza. Nas décadas de 60 e 70, assim como na maioria dos países latino-americanos, o Brasil passou pelo momento da tensão de regime autoritário e de implantação de uma política econômica ajustadora às condições internacionais, em parte implantando-se políticas públicas com base modernizadora e relevantes como propulsoras de universalidade. No advento da redemocratização da década de 80 ocorreu o aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas públicas e econômicas coerentes com as demandas sociais, gerando múltiplos conflitos internos no poder. Apesar dos percalços de uma revolução passiva no campo político, do ponto de vista jurídico-social advieram avanços significativos para a democracia brasileira com a instalação do processo constituinte (1986-88). A nação obtém uma nova Constituição que pela primeira vez incorpora como espinha dorsal a agenda dos direitos humanos, sem dúvida parte de conquistas democráticas em decorrência das lutas sociais empreendidas, ao mesmo tempo em que reflete um quadro de disputa pela hegemonia: conquistas no campo político e social, definição de princípios fundamentais e bases políticas de direitos sociais. Entre estes direitos consagrados citam-se: seguridade social, educação, cultura, saúde, alimentação, emprego, habitação, comunicação, entre outros.

O ímpeto inovador da nova Constituição foi conturbado pela eleição em 1989 de um governo conservador



ou modernizador em que predominou a centralização administrativa, a forte retração na área social, a distorção organizacional e de competências, a ótica de uma gestão privada de serviços e os benefícios e subsídios fiscais às corporações. Ao longo da década de 90 não se efetivaram as políticas sociais que ratificassem os avanços constitucionais, apesar da retórica ressaltando a prioridade ao combate à fome e à pobreza; tanto assim que em 1993 foi endossada a idéia de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), integrado por personalidades de relevância nacional.

Com a estabilização inflacionária e o Programa da Comunidade Solidária o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) deu continuidade a iniciativas com o propósito da erradicação da pobreza, sob os princípios da parceria, solidariedade, descentralização e integração e convergência das ações. Todavia, ao contrário da universalização de políticas sociais passa a predominar a focalização; ainda mais o programa de privatização de empresas estatais e de serviços públicos aumenta a ambigüidade da ação estatal: em vez da ação direta entra no cenário a coordenação e o acompanhamento de parcerias sociedade-Estado e a criação de agências reguladoras. De fato foram privatizadas a telefonia, as redes de distribuição de energia elétrica, alguns bancos, entre outros serviços e correram risco (ou privatização parcial) a previdência social, a educação e o abastecimento de água.

O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) ao analisar as políticas sociais da década 1995-2005 afirma que estas se configuram por cinco diretrizes básicas: “universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social” (IPEA, 2007:8). A “universalização restrita” dentro da perspectiva reformista do Estado significa que a universalidade da cobertura e do atendimento ficou restrita na extensão dos serviços públicos, incluindo setores como saúde e educação. A legitimidade de políticas sociais universalização restrita foram realizadas na perspectiva de arranjos institucionais entre Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Setor Produtivo.

A lógica de mudanças e permanências ao longo da atual década será objeto de análise em momento posterior do presente relatório. Pelo breve histórico, observa-se que os riscos sociais vigoram de forma geral na sociedade, todavia encontram-se distribuídos de forma dramaticamente desigual, neste sentido diferenciam-se ou não coincidem por completo do estado de pobreza. Os riscos sociais referem-se aos contingentes populacionais que não satisfazem algumas necessidades sejam do presente com situação de insuficiência efetiva, sejam aqueles que possuem esta condição de padecimento projetada para o futuro.

De acordo com a publicação do IPEA/MTE (2009), os riscos sociais dizem respeito à insuficiência de capital social para alocar melhor posicionamento na sociedade, ou também escassez de ativos materiais e imateriais a que os setores subalternos estão expostos, condição na qual já estão passando necessidades vitais ou podem vir

a sofrer em decorrência de futuras contingências alterações significativas em seus níveis de vida.

Os riscos sociais ao se manifestar plano estrutural indicam, ao contrário de processos de inclusão, um ritmo de uma mobilidade descendente ou estagnada e, no plano cultural referem-se aos níveis de auto-estima, às supostas incapacidades, aos sentimentos de incerteza e insegurança, ao não-pertencimento grupal e aos laços de solidariedade. A fragilidade dos desempregados de longa duração ou desqualificados ante as exigências do mercado torna vulneráveis contingentes populacionais da base da pirâmide social porque sujeitos à insegurança social, à incerteza econômica e à exposição aos riscos ambientais.

Os riscos sociais afetam de maneira distinta a pirâmide populacional e inclusive de maneira diferenciada de acordo com situação econômica da região ou território (IPEA/MTE, 2009). Usualmente em meio aos níveis de pobreza a população em idade jovem ou idosa é a mais atingida, proporcionalmente, pois quanto maior e quanto menor a idade tende a majora-se os riscos sociais ante a pobreza, especialmente na medida em que se vêem dependentes de outrem para sua sobrevivência. Na atual realidade brasileira, com a universalização da assistência social ou da possibilidade de acesso à previdência social por parte de todos os idosos, homens acima de 65 anos e mulheres acima de 60 anos, pode ocorrer uma situação peculiar na medida em que os benefícios dos idosos podem representar entradas fundamentais para o sustento familiar.

Observando o cenário da concentração urbana, com relações sociais precárias, pode-se inferir que existam também territórios urbanos na condição de risco, sinalizando a presença da crise do contrato social ou da alocação dos recursos públicos. A segmentação do espaço urbano em territórios segregados é sintoma dos efeitos diferenciados dos riscos sociais ou dos muros nem tão invisíveis da divisão da sociedade em classes sociais.

Os espaços urbanos de risco social caracterizam-se predominantemente pelas restrições de acesso as políticas públicas universais e ao mercado de trabalho, pela impossibilidade de acesso a condições dignas de habitação, sanitárias ou outros serviços públicos, pela fragilidade da participação social e do acesso às informações fundamento do capital social.

As metrópoles anunciam a ideologia do crescimento e da ascensão social para tantos quantos buscam melhorar sua condição social; em outros termos apresentam-se como o espaço da democratização justa da lei da oferta e procura, do nexo entre serviços públicos e qualidade com quantidade. Todavia, na realidade a distribuição dos benefícios públicos mantém e revigora uma desigualdade persistente, pois o acesso aos recursos ou sua distribuição de dá de forma igual e heterogênea, de tal forma a edificar uma hierarquia social num espaço supostamente mais democrático.

Os desafios para políticas sociais de combate à fome em face da delimitação de riscos sociais referem-se à relação entre a disponibilidade e as condições de possibilidade dos atores e as competências para o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais. Para aprimorar este nexo intervém a esfera estatal no sentido de nova acomodação no mercado, exatamente para que os grupos sociais de risco auxiliados



pelas políticas sociais não criem delas uma dependência duradoura.

Para romper com a invisibilidade da desigualdade brasileira a interpretação adequada não percebe o marginalizado da base da pirâmide social como “alguém com as mesmas capacidades disposicionais de um indivíduo da classe média. Se assim fosse, o miserável e sua miséria seriam fortuitos, mero acaso do destino, sendo sua situação de privação reversível, bastando ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa andar com suas pernas.” (Souza, 2006)

II. ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES: LOS FACTORES DE LAS INEQUIDADES

A análise das heterogeneidades do ponto de vista social, político, cultural e econômico somam-se como fatores para a explicação de desigualdades históricas persistentes na América Latina, porém cada país com algumas peculiaridades.

No caso brasileiro, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é uma instituição pública com a finalidade de oferecer investigações abrangentes sobre a população brasileira e a realidade socioeconômica. Também realiza a “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios” (PNAD) tendo como finalidade investigar através de amostras domiciliares o andamento do desenvolvimento socioeconômico no Brasil. A série de levantamentos teve início no segundo trimestre de 1967, apresentando trimestralmente seus resultados até o primeiro trimestre de 1970. E a partir de 1971 os levantamentos de dados passaram a ser anuais.

O PNAD investiga diversos dados socioeconômicos, alguns em caráter permanente, características gerais da população ou questionário básico, tais seu educação, trabalho, saúde, rendimento e habitação. Na década atual há outras variáveis investigadas de acordo com uma opção anual, como fecundidade, nutrição, migração, meio ambiente, entre outros. Alguns destes itens são inseridos entre as variáveis da investigação como questões sobre alguma outra temática de relevância científica e social e variando com a necessidade de informações para o Brasil.

O exame dos indicadores sociais do Brasil viabilizou-se a partir do acesso ao banco de micro dados do sistema de pesquisas domiciliares PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e um trabalho de cruzamento de variáveis para uma análise dos fatores constitutivos da heterogeneidade social. O banco de dados tem como finalidade a produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Sobre o PNAD destaca-se:

“Trata-se de um sistema de pesquisas por amostra de domicílios que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas, umas de caráter permanente nas pesquisas, como as características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação, e outras com periodicidade variável, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição e outros temas que são incluídos no sistema de acordo com as necessidades de informação para o País.”

Neste sentido, o presente trabalho objetiva uma análise multifatorial, partindo de uma técnica des-

critiva exploratória. Tomando os dados da PNAD como nossa principal ferramenta de construir um conjunto de variáveis para nossa análise, vale destacar algumas características determinantes desta pesquisa. Considerando a abrangência do território nacional brasileiro e a divisão em 25 unidades da federação, a PNAD abrange a população residente nas unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos).

Entendemos que a metodologia de análise fatorial tem sido muito utilizada para estudos com escopo exploratório. Na investigação levada a efeito percebemos que provavelmente ainda obteríamos outros resultados se nos fossem disponibilizados dados estatísticos ou outras variáveis fossem consideradas na aplicação dos questionários. Todavia entendemos que o status socioocupacional ou a renda familiar apresentam-se como algumas das variáveis relevantes, mas ao mesmo tempo como fatores insuficientes para tratar tanto dos níveis de qualidade de vida, quanto das heterogeneidades sociais no Brasil.

Para efeitos metodológicos sempre trabalhamos com um paradoxo: identificar heterogeneidades e fatores que a produzem, mas ao mesmo tempo apresentar os dados de uma estratificação ou os blocos populacionais homogêneos no país. Na investigação sobre a pobreza no Brasil a partir do banco de dados gerado pelo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizamos um esforço para apresentar um trabalho sustentado em cruzamento de dados e num marco analítico para tentar apontar e identificar um conjunto das heterogeneidades sociais no país. Além de identificar as diferentes nuances que compõem as condições de vida da população do país, tentamos vislumbrar e explorar os eixos explicativos ou fatores causais, cujas particularidades permitem compreender as respectivas heterogeneidades num determinado contexto histórico.

A partir da nossa experiência de investigação vamos considerar que uma explicação das heterogeneidades brasileiras relaciona-se à identificação de fatores associados à distribuição da população no espaço ou sua segmentação, ao acesso aos serviços públicos, ao desenvolvimento de competências individuais para inserção no mercado de trabalho, às oportunidades refletidas pelos níveis de desenvolvimento urbano-industrial.

Estes são fatores que nós associamos aos desdobramentos relativos à capacidade para usufruir do desfrute material do progresso social, bem como atinentes às variáveis que agregam qualidade de vida aos estratos populacionais de acordo com o perfil ocupacional. Estas dimensões apontadas como variáveis da realidade permitem classificar os diferentes segmentos sociais pelo grau de apropriação social que refletem a sua situação numa sociedade permeada por intensas e persistentes desigualdades.

2.1. Contexto macro social: análise de indicadores sociais tradicionais

A temática da pobreza e da exclusão social latino-americanas tem ocupado acadêmicos e políticos na identificação das causas sócio-econômicas e na busca de soluções. Na análise deste fenômeno social perverso, cada vez mais se acentuam os aspectos estruturais — as configurações históricas das estruturas econômicas, políticas e sociais — pondo em destaque os antigos pri-



vilegiamentos para alguns setores sociais de um lado e a subalternidade conjugada à marginalização, do outro lado, a tal ponto que se consolida um contexto cultural de normalidade. A tradicional análise da dicotomia societária e a coexistência de dois mundos tão distintos ainda apresentam-se válidas, podendo variar as causas explicativas a partir da ótica teórica adotada. Neste complexo fenômeno chama à atenção a magnitude da pobreza e da miséria das camadas sociais subalternas, que têm cada vez menos e são cada vez mais indivíduos; no entanto, clama muito mais a pertinência dos processos de concentração da riqueza e do poder, onde são cada vez menos indivíduos e detêm cada vez mais. Os dois lados não se encontram para reduzir as desigualdades apesar de governos o tentarem através de políticas assistencialistas e compensatórias.

A exclusão social significa que o grau de vulnerabilidade do estado de vida precário das pessoas e suas famílias levam ao isolamento e a um contato mínimo com os outros, seja na comunidade em que vivem, nos espaços públicos, nos momentos culturais, nas manifestações cívicas, etc. Em outros termos, estão sob o risco da criminalização por sua situação e/ou torna-os dependentes das formas de solidariedade pública ou privada para a sua subsistência. Nestas circunstâncias tais indivíduos acabam tendo a insuficiência de informações ou de documentação, bem como menores oportunidades culturais, de lazer e atividades fora de seu espaço residencial.

Segundo Néri (2007), tendo por base os dados do IBGE, chama a atenção no cenário nacional, onde há tanta incidência de pobreza e a obesidade se destaca cada vez mais. Para ele, “a frequência do excesso de peso na população supera em oito vezes o déficit de peso entre as mulheres e em 15 vezes o da população masculina. Num universo de 95.5 milhões de pessoas de 20 anos ou mais de idade, há 3.8 milhões (4%) com déficit e 38.8 milhões (40.6%) com excesso de peso, das quais 10.5 milhões são considerados obesos.”

Entre 1976 e 1990, a estabilidade do Coeficiente de Gini²⁹⁹, evidencia que a desigualdade permaneceu estável, indiferente à evolução da economia, da política e dos costumes, “apesar de o Brasil ter-se aproximado de maneira crescente da maior parte das características atribuídas às sociedades modernas que têm patamares de desigualdade menores” (Medeiros, 2005:47). Dada a desestruturação do mercado de trabalho advinda a partir de 1980 (Pochmann, 2001), tais distâncias alargaram-se ao menos até a década seguinte, com o incremento do desemprego aberto e a diminuição relativa do emprego industrial, majoritariamente formalizado, em contrapartida à expansão dos empregos mais desprotegidos, típicos das prestações domésticas e do setor de serviços.

A variação do índice de Gini: em 1996 foi de 0.6019; em 1998 foi de 0.6001; em 2001 de 0.5957; em 2003 de 0.583; em 2005 de 0.568; em 2007 de 0.555 e em 2009 de 0.54.

A desigualdade não diminui de forma uniforme em todas as regiões do país. Ela vem diminuindo de modo uniforme no tempo a uma década. Os índices de Gini, antes do início da queda recente, situavam-se em torno de 0,6. Perdemos mais ou menos a mesma quantidade de desigualdade a cada ano num ritmo constante, mas, em outros aspectos da vida, como acesso a serviços pú-

blicos, ser proprietário de bens duráveis, educacionais e políticos, eventualmente, não está sendo medida com o mesmo cuidado. É claro que estas desigualdades contribuem para o bem-estar das pessoas, neste sentido parece que existe unanimidade em concordar ou escolher as desigualdades de renda como sendo a mais importante dívida social.

O declínio da desigualdade no país durante os anos 2000 é expresso principalmente pela queda no Coeficiente de Gini, que oscilou 4.6% entre 2001 e 2005, passando de 0.594 para 0.566. A queda da desigualdade relaciona-se ao crescimento da renda dos mais pobres, cuja fatia da renda nacional ficou bem acima das faixas de mais altos rendimentos. O incremento da renda per capita dos 10% mais pobres atingiu 8% ao ano, quase nove vezes o crescimento da renda nacional, 90% desse incremento estando associado à redução das desigualda. Por sua vez, a renda per capita dos 20% mais pobres cresceu 6% ao ano, 85% dos quais explicáveis pela queda das desigualdades, isto é, por menor elevação ou decréscimo da fatia reservada aos segmentos superiores (Barros *et al.* II, 2007:333). Assim, a proporção de pobres e de extremamente pobres experimentou significativos descensos. Entretanto, o país segue em posição claramente negativa no cenário internacional, não obstante avanços simultâneos em índices como o acesso à educação e a expectativa de vida da população, que resultaram em melhoras no IDH (Cohn, 2003). Seriam necessários ainda mais de 20 anos para o Brasil atingir um nível similar ao da média dos países com maior grau de desenvolvimento. Caso a queda na pobreza contasse apenas com o fator crescimento, seriam necessários incrementos do PIB superlativos e ganhos na renda de todas as famílias em níveis muito superiores aos das últimas décadas, expectativas sem dúvida muito improváveis (Medeiros, 2005).

O economista Marcelo Neri (pesquisador do Centro de Políticas Sociais da FGV, com estudos na alteração dos níveis de pobreza) aponta que houve redução na desigualdade no país, sendo que a renda do trabalho foi responsável por 66.8% dessa queda, entre 2001 e 2008. As pesquisas do IBGE não captam a renda proveniente da valorização de propriedade, de investimentos financeiros ou de ações. Mas, essa ausência não altera o resultado da queda da desigualdade, que se reflete na posse de bens duráveis, que é indicativo do potencial de consumo do brasileiro. Os dados explicitam a queda da desigualdade no Brasil por meio do crescimento da renda ou das políticas sociais, sobretudo do segmento mais pobre da população. Em síntese a queda se deve à melhoria dos rendimentos dos mais pobres, que evoluiu em maior velocidade que a do segmento rico da população.

De acordo com Marcelo Néri, o movimento de queda das desigualdades foi puxado principalmente pelas políticas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, que traz como impacto direto a melhoria na renda do brasileiro pertencente à camada mais baixa. Tal política de combate à pobreza, principal programa social do governo federal, contribuiu com 17% para a melhoria no índice Gini, usado para medir a desigualdade. A desigualdade começou a cair em torno do início da década e vem caindo em torno de 0.7 ou 0.8 pontos de Gini ao ano, isto é um ritmo de queda equivalente ao ritmo dos países hoje desenvolvidos,



principalmente europeus, enquanto estes construíam seus sistemas de bem-estar.

A redução das desigualdades verificada nos últimos anos se deve quase que exclusivamente em consequência do mercado de trabalho, afirma Sergei Soares (IPEA), para outros pesquisadores se deve igualmente à inversão de recursos para o combate à pobreza por meio de políticas sociais. Até 2007, a redução de desigualdade tinha sido mais ou menos igualmente distribuída entre o mercado de trabalho e as transferências por políticas compensatórias.

A alteração de políticas tributárias para aumentar o imposto direto ou progressivo e diminuir o imposto indireto ou regressivo. O investimento em educação tem uma relação forte com rendimentos e desigualdades no mercado de trabalho. A distribuição educacional ou o seu atraso mostra que os resultados estão melhorando com muita lentidão e reforçar para passar dos gastos em torno de 3.8% do PIB para aproximar dos 6%. Considerando o índice de Gini, e não o percentual da população que vive abaixo da linha de pobreza, desigualdade no Brasil ainda está acentuada em comparação aos demais países da América Latina.

2.2. Caracterizassem de lãs heterogeneidades brasileiras

Considerando os resultados do processo participativo no Brasil dos anos 80 aos 90, a extensão das desigualdades sociais em causa após duas décadas de uma Constituição Nacional centrada pelos direitos e os resultados das políticas sociais focais ou segmentadas, parece que as decisões no interior da esfera estatal podem ser abandonadas nas mãos dos políticos profissionais ou da burocracia do planejamento (assim como os críticos e os ambientalistas reivindicam que a ciência não pode ser relegada somente aos cientistas). A experiência política de gestão pública dá algumas amostras de que a ação do Estado pode vir a ser mais eficaz em políticas e como referencial de democracia se dobrar-se à participação dos cidadãos como principal critério para as decisões no campo político e de aplicação dos recursos financeiros.

Existe um paradoxo que convém destacar: de um lado, a partir da ação de múltiplas lutas sociais, paulatinamente, emerge um Estado democrático de direito que reconhece princípios universais de cidadania e tem sido convocado a prevenir e a atenuar as suas consequências dos riscos sociais; de outro lado, sob a vigência e destaque das instâncias do Estado de direito e da alimentação do progresso econômico, o capitalismo e o respectivo Estado sancionaram um elenco alargado de direitos e de riscos sociais (pobreza, miséria, desemprego, exclusão, criminalidade, doença, abandono, desamparo). De fato, é preciso reconhecer que um Estado de Bem-Estar significa um acúmulo de experiências e um processo social de gestão controlada de riscos sociais, no mais das vezes apoiado em novas tecnologias. Todavia, na atualidade se pode reconhecer que este mesmo avanço tecnológico, outrora saudado como resolução dos riscos sociais e econômicos, penetra de tal forma a vida social, em especial as relações de trabalho, que se converte na fonte originária de riscos e incertezas sociais, tecnológicos e ambientais.

A abordagem da pobreza no Brasil permite enfatizar uma dupla forma com que os riscos relativos a

determinados segmentos da população constituem uma construção sócio-histórica decorrente de decisões no campo político cultura e econômico, ao mesmo tempo são apropriadas vindo a legitimar práticas específicas no interior das políticas sociais. Neste sentido, é possível acompanhar o avolumado debate sobre a ampliação das políticas de inclusão social, bem como o crescente reconhecimento de uma politização dos riscos sociais.

As abordagens sobre a politização dos riscos enfatizam uma perspectiva de articulação entre níveis de riscos sociais, tecnológicos e ambientais, o recuo da abrangência do Estado de Bem-Estar ou da universalização de benefícios e a crescente individualização das políticas sociais. No enfrentamento da pobreza convém atentar para o argumento de que as abordagens construtivistas dos riscos oferecem instrumentos de análise consistentes ante a complexidade e a persistência das desigualdades, especialmente na medida em que não reificam a realidade social e a noção de individualização não equivale ao empoderamento para a prática social. Assim, as recentes políticas governamentais de inclusão social não adquirem um conteúdo e efeito positivo de acordo com os enunciados dos seus propositores.

Trabalho informal e ausência de direitos sociais

O mercado de trabalho formal sofre uma crise estrutural, com inovação tecnológica, aperfeiçoamento da mão de obra e diminuição de postos de trabalho. No mercado informal usualmente também impera a incerteza e a insegurança, ou as contingências das oportunidades, pois ali se situam predominantemente os setores populacionais que não podem se capacitar profissionalmente, ou que não são competitivos na medida em que tiveram um ingresso restrito no sistema educacional.

A constituição de um mercado formal de trabalho no Brasil nunca ultrapassou a 50% da PEA mesmo no espaço urbano (Pochmann, 2006), convivendo uma realidade complexa de trabalho informal em padrões de assalariamento à margem da legislação trabalhista e dos direitos sociais. Em termos macroeconômicos os temos comparativos assumem relevância para compreender a perspectiva histórica dos desdobramentos reais. Num período de acirramento da crise do emprego ou, em especial, o aumento do desemprego estrutural, os dados apontam que entre 1992 e 2005, o crescimento real do PIB foi de 44%, da PEA foi de 32%, da população ocupada de 25.6% e do emprego formal de 17.8%. Em outros termos, neste período tem havido crescimento contínuo do desemprego e da informalidade do trabalho, reconhecida como ocupação precária, atípica, ou desprotegida, cuja realidade é fonte primária de heterogeneidades.

Como contraponto do trabalho informal no Brasil a legislação trabalhista assegura direitos individuais e sociais a partir da formalização legal: limite à jornada, salário mensal, férias, descanso semanal, 13º salário, contribuição previdenciária (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), representação coletiva (afirma que os termos do trabalho sejam acordados politicamente ou juridicamente e não relegados à livre negociação individual no mercado). Além do mais, atrelado ao campo da formalização dos contratos trabalhistas o Estado brasileiro estruturou as políticas de segurança social. A informalidade, com ausência de direitos sociais e a baixa renda, é produto das desigualdades estruturais,



destacando-se na via inversa a importância do vínculo formal de trabalho para primar pelos direitos individuais e para assegurar alguma capacidade política de reversão das desigualdades.

No Estado de Bem-Estar as noções de formal e informal perdem um pouco o sentido quando o foco de análise é a pobreza ou a distribuição de renda por meio de políticas sociais, ainda que a ausência de capital social seja sinônima de pobreza urbana para os setores cindidos de anos de escolaridade. Em decorrência dos diversificados arranjos e mecanismos em curso tornam-se complexas as conexões entre o trabalho formal e o informal, questionando as abordagens dualistas, bem como afeta os instrumentos adequados à apreensão das mudanças e a produção das estatísticas para o setor.

O trabalho e a economia informal não podem ser identificados imediatamente com a pobreza, devido à heterogeneidade de situações, pois pode haver um elevado nível de renda para alguns empreendedores informais. A pobreza ultrapassa igualmente o critério de renda ou sua insuficiência, pois que relacionada igualmente ao consumo, ao acesso a serviços, à habitação, à educação, à saúde coletiva, aos direitos de cidadania (Costa, 2010). Para melhor apreender as transformações do trabalho em face da temática da informalidade os institutos de pesquisa, IBGE e IPEA inseriram ou modificaram questões para captar mudanças em curso na investigação social.

O trabalho informal representava em 2006, de acordo com a PNAD, um total de 51% da população ocupada, cujos patamares variaram pouco nos últimos anos. Se agregar a proporção dos informais com a parcela dos desocupados tem-se um total de 59% da população economicamente ativa. Há uma elevada proporção entre os informais que não contribuem para a previdência social, cerca de 89%, agravando os riscos sociais e as condições de instabilidade especialmente em idade avançada. Sendo assim, nem todo o contingente sem contrato formal de trabalho é privado por completo dos direitos sociais, pois existe a possibilidade de contribuição à previdência por conta própria.

A distribuição dos trabalhadores informais aponta para duas categorias: empregados sem contrato formal (muitas vezes em micro empreendimentos) e trabalhadores por conta própria, representando respectivamente 18% e 21% do total de ocupados em 2006. Na categoria tradicional do trabalho informal o emprego de domésticas, representada pelas mulheres, 73% não possui registro legal, ou seja, uma categoria alijada da cobertura de direitos.

Reiteradamente o governo brasileiro anuncia uma retomada ou crescimento dos empregos formais, todavia ainda que positivas isto vibra como retórica ante o enorme déficit histórico de inserção econômica e social da população pobre (Costa, 2010). A retração do trabalho informal na década atual (IPEA, 2007; Brasil, 2008) decorre da solidez do crescimento econômico, do estágio tecnológico, entre outros aspectos, mas cabe interrogar se esta queda se deve à formalização contratual devido às políticas de incentivo, à flexibilização dos direitos trabalhistas e à fiscalização por parte de órgãos estatais.

2.2.1. Tipología de los Hogares: Características en cuanto formas de vida

Nas atuais circunstâncias das políticas sociais de combate à pobreza no Brasil o financiamento público da

educação superior implica em aprofundamento de iniquidades e supostamente em perversão social. Na sociedade brasileira, complexa e diversificada, a formação universitária configura-se como um paradoxo, pois constitui um aprimorado processo seletivo ou excludente e comparece como um poderoso fator de ascensão social, ao mesmo tempo ante a competitividade internacional parece irracional deixar o Estado à margem da formação de quadros profissionais competentes para a apropriação tecnológica e a direção das grandes corporações.

Perversidade na educação brasileira: financiamento público, aumento dos desequilíbrios sociais, educação e trabalho

Existe uma tese antiga quanto ao significado de maior o nível de escolaridade associando-o de imediato à qualificação do capital humano. A escolaridade é um das principais alternativas para que os estratos populacionais de renda inferior venham o somar aptidões para se candidatarem para obter posição vantajosa no mercado de trabalho social e suplantarem condição de carência socioeconômica, pois esta sempre também é o reflexo de falta de poder político. Ainda que a condição escolar experimente alguma melhora do ponto de vista da expansão da rede física e do acesso, de fato a educação é um agravante, mas não o fator decisivo na produção das desigualdades. Pois de acordo com Medeiros (2005), estas repousam também no papel desempenhado pela estrutura de remuneração do mercado de trabalho, nos recursos de capital financeiro e social e no poder político há mais tempo cativos dos poderosos.

Existe quem defenda a posição de que a maioria da população brasileira na sua condição de empobrecida mesmo assim financia com suas contribuições a educação superior de uma minoria privilegiada³⁰⁰, como também subsidia a educação básica privada. Os argumentos que sustentam tal posicionamento: aos pobres resta o acesso ao nível básico de ensino da rede pública, cujo financiamento resulta em precária infraestrutura, massificado, baixa conexão com o mercado de trabalho e docentes com baixos salários. Ao contrário, pela capacidade econômica os setores das classes médias e altas financiam o ensino de seus filhos em escolas privadas, em condições de vencer o filtro competitivo da porta de entrada das universidades públicas.

A abordagem do ensino superior gratuito oculta equívocos, ofusca as desigualdades e sustenta uma falácia. Nas universidades públicas brasileiras abrigam se estudantes de classe média e que auferem gratuitamente educação superior de qualidade, enquanto de um modo geral os poucos da classe média baixa ou pobres remediados que conseguem acessar o ensino superior são obrigados a pagar as instituições privadas.

O campo da educação por certo não pode ser visto no mais como a resolução das profundas dicotomias na sociedade brasileira. Do ponto de vista da reprodução social das desigualdades, a formação dos jovens da classe social detentora de poder político e econômico em universidades públicas (em reduzidos casos, no ensino privado) serve como mecanismo para lhes atribuir as carreiras profissionais de maior retorno financeiro e prestígio social.

Apesar das dificuldades na educação básica, ela é considerada a grande janela de perspectiva, pois a farta



disponibilidade de recursos para a educação “se bem direcionada” pode abrir espaço para que o município possa começar a alterar os indicadores socioeconômicos. Um dos componentes desta mudança se refere ao piso salarial do magistério de R\$ 950.00 (cerca de 500 dólares) ou aproximadamente dois salários mínimos. Entre os requisitos da qualificação colocam-se entre outros aspectos: escola limpa, bem conservada, com biblioteca diversificada, instalações para as crianças escovarem os dentes, estoque de merenda escolar variado, computadores para uso dos alunos e internet sem fio, equipamentos de laboratório de ciências. Apesar dos esforços empreendidos por meio dos programas sociais persiste também a dificuldade de aprendizado, desinteresse e a forte repetência.

Nos países latino-americanos, assim como no Brasil, em decorrência dos níveis das desigualdades infringe-se um grande equívoco quando se faz referência à gratuidade na universidade pública. Somente na condição de cegos pode-se pensar que possa subsistir alguma atividade, realizada com eficiência, sem custos estruturais e operacionais, pois a excelência acadêmica na universidade pública é de alto custo para as contas públicas e como tal distante de ser gratuita. Tal ensino seletivo de fato é pago pelo orçamento público, constituído por impostos, taxas e também por contribuições sociais. No Brasil, importante parcela das despesas educacionais no ensino básico privado retorna às famílias com maior nível de renda sob a forma de descontos e restituição de impostos, em outros termos significa renúncia fiscal. O estancamento da renúncia fiscal de despesas escolares entre outras contribuiria para resgatar a dívida social da educação, entretanto ao desenvolvimento social.

A falácia apontada acima decorre da premissa de que numa sociedade desigual o Estado é sustentado por toda a sociedade, igualmente ou ainda de que os setores que supostamente mais contribuem também possuem o privilégio de usufruir. Entretanto, a estrutura tributária brasileira constitui-se em importante fator de desigualdades, pois proporcionalmente aos rendimentos familiares auferidos, os pobres contribuem mais para custear as políticas estatais, inclusive percentualmente acima dos contribuintes dos setores abastados. É importante salientar, trata-se de um cálculo de proporcionalidade e não em termos de números absolutos.

A associação entre trabalho informal com as faixas de salário mais baixas (até um salário mínimo) e baixa escolaridade parece corroborar a proposição de um nexo direto entre os de escolaridade e a renda ou a forma de inserção no mercado de trabalho (IPEA, 2007). Ainda sinaliza de que a informalidade combina com os níveis da pobreza, conjugado com a insuficiência da presença do Estado com o provimento de serviços públicos.

O nível educacional do trabalhador atua como um fator que influi no status da ocupação, mas hoje existem questionamentos à tendência do acoplamento entre a estrutura educacional e a estrutura ocupacional, na medida em que principalmente os jovens, mesmo com maior escolaridade enfrentam dificuldade ante as oportunidades de emprego (Frigotto, 2004; Costa, 2010). As proporções dos trabalhadores formais são distintas na medida em que 40% possui entre 9 e 11 anos de estudos, ou seja no ensino médio, e com mais de 12 anos de estudo 19%. No quadro a seguir vemos a evolução do declínio da

taxa de analfabetismo, o que em outros termos é também a queda dos riscos.

Os dados sobre analfabetismo provem do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e em parte por meio dos resultados alcançados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). No que diz respeito à frequência escolar entre os jovens de 7 a 14 anos de idade no Brasil ela é legalmente obrigatória. Nos últimos anos a frequência escolar nesta faixa etária mantém um contingente estável, verificando-se uma frequência à escola em torno de 97%.

As taxas de analfabetismo, entre pessoas com mais de 15 anos, se reduziram de 33.6% em 1970, para 13.5% em 2000, para uma estabilização nos últimos anos em torno de 10%, representando ainda neste momento o equivalente a 14.2 milhões de pessoas, conforme a PNAD de 2007 e de 2008. Estes dados revelam um segmento social, além de sua imensa vulnerabilidade, também um grau das heterogeneidades, pois mesmo após duas décadas de um sistema de ensino público com capacidade física e territorial de atendimento universal ainda sobrevive elevado grau (10%) do não acesso ao serviço público. As estatísticas também apontam que quanto maior a idade também se redobra o obstáculo à alfabetização. Mais anos de estudo podem significar inserção melhor no mercado de trabalho, pois no trabalho informal vigora o baixo nível de instrução, com 60% não completaram o ensino fundamental (8 anos), sendo que 28% possuem até 3 anos de estudos ou considerados na situação de analfabetos funcionais.

Os dados do PNAD de 2007 informam que a taxa de analfabetismo é crescente de acordo com a faixa etária: na faixa etária de 15 a 17 anos era de 1.7%, entre 18 a 24 anos de 2.4%, no grupo de 25 a 29 anos de 4.4%, porém entre pessoas de 40 anos ou mais, a proporção de analfabetos correspondia a 17.2%. Em 15 anos a taxa de analfabetismo declinou significativamente, pois em 1992 era de 17.2% entre pessoas de 15 anos ou mais de idade e em 2007 este índice declina para 9.9% seguindo uma tendência histórica de queda a partir da universalização do sistema de ensino. O analfabetismo se acentua entre a população do campo e na região Nordeste do Brasil (registrando 19.9% dos brasileiros sem alfabetização). Entretanto, é também a região de maior queda da taxa de analfabetos nos últimos 15 anos, reduzindo de 32.7% para 19.9%. No entanto, um em cada dez brasileiros com mais de 15 anos de idade não sabe ler nem escrever, ou seja, um contingente de 14.1 milhões, segundo os critérios do IBGE. Em termos gerais, apesar da queda apontada, o Brasil ocupa a oitava posição dos países da América Latina com maior índice de analfabetismo.

Tipologia da habitação com caracterização de heterogeneidades

Os problemas habitacionais talvez já tenham sido muito mais graves em outras épocas da modernidade, entretanto chama atenção que o direito à moradia adequada recebeu atenção especial por parte de organismos nacionais e internacionais. O Brasil ratificou convenções internacionais confirmando o empenho contra todo tipo de discriminação relativa ao direito à moradia, bem como participou ativamente de fóruns nas últimas décadas sobre esta temática, mas acima de tudo o direito à moradia também foi incluído entre os direitos



sociais fundamentais através da Emenda Constitucional nº 26/2000. O que significa a heterogeneidade de acesso à moradia ou o direito à moradia adequada? A concepção de moradia adequada varia de acordo com especificidades locais, econômicas e culturais, porém alguns parâmetros mínimos podem ser destacados, de acordo com Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (I-PEA, 2008), como a segurança da posse do imóvel, preços compatíveis com o nível de renda, condições de habitação, espaço de acordo com o número de moradores e especificidade de acordo com o clima, estabilidade estrutural e durabilidade, disponibilidade de serviços de saneamento básico, infra-estrutura e também localização (acessibilidade física ao local de trabalho, aos serviços e aos equipamentos urbanos). A moradia é um dos principais determinantes da proteção da vida e da qualidade de vida da população de uma nação, referindo-se a inserção ao meio social, ao mesmo tempo um suporte para a privacidade e comodidade. Condições deterioradas de moradia podem levar a conseqüências nocivas para a qualidade de vida, como o comprometimento da saúde física e mental ou a tensões sociais.

As metrópoles projetam e produzem uma desigualdade estrutural, bem como se apresentam como espaço ou território de distribuição desigual de riqueza e poder³⁰¹. Esta desigualdade se manifesta de forma estrutural na medida em que o espaço público se degrada quando se avizinha aos bairros pobres, onde por sua vez todo espaço está empobrecido. Assim sendo, a própria produção e distribuição do espaço urbano apresentam-se como mecanismo de disparidades e como efetiva sinalização de múltiplas e variadas desigualdades: exemplo de uma arena onde poder e recursos públicos são disputados, onde apropriação e concentração são configuradas.

O tema da habitação é sem sombra de dúvida a principal referência na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), permitindo demonstrar o quanto o espaço da moradia familiar revela a inserção na sociedade de consumo³⁰². Outras pesquisas de abrangência nacional oferecem dados sobre temas igualmente relevantes para a abordagem das desigualdades ou heterogeneidades sociais, como emprego, renda, previdência, educação, entre outros.

O objetivo ao destacar dados sobre as condições de moradia é fazer uma abordagem a partir do cotidiano onde as condições sobre o tema habitação tem em vista a formulação de um inventário de circunstâncias heterogêneas. Nesse sentido, todavia ao considerar os dados relativos ao PNAD do ano de 2007 não existem possibilidades para avaliar as mudanças ocorridas num determinado período ao longo de uma década.

Os dados da pesquisa permitiram um conhecimento sobre um conjunto de questões relativas à qualidade de vida, ou ao tipo de inserção na lógica da sociedade do bem estar: o acesso à titulação do espaço familiar, a extensão da ilegalidade fundiária especialmente na periferia urbana, o comprometimento da renda com o aluguel ou quitação da moradia, a existência de múltiplos bens duráveis.

Os dados aqui em questão focalizam quase exclusivamente as características físicas da habitação, mas que ao mesmo tempo são um dado para situar socialmente os respectivos domicílios. Todavia, estes dados nas contingências da periferia urbana servem como referência

para a análise do consumo atual, e, seu tal, possuem o seu respectivo significado. Os dados da PNAD permitem uma crescente utilização desses dados gerados para o surgimento de sistemas de indicadores habitacionais, tendo entre os fatores a avaliação de déficit habitacional ou em face da urgência de gerar políticas para alterar as condições de vida.

A escassez de moradia está sinalizada pelo problema que também se expressa no grau de adensamento do domicílio, ou seja, as residências superpovoadas com a possibilidade de cerca de 10 familiares num mesmo espaço, cujo nexos deve ser estabelecido na comparação entre o número de pessoas com o número total de cômodos ou de dormitórios. É necessário desconfiar que há de fato residências extensas em metragem mas com número reduzido de ocupantes, e pequenas com alto número de pessoas, pois há cerca de 17 milhões de brasileiros (9.9% da população total) que moram em residências superpovoadas, usualmente também denominados de cortiços.

A reflexão quando se volta para o consumo potencial dos dados, por exemplo, pelas agências de fomento de políticas públicas, em função de tal perspectiva justifica-se a inclusão de quesitos em vista da demanda por dados. A demanda por dados com ênfase nas particularidades domésticas uma vez que é nessa esfera de reprodução da vida que se tem apontado algumas possibilidades de eficácia na gestão dos problemas sociais e urbanos, especialmente para alterar o grau das desigualdades. Assim sendo, em face de políticas urbanas ganham relevo os aspectos relativos aos serviços públicos externos à habitação, a salubridade construída, as condições de segurança, ou visualização de áreas de risco, a existência da autoconstrução ou de financiamento, o valor da habitação em consonância com a remuneração, averiguação da idade e do tamanho do domicílio sempre em comparação ao número de familiares.

Os dados permitem atentar para um refinamento de questões investigadas, que de um lado parecem tão singelas, mas de outro fundamento do bem estar social: as paredes, o banheiro, o piso, o domicílio cedido, o valor do aluguel, a ilegalidade fundiária, o cômodo servindo permanentemente como dormitório. Em termos absolutos os dados dão conta de que no Brasil existem 54.6 milhões de pessoas em moradias inadequadas, conforma aponta a pesquisa da PNAD. Observamos que a variável de maior representatividade refere se a prestação mensal paga mensalmente, para o caso de casas de aluguel. Esta apresenta se como outra variável de alto potencial explicativo³⁰³. A julgar por esta categoria, pode-se evidenciar o potencial de compra dos indivíduos residentes em determinado domicílio.

Outras variáveis processadas que incidem na configuração de heterogeneidade: água canalizada em pelo menos um cômodo do domicílio; Proveniência da água canalizada utilizada no domicílio; Água utilizada no domicílio é canalizada de rede geral de distribuição para a propriedade; Água utilizada no domicílio é de poço ou nascente localizado na propriedade; banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade; Uso do banheiro ou sanitário; Número de banheiros ou sanitários; Forma de escoamento do banheiro ou sanitário; Destino do lixo domiciliar; Forma de iluminação do domicílio.



Por fim, as categorias acima representadas apresentaram recorrência dos maiores índices de homogeneidade, demonstrando ainda determinada uniformidade dentre aqueles tópicos relacionados à temática de saneamento básico, principalmente naquelas variáveis que dizem respeito à água e suas modalidades de acesso e destino. Este exercício de equidade demonstra o quanto os fatores de acesso a serviços oferecidos pelo setor público são determinantes na distinção de fatores de desigualdade, já que aqueles que seriam considerados itens mais básicos na qualidade de vida resultam na maior distância entre os grupos de acesso.

As tabelas geradas apresentam praticamente a mesma recorrência. Entretanto, consideramos baixa a qualidade explicativa de resultados em alguns cruzamentos de variáveis, pois, especialmente, as variáveis revelam fatores que não estariam diretamente, ou exclusivamente, relacionados a uma possível categorização de clusters de homogeneidade. Podemos observar que dentre as quatro dimensões determinadas, as variáveis ainda não apresentam uma conglomeração uniforme, mas já identificamos indícios desta tendência.

O Déficit habitacional está diretamente vinculado aos aspectos financeiros do domicílio. Os graus de heterogeneidade da população brasileira são atestados também pelos cruciais problemas habitacionais no país. As políticas públicas de financiamento habitacional iniciaram nos anos 70, multiplicaram-se quanto à denominação, a abrangência ou montante financiável, à discriminação dos destinatários, entre outros aspectos. Não há um acordo sobre o montante do déficit habitacional no Brasil³⁰⁴, mas é usual uma referência a 3.5 milhões de unidades, todavia cabe destacar que atinge não somente à base da sociedade.

A deficiência de adequada provisão de moradia e de serviços de saneamento básico adequados constitui a expressão mais visível ou são os sintomas da heterogeneidade social e do desigual acesso, não somente ao espaço urbano, mas aos resultados do desenvolvimento, portanto das desigualdades. A precariedade de moradia constitui-se um fenômeno predominantemente metropolitano, ao mesmo tempo em que se integra entre as questões estruturais da sociedade brasileira. Existe neste particular um descompasso, de um lado investimentos ordinários em serviços públicos, habitação e infraestrutura, seja do Estado, seja da iniciativa privada, de outro lado aquém do processo de intensa urbanização, concentração e crescimento vegetativo da população.

Entre os problemas habitacionais destacam-se a escassez de oferta —ou o reverso que é o elevado preço de mercado— a segregação espacial da população, a favelização, a informalidade ou irregularidade e residências superpovoadas, que destacaremos a seguir. A população de menor poder aquisitivo é discriminada em favelas, cortiços, assentamentos precários, loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupação ilegal de áreas de preservação ambiental.

O fenômeno da aglomeração à margem dos territórios legalmente ordenados, essencialmente metropolitano revela uma forte demanda reprimida por acesso à terra, ao espaço, aos serviços e à habitação nas grandes cidades. Acrescente-se à proliferação de tais problemas de assentamentos informais ou ilegais, particularmente visíveis nos maiores centros urbanos do país

como localizados em favelas³⁰⁵, o déficit de serviços de infra-estrutura urbana, como água potável, saneamento básico, transporte e acesso a outros serviços públicos.

A informalidade habitacional ou ocupação frágil do espaço urbano em áreas urbanas significa direitos de propriedade incertos sobre a terra e a moradia, desenvolvendo um espaço de insegurança e não de cidadania. Considerando uma sociedade com elevado ordenamento jurídico e firmada na defesa e garantia da propriedade, pode se destacar como elevada a proporção de pessoas residentes em domicílios cedidos ou construídos irregularmente, em terrenos de propriedade de terceiros ou ocupados ilegalmente. De acordo com o IPEA (2008) de um total de 9.8 milhões de pessoas residentes em domicílios irregulares no país consta que 7.3 milhões (74.6%) estão em áreas urbanas. Nas metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, mais de 90% das pessoas residentes em domicílios com irregularidade fundiária vivem em áreas urbanas, o que mostra que a informalidade da ocupação foi uma das formas encontradas pelos pobres para solucionar suas necessidades habitacionais. Este conjunto populacional forma uma homogeneidade sob este determinado aspecto. Porém, o que a pesquisa capta supostamente representa uma parcela da irregularidade fundiária existente no país, pois a informação é a partir da autodeclaração do respondente, não se averiguando a existência de documentos comprobatórios.

Aspectos do acesso ao saneamento básico e manutenção de disparidades sociais em conformidade com a sinalização de heterogeneidades. Pelos dados da PNAD é possível reconhecer a importância dos serviços públicos externos ao local de moradia, como é o caso do saneamento básico como um dos requisitos da qualidade do espaço urbano. O acesso à água potável em todos os domicílios —nos centros urbanos canalizada como um serviço público— remete à quantidade e qualidade apropriadas ao consumo e à higiene. Em decorrência, advém os serviços de coleta, disposição ou tratamento dos esgotos domiciliares e dos resíduos sólidos, cujos serviços tornam a população menos vulnerável a doenças associadas à provisão deficiente de saneamento.

De acordo com dados do PNAD, aproximadamente 28.5% da população urbana (41.8 milhões de pessoas) não tem um padrão adequado de vida urbana de acesso simultâneo aos serviços de água, esgoto e coleta de lixo. A distribuição dos serviços à população de água, esgoto e coleta de resíduos entre as diferentes regiões do país e as diversas parcelas da população não ocorre de maneira uniforme. O déficit é mais acentuado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Supomos que a inclusão de variáveis que revelem o perfil das pessoas residentes no domicílio venha a qualificar a estratificação da formação dos clusters. São exemplos de variáveis passíveis à inclusão as seguintes (lembrando que as mesmas referem-se aos dados do respondente, não mais aos dados do domicílio): Cor ou raça; Sabe ler e escrever; Frequente escola ou creche; Rede de ensino; Última série concluída com aprovação, neste curso que frequentou anteriormente; Teve algum trabalho no período de referência de 365 dias; Idade com que começou a trabalhar.

Existe uma grande distinção no campo do saneamento básico entre redes de coleta de águas pluviais e



outra do esgoto doméstico, entre rede instalada, acesso a ela e o adequado destino dos resíduos através da recuperação por meio de estações de tratamento, em vez de seu despejo em rios, lagos ou mares. Neste sentido, os dados das pesquisas nacionais são relevantes, mas também com imensas lacunas.

Entre os profissionais da saúde da família, serviço público destinado ao acompanhamento da trajetória familiar, há uma compreensão de que cada real investido em saneamento básico o mesmo pode ser subtraído dos valores financeiros destinados à saúde ou aos medicamentos. O maior desafio em relação ao saneamento básico é universalizar o atendimento, especialmente o tratamento adequado aos resíduos, pois seu déficit, além de repercutir nas condições de moradia, compromete a saúde da população e o meio ambiente.

Considerando que nos encontramos em uma sociedade de risco e com crise ambiental o saneamento básico contribui, ainda, para reduzir os índices de poluição e degradação de recursos naturais, especialmente onde a urbanização produziu concentração populacional, bem como onde ocorrem processos de urbanização de forma desordenada.

2.2.2. Tipología de los Hogares: los factores de las heterogeneidades

A evasão e desemprego entre jovens justificam o planejamento de políticas sociais de combate à pobreza. As políticas para a juventude, como políticas setoriais (Castro; Aquino & Andrade, 2009) apontam que a evasão escolar com um profundo desafio para a qualificação em face das exigências do mercado de trabalho e dos percentuais de desemprego entre jovens. Segundo o Dieese (2006), os jovens somam 46% dos desempregados, apesar de representarem apenas 25% da população economicamente ativa. O economista Cláudio Dedecca, da Unicamp, mostra que, em 1995, o desemprego atingia 13.9% dos jovens de 16 e 17 anos. Em 2004, chegou a 24.2%.

Está havendo algum grau de geração de emprego, mas está bem baixo do esperado para uma política de combate efetivo à pobreza no Brasil. Se compararmos as taxas de desemprego ao final de 2002 de 11.6% com a calculada oficialmente em 10.2% em 2006 veremos que a diferença é de 1.4% apenas. Houve geração de empregos, mas não uma dinâmica de geração de empregos, porque não mudou a causa fundamental do desemprego: a política neoliberal, centrada no pagamento dos juros das dívidas externa e interna, e no controle da inflação. Esta não é uma política de desenvolvimento, a não ser que desenvolva os lucros do capital financeiro (dos bancos, dos fundos de pensão, dos rentistas).

Parece razoável exigir um aprofundamento das políticas sociais junto a uma mudança radical na política macroeconômica, que diga respeito ao capital financeiro, à especulação, aos altos juros e que daí resulte uma política decisivamente distributiva aliada ao de crescimento econômico minimamente sustentável, com o apoio social, mas em oposição as 20 mil famílias rentistas que ganham por meio do capital financeiro especulativo. O economista Márcio Pochmann, hoje presidente do IPEA, calcula que este é o tanto de famílias que particularmente ganham com os juros altos ou com o pagamento dos juros de dívida interna. O pagamento dos juros da dívida interna atinge em torno de 6% do

PIB brasileiro no ano de 2006 (bem como nos anos subsequentes) e cerca de 0.3% do PIB para a política do PBF (principal política social compensatória na primeira década do século XX no Brasil).

Vê-se a quem e para quem de fato serve o Estado se compararmos o que as famílias estão recebendo pela Bolsa-Família, em média R\$ 70.00 por família, e o “auxílio” que os ricos do País estão recebendo, cerca de R\$ 600 mil por família. Basta dividir os recursos destinados ao Bolsa-Família pelo número de famílias e dividir os juros pagos pelo governo as 20 mil famílias ricas que os recebem. O Brasil está gastando o equivalente a 0.5% do PIB anual para estender à quase 50 milhões de brasileiros mais pobres por meio de programas de transferência de renda como o PBF, o Luz para Todos, entre outros. Ao mesmo tempo, os juros que estão sendo pagos para a dívida interna brasileira equivalem de 5 a 7% do PIB e beneficiam aproximadamente 20 mil famílias. O programa da política governamental fez a opção de priorizar o capital financeiro, afirma Frei Betto (Jornal Brasil de Fato, 13 a 20 de setembro de 2006). Isto se ratifica na medida em que pagou 530 bilhões de dólares em juro e amortização da dívida pública de 2003 a meados de 2006, enquanto destinou apenas R\$ 30 bilhões para políticas sociais. Mas é preciso notar que, nos governos anteriores, nem isso era aplicado na área da questão social.

O percentual de jovens de 15 a 17 anos fora da escola, medido pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), aumentou de 2003 para 2005, chegando a 18%, representando evasão e reprovação. Para Adalberto Cardoso, do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), que pesquisa a transição da escola para o mercado, o índice de 18% de jovens fora da escola aproxima-se de um limite estrutural: o problema relaciona-se com a estrutura da pobreza brasileira, já que a maioria desses jovens é muito pobre e precisa contribuir para compor a renda familiar. A pesquisadora Maria Lucia Vieira, do IBGE, mostrou que 21.4% dos jovens não estudavam nem trabalhavam em 2006 nas seis maiores regiões metropolitanas do Brasil. Em 2006 se contabilizam 3.2 milhões os desempregados entre a população economicamente ativa das principais regiões metropolitanas - metade dos quais têm idade entre 16 e 24 anos.

O retrato da encruzilhada enfrentada por milhões de brasileiros entre 16 a 24 anos, especialmente nas regiões metropolitanas, na medida em que se encontram à margem tanto do sistema educacional quanto do mercado de trabalho: de um lado, a escola não os atrai, de outro, o mercado não os aceita. Diante deste fenômeno o atual ministro da Educação Fernando Haddad concorda com a necessidade de bolsas para que os jovens de baixa renda permaneçam em cursos de formação e capacitação, tais como os programas ProJovem e Escola de Fábrica. As políticas sociais de complemento da renda familiar não contemplam jovens maiores de 15 anos.

2.2.3. Identificación de bloques intranacionales: ámbitos sociales

Trabalho escravo cresce no mesmo ritmo do progresso
Parece assustadora a relação entre progresso tecnológico, aumento da produtividade e manutenção do trabalho desumano ou super exploração da mão de obra



em âmbitos específicos. O Brasil ainda convive com casos de trabalho escravo ou análogo à escravidão, cuja forma mais freqüente é a “servidão por dívida”.

Existem políticas sociais desenvolvidas para acabar com o trabalho infantil, denominado de programa de erradicação do trabalho infantil (Peti) ou de combate ao abuso e à exploração sexual. A partir de programas sociais criados na primeira década deste século, o trabalho infantil vem sofrendo redução em todas as faixas etárias, todavia estima-se que cerca de cinco milhões de crianças e adolescentes brasileiros ainda estão trabalhando.

Existe uma ação estratégica da área do Judiciário, do Ministério Público, do Ministério do Trabalho e Emprego no combate ao trabalho escravo, mais expressivo em atividades extrativistas, sem isentar as regiões mais desenvolvidas do Brasil. A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo —Conatrae do Ministério de Trabalho e Emprego— é de 2003, mas desde 1995 existem grupos móveis de fiscalização, alguns funcionários inclusive sofreram atentados. E a partir de 2005 existem ações conjuntas entre os órgãos governamentais que visam reintegração social dos trabalhadores resgatados do trabalho escravo ou situação análoga, com primazia para inclusão no Programa Bolsa Família (PBF).

Em dez anos, 1999-2009, mais de 1 mil inquéritos relacionados ao crime do trabalho escravo foram instaurados no âmbito da Polícia Federal. Em 2009, mais de 1900 trabalhadores do setor canavieiro (para a produção de açúcar e etanol) foram libertados de condições análogas à escravidão pela fiscalização estatal. Este setor produtivo traduz uma profunda contradição, ora apoiado na mecanização e alta tecnologia, ora na superexploração do trabalho em que continua a reproduzir de modo emblemático as formas arcaicas de relações de produção ou pré-capitalistas. É uma das faces mais vergonhosas do quadro de desigualdade social e a sua face mais perversa da informalidade, dos sofrimentos a que se submetem os trabalhadores pela iniquidade.

Há empresas autuadas pela utilização de trabalho escravo que receberam financiamento de bancos estatais. Nas condições análogas à escravidão os trabalhadores são submetidos a jornadas exaustivas, com desrespeito à legislação trabalhista, com acomodação em alojamentos precários, sem água potável e/ou banheiro disponíveis. A expansão do mercado do etanol tem se tornado um grande atrativo para investidores internacionais, tanto que em uma década, subiu de 1% para 10% o número de usinas controladas por estrangeiros, especial aumento em 2009. Existem cerca de 450 usinas no país, controladas por 160 empresas nacionais e estrangeiras.

Determinados processos possuem uma conexão, da qual poucas instâncias se dão conta - trabalho escravo, conflitos agrários, improbidade administrativa, crimes ambientais etc., em somente em algumas oportunidades obtém a merecida atenção para serem priorizados em função do interesse público.

Estudos desenvolvidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) apontam que em 2007 e 2008, dos 11.230 trabalhadores libertados de situações degradantes, 5.593 eram empregados nas lavouras de cana-de-açúcar. Outro território com incidência de trabalho escravo são as frentes de expansão da fronteira agrícola na região amazônica. Os flagrantes continuam comuns especialmente na preparação de pasto para pecuária extensiva, onde as

tensões sociais são resolvidas com ação forte da Polícia Federal na luta contra a impunidade e para acobertar os funcionários públicos ameaçados de morte.

Os mecanismo de implementação do Estado de Direito, em outros termos, onde vigora ou impera a lei de forma a amparar a todos, onde a proibição do emprego de mão-de-obra numa forma similar ao trabalho escravo apenas se está no cumprimento da legislação vigente no país.

2.2.4. Identificación y Estratificación de Bloques intranacionales

Os autores do relatório Radar Social 2006 (IPEA) alertam para as diferenças regionais. “Em 2004, nada menos que 53.7% da população do Nordeste era considerada pobre (26.6 milhões de pessoas) ou particularmente acentuada. O percentual de pobreza correspondia a 36.9% da população do Norte (4 milhões) e menos marcante entre as populações do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde correspondia a 16.9% na região sul (4.5 milhões de pessoas), a 19.3% na sudeste (14.5 milhões) e a 23.3% na centro-oeste (3 milhões)”.

As heterogeneidades referentes à população no campo
Desenvolveu-se no Brasil a idéia de um país urbano, com economia baseada na indústria e nos serviços; em meados da década de 90, os estudos sobre a questão social no meio rural têm focado, prioritariamente, na reforma agrária, na agricultura familiar e nas chamadas ocupações rurais não-agrícolas; a questão do emprego na agropecuária ficou esquecida. A heterogeneidade do meio rural no Brasil é analisada no livro *Emprego e Trabalho na Agricultura Brasileira* e Buainain & De-decca (2009), pesquisadores do IPEA e apresenta alguns resultados contundentes. A publicação revela o universo de 30 milhões que vivem no campo, população superior à da maioria dos países da América Latina. Destes 4.1 milhões exercem atividades não-remuneradas, cujo contingente está em crescimento. Em 2006, dentre os 13 milhões de trabalhadores remunerados na agricultura, 40% tinham rendimento inferior ao salário mínimo.

O perfil deste contingente de 13 milhões não é alentador sob a face da superação do empobrecimento devido a alguns fatores: a baixa qualificação torna os trabalhadores presas frágeis da precarização de suas atividades e da flexibilização das leis; distanciamento de conquistas consolidadas em outros segmentos sociais, pois apesar da atuação de sindicatos e entidades, em 2006, apenas 9% dos ocupados agrícolas eram empregados com carteira assinada, ou seja com possibilidade de direitos sociais reconhecidos. O acesso à previdência social não é menos dramática, pois apenas 22.7% dos trabalhadores rurais fazem a sua contribuição.

Os dados estatísticos confirmam a as heterogeneidades das relações de trabalho na agricultura, seja a convivência com relações arcaicas, com relações próprias da sociedade contemporânea, inclusive algumas que vêm sendo questionadas, como a flexibilização de conquistas trabalhistas do passado e reprecarização do emprego.

As heterogeneidades referentes à população no campo podem ser atestadas pelas condições de nutrição infantil e pelas contingências de segmentos da população rural em geral (Rocha e outros, 2007). Esta realidade exemplifica a importância da apropriação de resultados do trabalho ou uma ocupação definida, bem como do



planejamento estratégico de políticas públicas. Numa realidade com a visibilidade do fator déficit nutricional, ainda que restrito, a escassez nutricional demonstra que uma alta taxa nesta área, embora não onipresente em todo meio rural, apresenta características singulares para segmentos populacionais que possivelmente estão muito próximos as fontes de produção de alimentos.

A heterogeneidade nutricional no campo reflete resultados próprios deste espaço e retrata as disparidades dos atores sociais na condição com que reproduzem as suas condições materiais e imateriais. A caracterização da diversidade social presente no meio rural e a identificação da situação nutricional conciliam-se com a heterogeneidade social local, constituída por uma tipologia na estrutura fundiária da propriedade e o tipo de relação que a família possui com ela.

Esta heterogeneidade aludida relaciona-se às disparidades do acesso à terra, do acesso às tecnologias, ou aos baixos salários dos trabalhadores que produzem parte dos alimentos da sociedade brasileira. Existe uma heterogeneidade regional presente no País (diferenças regionais) da mesma forma uma heterogeneidade social, por cujo intermédio é possível ilustrar o acesso aos serviços públicos como saúde, nesse caso, de saúde nutricional, educação e outros benefícios.

Embora não seja possível estabelecer correlação estatística entre as diferentes situações de vida e o estado nutricional, a constatação de que as estratégias dos atores sociais têm peso na condição nutricional das crianças leva a crer que o indicador econômico não é suficiente para explicar as determinações do estado nutricional, apesar de certamente exercer alguma influência. Dessa forma, naturalizar a associação entre pobreza e o estado nutricional de forma linear, a partir de indicadores tradicionais como o de renda, pode levar a uma análise parcial da realidade.

Pobreza Regional: estudo sobre estado do Rio Grande do Sul

Os estudos sobre pobreza, as desigualdades e condições de trabalho apontam para o enfrentamento político da questão social ao detectar que a maioria das pessoas deficientes ou portadoras de necessidades especiais do Brasil provém de espaços urbanos e populações em condições pobres. O nexos entre território, espaço urbano e expressão da pobreza apresenta alguns elementos conceituais sobre a compreensão da pobreza e a importância de políticas territoriais no sentido de levar em consideração as diversas heterogeneidades³⁰⁶. Considera que de fato vige uma natureza multidimensional da pobreza e ao mesmo tempo aponta como fundamental reconhecer as diferenças entre pobreza, desigualdades de acesso e segregação populacional. A faceta territorial da pobreza reconhece que as principais perspectivas de realização das expectativas de vida dependem do local de moradia, razão pela qual a probabilidade de jovens entre 17 e 19 anos concluírem o ensino médio depende primeiramente dos níveis do rendimento familiar e do local de moradia no perímetro urbano.

O tempo e espaço social das relações socioeconômicas constituem uma realidade tão palpável quanto o espaço geográfico urbano; portanto, parece lógico por esta associação fazer uma conexão entre estes fenômenos. Os resultados da análise de trajetória de indivíduos apontam para esta associação, na medida em que habitar

no espaço de periferia da cidade ou não interfere diretamente nas oportunidades educacionais, ocupacionais e, mesmo, de obtenção de renda, entre outras.

As variáveis analisadas permitem conhecer a situação relacionada a oportunidades para a superação da situação de pobreza (meios) e variáveis que identificam situações associadas à pobreza, ou seja, situações em que as famílias têm estruturalmente menos condições de exercer atividades no mercado. A utilização de variáveis secundárias pretende mostrar que grupos identificados como meio e fim, oferece uma compreensão das necessidades das famílias pobres.

As variáveis selecionadas foram analisadas como uma proporção do melhor valor observado. A proporção é a razão entre o valor observado e o melhor valor da variável observado para os 497 municípios. Na tentativa de identificar as situações de pobreza as variáveis foram separadas em grupos que identificam variáveis-meio e variáveis-fim. No caso do Rio Grande do Sul, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002 indicam que a pobreza, mensurada pela renda, abrange mais as mulheres, os negros, os pardos e os jovens (Picolotto, 2005).

O objetivo é perceber em que medida essas variáveis estão relacionadas e evidenciar se as variáveis-meio estão ou não diretamente relacionadas àquilo que estamos considerando, neste momento, como variáveis-fim, ou seja a situação social que o processo de desenvolvimento deveria estar preocupado em atingir. O Índice Meio é formado pela média harmônica entre três índices “intermediários”: um índice de Recursos Monetários, Índice de Acesso à Saúde e Índice de Acesso à Educação.

III. DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RIESGOS NACIONAL

O desconhecimento da profundidade e da diversidade de causas das desigualdades atribuí na superficialidade da interpretação uma magia às políticas sociais focalizadas, cujo equívoco de explicação pode não compreender o fracasso das intenções políticas e a miopia de um planejamento burocrático ou acadêmico. “Os economicistas desconhecem que a reprodução de classes marginalizadas envolve a produção e a reprodução das condições culturais e políticas da marginalidade. Por outro lado, a ‘glorificação do oprimido’ é a melhor maneira de re-produzir a miséria e o abandono indefinidamente”. (Souza, 2006)

Considerando os resultados do processo participativo no Brasil dos anos 80 aos 90, a extensão das desigualdades sociais em causa após duas décadas de uma Constituição Nacional centrada pelos direitos e os resultados das políticas sociais focais ou segmentadas, parece que as decisões no interior da esfera estatal podem ser abandonadas nas mãos dos políticos profissionais ou da burocracia do planejamento (assim como os críticos e os ambientalistas reivindicam que a ciência não pode ser relegada somente aos cientistas). A experiência política de gestão pública dá algumas amostras de que a ação do Estado pode vir a ser mais eficaz em políticas e como referencial de democracia se dobrar-se à participação dos cidadãos como principal critério para as decisões no campo político e de aplicação dos recursos financeiros.



3.1. Principales hallazgos

A ausência de uma política social de compensação aos desvalidos, voltada para amparar os mais pobres ou em risco social eminente ao longo da história do Brasil legou uma dívida social de combate às desigualdades.

A análise dos indicadores econômicos revela que o crescimento foi mais sentido no bolso de quem tem renda mais baixa. Um estudo de Ricardo Paes de Barros, pesquisador do IPEA, mostra que se o crescimento econômico do país foi cerca de 2% nos últimos anos, a política de transferência de renda do governo federal —para os 25% da população das classes mais baixas— fez com que essa camada sentisse um incremento maior em sua renda, que variou entre 10% e 12% nesse período.

É largamente reconhecido que o crescimento econômico sozinho não garante eficiência distributiva, portanto é altamente estratégico definir o lugar das políticas sociais. Para alguns economistas e especialistas em políticas sociais é decisivo o crescimento econômico para fomentar políticas distributivas, do contrário o abismo da dívida social se aprofunda e é nele que medram o tráfico de drogas, a contravenção e a insegurança urbana.

3.2. Implicaciones de política de la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades

Os defensores de uma renda básica universal ou o pagamento de um benefício de renda mínima para todos a partir de um financiamento público é que todos contribuiriam de forma diferenciada, por meio de taxação sobre a renda, transações e consumo, mas receberiam de forma homogênea. A gênese das políticas de transferência de renda no Brasil possui uma longa discussão a propósito de promulgar uma legislação que determine uma renda mínima ou básica³⁰⁷. A transição de um programa de transferência focalizado para um sistema universal de renda elimina as armadilhas de controle social, o estigma social e os altos custos para o controle normalmente associados às exigências.

Ao reportar-se aos mecanismos de combate à pobreza, mais importante do que uma renda mínima, seria uma renda universal de acordo com o sociólogo Giuseppe M. Cocco³⁰⁸. Efetivamente trata-se de perspectivas diferentes: a renda mínima refere-se, evidentemente, a uma perspectiva de justiça social, de proteção para quem não possui renda, assumidamente excluído, que não tem emprego, etc. Esta “renda mínima” é o resultado de uma política compensatória: uma política social que “compensa” o que a política econômica não consegue fazer pela dinâmica do “emprego”.

Em termos de desenvolvimento econômico temos elementos para relativizar o seu destaque do ponto de vista social. O Brasil obteve uma taxa de desenvolvimento econômico, evolução do PIB, entre as mais elevadas do mundo, ao mesmo tempo, por ironia da história, se tornou reconhecido por suas largas e profundas desigualdades. Ou seja, há um exemplo para se pensar no fato de que o desenvolvimento, enquanto crescimento do PIB, não significa em si muita coisa para o desenvolvimento humano de todos os cidadãos de um território. Ao contrário, pode ser um instrumento monstruoso de amplificação das desigualdades, da injustiça e da violência civil sobre os segmentos pobres. A amplitude do estudo da pobreza sugere um olhar para o conjunto bem amplo de atividades humanas, dentro das quais se constitui uma equidade social.

Aos investigadores sociais se colocam do ponto de vista histórico e da democracia possível no momento atual dúvidas teóricas e práticas cruciais: até que ponto as desigualdades que ocorrem na América Latina são fundamentos do desenvolvimento porque promovem, por exemplo, a competitividade internacional e o crescimento; ou, pelo contrário, constituem um sofrimento inútil que poderia inclusive atrapalhar o desenvolvimento, especialmente do ponto de vista social e da ampliação adequada da esfera do consumo, como motor para a economia? Que partes ou que aspectos das desigualdades experimentadas são inevitáveis porque na medida em que constituem a expressão de diferenças individuais intransponíveis e quais as facetas que poderiam ser transformadas mediante ações dos movimentos sociais ou das políticas governamentais?

Os atores políticos e as respectivas relações de poder estão diretamente conectados com a abolição ou com a manutenção das heterogeneidades. Ao tratar dos atores sociais talvez o desafio maior seja a capacidade de dar conta da complexidade como estes se apresentam na contemporaneidade.

Seguindo na histórica divisão entre direita e esquerda, na ótica de Norberto Bobbio, lido e citado por amplos setores sociais: aqueles que são mais favoráveis ao enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e afirmam o papel do Estado nesse enfrentamento se situam na esquerda e aqueles que querem manter o *status quo* continuam sendo à direita. Outra distinção se refere ao papel do Estado, pois os últimos não escondem sua aversão a um Estado do Bem-Estar Social, um Estado que dê a devida importância a políticas sociais, por achar este investimento um esbanjamento ou “gastança”, porém ao diminuir o Estado continuam as privatizações. De acordo com a socióloga Maria Victória Benevides³⁰⁹. Este segmento social entende que parar com gastos públicos não necessários significa especificamente bloquear políticas sociais. A esquerda hoje tem que levar essa máxima: dar prioridade ao enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, capital social, com planejamento do papel do Estado, com políticas distributivas de renda, com uma articulação maior entre política e economia. Significa politizar a economia e não economizar a política. Acrescente-se um projeto de desenvolvimento com inclusão social, mudança no que se refere ao pagamento de juros, bem como investir pesadamente nos programas de juventude.

Nos últimos 20 anos houve no Brasil mobilizações contrapostas ou excludentes, como forma de explicitar os profundos conflitos sociais. Há movimentos estruturais opostos ante a tentativa de estabelecer as bases institucionais, financeiras e de proteção social características do Estado de bem-estar social. O processo social, a partir das mudanças constitucionais de 1988, proporcionou ao Brasil uma oportunidade de constituir um sistema de proteção social universal e igualitário, todavia foi frustrado em outro momento entre 1990 e 2002, quando os contra-reformistas liberais desfiguraram os propósitos constitucionais na área social para não mexer com privilégios arraigados. A aplicação da agenda de bem-estar, a partir da Constituição de 1988, surgiu na hora errada e na contramão da agenda neoliberal.

Para Rachel Meneguello³¹⁰ a questão social tornou-se um problema crônico da América Latina e, por isso,



nos últimos 20 anos, se mantém em estado de efervescência política e intensa mobilização. O cenário atual reflete o fruto de políticas pró-mercado adotadas pelos governos da região, que não foram capazes de chegar a soluções para melhorar as condições de vida dos mais pobres, e aprofundaram as distâncias sociais e os conflitos. Como conseqüência sucessória de ineficiência elegeram-se políticas compensatórias e de universalização do acesso às condições mínimas de bem-estar. Reflete-se, assim, o dilema imposto à democracia pelas condições de pobreza: o da convivência de estruturas democráticas com políticas compensatórias, mostrando que a natureza inclusiva por meio dessas políticas é um requisito central da cidadania.

A democracia brasileira só tem futuro pelo empoderamento popular, pois um poder só reconhece seus limites quando está diante de outro poder, afirma Frei Betto (jornal Brasil de Fato, 13 a 20 de setembro de 2006). A divisão tripartite da República —Executivo, Legislativo, Judiciário— não funciona mais porque os três se mancomunaram na defesa das desigualdades. Então é preciso fortalecer a sociedade civil para ter uma democracia participativa, daí o papel dos movimentos sociais criando mecanismos de mobilização e canais de pressão sobre o poder público, desafiando-o a elaborar políticas públicas.

Na medida em que reconhecemos minimamente a realidade socioeconômica e as brutais desigualdades sociais no Brasil, entenderemos a relevância de mudanças estruturais para resolver o problema, continua M. V. Benevides e não apenas minorar as conseqüências dessa brutal desigualdade. Num país, ainda com um sistema oligárquico, com fortes indícios de hierarquias sociais e políticas, as mudanças estruturais reais, profundas representam uma verdadeira revolução. Não temos no Brasil as condições possíveis de realizar neste momento da história uma revolução que efetivamente ultrapassa a perspectiva subordinada ao capital.

Os governos brasileiros têm sido conservadores (também nas últimas três décadas), pois que priorizam os interesses das grandes empresas nacionais e estrangeiras em detrimento dos interesses populares, admite o professor Armando Boito (Unicamp-SP).

Cabe igualmente apontar para o papel ambíguo das associações civis em face das políticas sociais.

Diante das possíveis conseqüências para a ampliação da democracia por meio das políticas sociais e das interações com atores sociais não existem caminhos pre-determinados. A bem da verdade, as interfaces com as organizações civis podem construir uma índole política mais democrática na efetivação das políticas sociais. Lavallo e outros (2006; 2008) discutem a abertura do poder Executivo à participação de atores societários, neste caso, também chamados de organizações civis. Estas, investidas juridicamente, exercem tal participação como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, na efetivação e na supervisão de políticas públicas. Tais processos de reconfiguração da representação em formas de gestão partilhada englobando o poder Executivo podem confluir, segundo os autores citados, para uma nova ampliação da democracia. “Como as organizações civis estão a desempenhar de facto e de jure um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por

partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade”. (Lavallo e outros, 2006)

Neste sentido, a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade, mas possui uma base ou espaço social peculiar ou comunitário. O autor questiona a diversidade de noções de representação que se encontra hoje no seio das organizações civis, parcialmente construídas em regras formais ou informais. Algumas dessas noções apresentam compatibilidade com um sistema democrático, outras têm conteúdos essencialmente antidemocráticos.

O apoio fornecido por organizações civis a candidatos políticos é, de longe, a variável com capacidade de predição mais acurada da propensão dessas organizações civis a assumir o caráter de representantes dos seus beneficiários. Há fatores diretos de representação ou efetivação de interesses de beneficiários e também fatores indiretos como mecanismos ou práticas políticas de exercício de pressão e influência. Sugerindo, portanto, que as formas de representação política no terreno das organizações civis ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política, mas em conexão com eles.

A partir da pesquisa Lavallo e outros, ainda dizem que, com novas exigências democráticas, ocorre o surgimento de uma nova noção de representação política no seio das organizações civis. “Nela é reconhecida a relevância da representação política exercida por essas organizações não como canal alternativo e genuíno perante as instituições tradicionais da representação política, mas como esforço de intermediação orientado a conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado e aos circuitos da política eleitoral.” (Lavallo *et al.*, 2006).

Ainda mais, as políticas sociais aparecem hoje como processos sociais re-levantes para o enfrentamento da pobreza (Lopes, 2008). Porém, diante das políticas sociais com a gestão partilhada opera-se, em outros termos, com o financiamento público das atividades assistenciais. Na demanda por recursos públicos as dinâmicas de representação no seio das organizações civis mudaram e assumiram feições explicitamente políticas.

Entretanto, há bons motivos para chamar atenção aos potenciais efeitos não democráticos de uma representação política exercida por organizações civis (Lavallo e outros, 2006; 2008). Além da inexistência ou precariedade de mecanismos obrigatórios de sanção para comportamentos improprios em relação aos objetivos fundamentais também se confere usual ausência de controle sobre o exercício da liderança no seio das organizações civis por meio dos segmentos sociais por elas supostamente representados. Esta fragilidade ou ambigüidade em face das regras para o exercício do poder interno pode suscitar a ocorrência de indefinições das fronteiras entre público e privado nas funções de tais entidades, dito em outros termos de transparência de funcionamento. Com isso, sua funcionalidade pode caracterizar-se pela lógica da privatização e da redistribuição de responsabilidades entre a sociedade, o Estado e o mercado.

As interfaces entre as organizações civis e a esfera estatal produzem implicações de racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate



à pobreza (Cruz, 2007). Esta abordagem resulta de uma análise crítica da desresponsabilização do Estado de direito e de difusão das formas de poder no interior da teia social para gerenciar políticas em prol da equidade social.

A problemática da representação política no seio das organizações civis é encoberta pela ênfase na “sociedade civil” e na “participação cidadã” como alicerces para a reforma da democracia. “De fato, são raras as exceções que têm formulado explicitamente uma conexão entre os processos de reconfiguração da representação política e as mudanças acontecidas, no início do século XXI, no plano dos atores societários e da redefinição do seu perfil no transcurso da reforma do Estado, levada a cabo nas últimas décadas do século XX” (Lavalle e outros, 2006).

Trata-se de uma transformação contemporânea da representação que decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo. Ainda, parece muito importante observar que tal processo participativo acarreta uma pluralização da ação estatal em inúmeras agências e espaços participativos que diluem os contornos do próprio Estado como interlocutor dos protestos sociais e da contestação da legitimidade.

Por fim, as organizações civis desempenham um papel ativo, mas não necessariamente positivo, na reconfiguração da representação tanto na forma tradicional da política como nos âmbitos das novas formas institucionais participativas. Com isso, as organizações civis podem acabar operando como instâncias de intermediação entre diferentes segmentos da população, fazendo com que haja uma forma de reconexão entre as forças partidárias e as bases sociais.

Assim, na medida em que políticas sociais constituem-se em investimentos no campo societário como requisito de suas estratégias políticas de legitimação, de sua parte as organizações civis cultivam orientações e alianças políticas preferenciais para a realização dos seus objetivos. Sob este aspecto, portanto, as organizações civis envolvidas nessa reconexão podem assumir uma representação presuntiva, ou seja, compromisso de representar de forma direta e indireta os seus beneficiários.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL APLICADA COMO RESPUESTA A LOS RIESGOS SOCIALES

Com os resultados desta pesquisa espera-se fortalecer a capacidade das universidades para influenciar na definição e execução da política de combate à pobreza, a partir de uma análise rigorosa da estrutura acadêmica dos riscos sociais e agenda de políticas públicas para a superação pobreza, para que possamos trazer para a reorientação da ação futura, bem como a formação da opinião pública apoiada em cada país.

Se as políticas sociais são indispensáveis em períodos normais, quanto mais em períodos com uma crise nacional e internacional gerada no cerne do sistema capitalista e que ameaça economias dos países em desenvolvimento. As políticas sociais funcionam como proteção para amenizar os efeitos da crise, protegendo os mais desvalidos ao estimular o poder de compra dos mais pobres, ao mesmo tempo em que vem aquecendo a economia interna.

A abordagem de políticas sociais por um período dos últimos cinco anos com os dados disponíveis só se justificaria na medida em que determinadas políticas possuíssem somente tal período de vigência com frágeis liames de experiências anteriores. Todavia, tratando-se de acesso a bancos de dados alheios à ação do investigador a análise submete-se ao conjunto de dados estão disponibilizados por um período definido. Considerando a possibilidade de fazer uma comparação latino-americana com dados previstos para um período recente a ênfase recai sobre as estratégias da ação, com suas modalidades, cobertura e capacidade de financiamento. Pelo menos evita-se a busca pela avaliação dos resultados de políticas sociais cuja perspectiva estaria em prejuízo num tão curto prazo de tempo, pois os efeitos decorrem num mais extenso período de análise considerado necessário.

A linha de raciocínio da redução dos benefícios das políticas sociais e a desigualdade resultante da frágil distribuição são temidas por amplos setores das elites políticas e econômicas e por isto justificam a legitimação dos protecionismos e políticas sociais compensatórias. As políticas compensatórias são um dado na credibilidade política de governos, ainda mais num momento da trajetória histórica em que se questionam os políticos profissionais, a democracia e as instituições.

4.1. Estructura básica del actual sistema de protección social

As formas de transferências de renda familiar, gerenciadas pelas políticas sociais, são tidas como os mecanismos predominantes de redução da pobreza no Brasil, por isto a relevância de conferir a abrangência da cobertura da seguridade social como políticas sociais de combate à pobreza. O aumento das transferências por de políticas Sociais deve-se à Constituição Federal de 1988, ao crescimento da cobertura de programas de transferência de renda focalizados no decorrer dos últimos 20 anos e ao grande impacto da política de recuperação do salário mínimo, ao qual os valores dos benefícios estão associados.

O debate sobre o desempenho e implantação de políticas públicas conecta-se com o tema controverso relativo ao papel assumido pelo Estado na economia, incluindo a capacidade de uma política fiscal para a extensão e a alocação dos gastos sociais em termos de sustentabilidade, focalização nos mais pobres, entre elas as políticas de reconhecimento e ações afirmativas. Os investimentos em educação possuem baixo grau de controvérsia, pois a sua universalidade e relevância para o mercado produzem impactos mais sustentáveis ou com retorno de investimento do que as transferências de renda direta.

Por outro lado, as transferências diretas de renda produzem efeitos no curto prazo mais e seus impactos atingem de forma mais direta e enfática aos pobres como destinatários e no caso brasileiro atualmente os valores do PBF compõem em torno de 16.3% da renda familiar no quintil da base da pirâmide populacional. A relação custo fiscal/benefício social possui efeito de legitimação em termos de redução de desigualdade das diferentes transferências públicas. De fato poderíamos considerar baixa a participação das políticas sociais focalizadas na redução do índice de Gini, como sintoma da queda da



desigualdade na década atual, pois de acordo com Néri (2010) os rendimentos do trabalho explicam cerca de 66% da queda do índice de Gini, cabendo aos benefícios da previdência social a contribuição de 15.7% na explicação desta queda, e cerca de 17% por meio das políticas sociais com a ampliação do PBF.

Os programas de transferência de renda no Brasil, sob uma perspectiva compensatória nascem no início dos anos 90, em varas experiências administrativas, de governos que se propunham mais a esquerda do quadro político. Para exemplificar citam-se programas locais³¹¹ como em Campinas (São Paulo), no Distrito Federal e em Ribeirão Preto (São Paulo). Em 1996, o governo federal lança o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com distribuição direta em dinheiro, sob a condição de que as famílias colocassem os filhos na escola. Sob a linha imaginária de um programa de Renda Mínima em 2001 lança o programa social Bolsa Escola, dentro de uma proposta social do programa comunidade solidária, projetada pela antropóloga e esposa do presidente Cardoso. Na gestão do presidente Lula, em 2003, cria-se o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar tendo como âncora o programa Fome Zero, que por sua vez resulta sob a ótica do Combate à Fome a unificação de programas federais de transferência de renda.

As transferências provenientes da seguridade pública de proteção social são importantes serem vistas em termos comparativos no tempo e sob ângulos diversos: em 1988 representavam 10.5% da renda familiar, em 1998 somavam 15.6% e em 2008 esse tipo de provisão domiciliar advindo do sistema de proteção social (aposentadorias e pensões, PBF, entre outros) representa 20.7% do total dos rendimentos auferidos. Sem os mencionados programas de transferência de renda, 40.5 milhões, isto é, 21% da população, viveriam com menos de um quarto de salário mínimo por pessoa em 2008, informa o IPEA (2010). Mesmo assim ou apesar da proteção social por meio destas políticas de distribuição direta de renda ainda cerca de 18.7 milhões (9.8% da população) sobrevivem nessas condições de iniquidade ou carência social.

Os valores da transferência de renda estão presentes em todos os segmentos sociais, sendo que no quintil inferior de rendimentos em 1988 e 2008 representam respectivamente 12% e 23% e no quintil superior de renda significam 9.4% e 18% em média da renda familiar. Estes dados também revelam que igualmente se constata um declínio do percentual dos valores advindos da ocupação/trabalho variando de 86% do total em 1998 para 76.5% em 2008 e outras formas de renda situam-se em 4%.

A renda proveniente da previdência e do programas sociais de proteção social são mais relevantes para a quintil inferior, especialmente porque em idade avançada usualmente não possui outras fontes de rendimentos. O aumento da cobertura previdenciária da população inativa (com 65 anos ou mais) atinge 97.6% em 2008, graças ao alargamento da cobertura direta. De acordo com Marcelo Néri no que diz respeito às políticas sociais o Programa Bolsa Família (PBF) traz resultados mais imediatos na redução das desigualdades, além do que possui como característica ou vantagem de que sua estrutura de administrativa é de baixo custo, mas eficaz na redução das iniquidades e desigualdades.

A garantia a milhões de famílias de um rendimento mensal fixo é significativo, ao lado reajuste do salário mínimo acima da inflação, representando uma efetiva melhoria na condição de vida das pessoas mais pobres. Em 2010 o PBF beneficia cerca de 13 milhões de famílias. Programas de renda mínima, como o PBF mostram algum resultado como instrumento de alívio para os miseráveis, mas não constituem solução, sozinhos, ainda que, com aumentos do salário mínimo, expliquem certa redução recente da desigualdade na distribuição de renda.

A análise do pesquisador Eduardo Fagnani³¹² afirma que setores mais conserva-dores se referem a programas de transferência de renda, do tipo PBF, quando falam de política social. Esses programas sociais são importantes, mas devem fazer parte de uma estratégia de enfrentamento da questão social, mas o equívoco está em que eles se encerram na própria estratégia. O enfrentamento da pobreza não pode prescindir, em primeiro lugar, das políticas universais clássicas: previdência social, assistência social, educação, saúde e seguro-desemprego, habitação popular, saneamento básico e transporte público.

O fato é que as políticas de transferência de renda demonstram efetividade em melhorar a condição de vida dos que se encontram na miséria. Entretanto, está correto chamar tais políticas de compensatórias, pois se percebe uma necessidade de projetos e execuções políticas radicais para a alteração da estrutura social do país. A eliminação de tais desigualdades está mais próxima da realidade na medida em que sejam criadas na sociedade oportunidades referentes à educação e à eficiência das políticas públicas.

4.2. La inversión social em políticas públicas brasileiras

Para os analistas do Radar Social 2006, as explicações plausíveis deste fenômeno de declínio da pobreza e melhora no índice de Gini podem ser encontradas no “aumento real no valor do salário mínimo, que é instrumento importante não só para o melhor funcionamento do mercado de trabalho, mas também para o aumento da massa de rendimentos vinculados a transferências estatais (fundamentalmente, benefícios da previdência e da assistência social). Acrescente-se, por fim, as transferências associadas ao pbf, que beneficiava 6.7 milhões de famílias indigentes e pobres no final de 2004. Mesmo assim as medidas distributivas ou compensatórias possuem a marca das políticas sociais pela sua incapacidade de redistribuir a renda, o poder e o capital cultural. Uma política social autêntica se expressa pelo caráter da redistribuição, retribuição, da cidadania e da emancipação. No nosso meio, é tradição a política ver o pobre como “objeto de benefícios” ou de compaixão em vez de compreendê-lo como principal autor de seu destino com desenvolvimento de suas capacidades.

Apresentamos um quadro síntese dos investimentos em algumas políticas públicas, especialmente para proporcionar termos comparativos e a sua relevância (ver a Tabela).

Na região Nordeste do Brasil, os recursos repassados pelos programas sociais equivalem a 53% das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou seja dos recursos repassados à municipalidade pelo governo federal. O PBF consumiu R\$ 8.6 bilhões em 2007, em 2006 os gastos públicos com o programa



Orçamento Geral da União: Dispendio da União por função (em milhões de reais)

Função	2005	2006	2007	2008	2009 até 6/10
08-Assistência Social	15,571	21,286	24,503	28,451	24,548
09-Previdência Social	187,339	212,489	233,678	257,308	209,369
10-Saúde	33,224	36,219	40,091	44,454	37,34
11-Trabalho	12,59	16,283	19,509	21,98	21,677
12-Educação	14,021	17,078	19,994	23,755	21,168
13.Cultura	354	393	431	545	413
14-Direitos da Cidadania	657	743	644	937	690
15-Urbanismo	602	630	768	1,093	1,057
16-Habitação	147	68	0.25	151	78
17-Saneamento	28	21	39	477	473
18-Gestão Ambiental	1,159	1,171	1,35	1,484	898
19-Ciência e Tecnologia	3,303	3,773	3,155	3,993	2,969

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) disponível em www.contasabertas.com.br

representaram apenas 2.4% da despesa primária do governo (excluídos os gastos com juros), o que implica baixo impacto no orçamento e, como tal, o problema fiscal não está neste gasto público.

A complexidade das questões da pobreza fica espelhada e entrelaçada em outras complexidades e que travam o investimento social: juros altos, déficit da previdência, carga fiscal, inflexibilidades do mercado de trabalho, incertezas jurídicas etc. Todos são problemas cuja resolução implica em acomodações de posições políticas conflitantes num quadro institucional também renovado e fortalecido.

De acordo com a fonte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) foram investidos no Programa Bolsa Família em 2007 cerca de R\$ 8.7 milhões de reais, em 2008 cerca de R\$ 10.9 milhões e em 2009 cerca de R\$ 12.4 milhões de reais.

De outra parte alguns dos traços inerentes às políticas sociais poderiam ser considerados de teor populista ou um distributivismo social, afirma Francisco C. Welfort³¹³. Todavia, ao mesmo tempo é forte o argumento de que as políticas sociais que beneficiam a massa dos empobrecidos são uma característica relevante dos sistemas sociais em sua perspectiva democrática.

Erradicação do trabalho infantil (Peti)

O Programa, criado em 1996, possui como finalidade retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante. Criado pelo Governo Federal, é executado em parceria com Estados, municípios e sociedade civil. Para possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças na escola concede às famílias a Bolsa Criança

Cidadã, como forma de complementação da renda familiar: valor de R\$ 40 no ano de 2005 por criança na área urbana e de R\$ 25 na área rural³¹⁴.

Além de freqüentar a escola, os participantes do Peti são atendidos pela Jornada Ampliada que incentiva a ampliação do universo de conhecimento da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer, no período complementar ao da escola. Atende mais de 1 milhão de crianças e adolescentes na faixa-etária entre 7 e 16 anos que se encontram em situação de trabalho, em 3 mil 256 municípios. Em 2005 o Governo Federal investiu R\$ 517.5 milhões em concessão de rendimentos e jornada ampliada para atividades sócio-educativas desenvolvidas em horário complementar ao da escola; no mesmo ano 5 mil 819 crianças e adolescentes foram retiradas do trabalho irregular pela ação fiscal e seus casos encaminhados para inserção no Peti. Em 2003 e 2004, foram regularizadas, respectivamente, 6 mil 549 e 7 mil 270 crianças e adolescentes.

Programas sociais de emprego

Ante a limitada capacidade do aparato produtivo para alocar e gerar empregos em período recente aumentaram as iniciativas de formação ou qualificação para mão-de-obra. O empenho para a qualificação profissional consiste tanto em uma ação que visa combater tanto o desemprego como a baixa produtividade da força de trabalho. Diante da realidade constante na tabela (T1) pode-se observar a relevância de políticas de qualificação profissional, seja pelos resultados já produzidos, seja ainda pela falta de profissionais qualificados no mercado de trabalho. As modificações tecnológicas e o cambio das modalidades são um grande desafio para as

Tabela 1: Brasil e Regiões: Saldo entre oferta de mão-de-obra e demanda de empregados qualificados e com experiência profissional em 2007

Região	Oferta de mão-de-obra qualificada	Demanda de empregos formais	Saldo entre oferta e demanda
Norte	69,940	99,031	-29,091
Sul	227,817	254,152	-26,335
Centro-Oeste	110,611	124,058	-13,447
Sudeste	886,788	868,920	17,868
Nordeste	380,912	245,886	135,026
Brasil	1,676,068	1,592,047	84,021

Fonte: Elaboração IPEA a partir de micro dados da PNAD/IBGE e do Caged-Rais/MTE



políticas no seu intuito de gerar uma oferta qualificada de acordo com a demanda de mão de obra (ver a Tabela 1).

No Brasil existe uma vasta estrutura e longa experiência como programas ou agências públicas na intermediação de mão-de-obra, entre estas situa-se o SINE (sistema nacional de emprego) que recebe as solicitações dos empregadores e divulga as oportunidades. Desta forma realiza um cruzamento da necessidade de preenchimento de um posto de trabalho com a de um trabalhador que procura por uma colocação no mercado de trabalho.

Desde a década de 90 está em vigor uma política de qualificação com financiamento público denominado Plano Nacional de Qualificação, cujas denominações podem variar bem como sua abrangência. O planejamento, o financiamento e as ações de qualificação social e profissional são desenvolvidas de forma descentralizada e compõem o Plano Nacional de Qualificação: de Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), como o objetivo de atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade; de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional; de Planos Setoriais de Qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais), para o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação.

A aprendizagem (Lei nº.10.097/2000, também chamada de lei do estágio) estabelece que todas as empresas de médio e grande porte estão obrigadas a contratarem pessoas entre 14 e 24 anos. Os beneficiários são contratados como aprendizes de ofício, ao mesmo tempo em que são matriculados em cursos de aprendizagem em instituições qualificadoras. Trata-se de contrato especial de trabalho por tempo determinado, de no máximo dois anos. O programa social denominado de ProJovem Trabalhador representa uma política de qualificação social e profissional, de caráter compensatório, desenvolvida em parceria com os estados, municípios e a sociedade civil, visando preparar e intermediar essa mão-de-obra para o mercado de trabalho formal e fomentar novas oportunidades de geração de renda. Outra parte da legislação incentiva a oferta de um percentual dos empregos na empresa para pessoas portadoras de necessidades especiais (ou deficientes físicos).

Os programas denominados de PROJER e o PNMPQ são linhas de crédito e microcrédito com foco no crescimento de pequenos negócios com o intuito da geração de postos de trabalho.

Luz para todos

O Programa Luz Para Todos foi criado em novembro de 2003 para levar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros residentes no meio rural até o ano de 2008, e dessa forma universalizar o acesso a energia, gerando conforto e novas possibilidades de desenvolvimento dos beneficiados.

O mapa da exclusão elétrica revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas loca-

lidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários mínimos e 80% estão no meio rural. O programa prevê investir 9.5 bilhões de reais. Estes investimentos podem gerar 89 mil novos postos de trabalhos, diretos e indiretos, com a contratação de pessoal pelas concessionárias e cooperativas para a construção de redes, e também pela reativação e ampliação de fábricas de postes e o reaquisição da indústria de materiais elétricos.

4.3. Estratégias de intervención: modalidades de entrega, cobertura del Sistema, y modelo de financiamiento

A política pública por meio do PBF (programa bolsa família) visa à erradicação da fome e da exclusão social, em particular do mercado de trabalho. Expressa a decisão de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional central e não como uma fatalidade individual ou um requisito da sociedade concorrencial. A sua dimensão pública se expressa pelo papel do Estado em face das heterogeneidades e porque tem como premissa o envolvimento de amplos setores da sociedade.

O PBF consolidou-se como política social no Brasil, cumprindo o foco predominante da transferência de renda para famílias pobres, sintoma disto é que na campanha eleitoral de 2010 nenhum candidato ao legislativo ou executivo nacional apresente consistentes divergências quanto ao fenômeno em curso pelo programa. Entretanto o benefício financeiro não é distribuído a todos aqueles que se encaixam no perfil requerido pelo programa social, porque está submetido a recursos orçamentários previamente definidos (Pita, 2010). A legislação que instituiu a política social do PBF o condiciona às possibilidades orçamentárias, imputando ao executivo que compatibilize a quantidade de beneficiários do com os limites das dotações orçamentárias existentes.

Todavia, as políticas de cunho social se desenvolveram através de um conjunto de programas estruturantes, entre eles anotamos alguns de cunho imediata-mente social.

a. Ampliação do Acesso ao Alimento: Programa Bolsa Família —12 milhões de famílias em 2009, em 100% dos municípios brasileiros; Alimentação Escolar —37 milhões de alunos em escolas atendidos por ano; Segurança alimentar e nutricional— somente no ano de 2005 ocorreu o financiamento de 84 restaurantes populares; 71 Bancos de Alimentos; 321 cozinhas comunitárias.

b. Fortalecimento da Agricultura Familiar: por meio do Pronaf (programa de crédito para agricultura familiar) —como referência no ano de 2005 cerca de 1.65 milhão de famílias agricultoras beneficiadas; Aquisição de Alimentos— R\$ 461 milhões investidos, beneficiando 4.7 milhões de pessoas e 120 mil agricultores

c. Geração de renda: Microcrédito produtivo orientado: R\$ 1.7 bilhão emprestados. Qualificação social e profissional: 380 mil trabalhadores qualificados

d. Articulação com a sociedade: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) —1,777 casas



das famílias; Parcerias— 106 empresas, 100 educadores e 1.256 ONGS envolvidas

4.4. Programas sociais (Projetos emblema):

Programa Bolsa Família

Dos programas sociais ao PBF (programa bolsa família)
Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF³¹⁵ é um programa de transferência mensal direta de dinheiro por parte do Governo Federal, com algumas condicionalidades, que beneficiam famílias em estado de pobreza. O Programa integra o “Fome Zero”, que por sua vez tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação, assim como a segurança alimentar e nutricional. O PBF, programa de transferência de renda inserida na proposição de um projeto político denominado Programa Fome Zero³¹⁶.

O Programa Fome Zero foi criado para garantir e assegurar alimentação a toda população do país, buscando a inclusão social e conquista da cidadania da população mais vulnerável. Sempre envolvendo as três esferas políticas do Brasil (federal, estadual e municipal), o Programa se constitui em três eixos: um conjunto de políticas públicas, um grande mutirão contra a fome e, o mais importante, a criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Existem alguns aspectos em comum entre o PBF e o Fome Zero, pois em ambas as suas diretrizes permanecem a preocupação com a alimentação saudável, a nutrição e diminuição da desigualdade social. Pode-se dizer que o PBF integra o Fome Zero por que a partir da transferência de renda fornecida já está sendo executado de certa forma o direito à alimentação existente no Fome Zero assim como do direito de inclusão social.

No quadro abaixo é possível observar uma evolução das políticas sociais de combate à fome e do número de famílias beneficiadas por meio dos diversos Programas Federais de Transferência Condicionadas de Renda no Brasil nos últimos anos (ver a *Tabela*).

Entre os programas sociais paulatinamente substituídos pelo PBF. O Programa “Bolsa- Escola”, criado em 10 de abril de 2001, tinha como foco incentivar aos PAIS levarem os seus filhos à escola e não a fazelos trabalhar. Nesse Programa a família que tinha renda per capita menor ou igual a R\$ 90,00 por mês, recebia uma bolsa de 15 reais por filho (até o terceiro filho) caso todos os filhos freqüentassem a escola em, no mínimo 85% das aulas (Tavares, Pazello; 2006). A cada três meses os PAIS deveriam levar a freqüência escolar de seus filhos para serem analisadas, se houvesse mais de 15% de faltas apuradas em um dos meses do período apurado, o pagamento seria suspenso. O processo de controle e

supervisão do Programa era realizado pelo Conselho de Controle Social do Bolsa Escola, que dentre os seus participantes, 50% deveriam ser representantes da sociedade, sem vínculos com a administração municipal. (Pasquim, 2006)

O Programa Nacional de renda mínima vinculado à saúde: Bolsa Alimentação, tinha como objetivo promover a saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a 6 anos e 11 meses de idade. Crianças filhas de mães soro positivo HIV/AIDS poderiam receber o benefício desde o nascimento. O auxílio era prioritário para famílias cuja renda mensal per capita fosse inferior a R\$ 90,00. Cada família cadastrada poderia receber até três bolsas alimentação, de R\$ 15,00 cada. O Programa tinha duração de seis meses, mas poderia ser renovado se a família mantivesse as mesmas condições de pobreza e cumprisse os compromissos referentes à saúde, como fazer consultas de pré-natal, pesar e vacinar as crianças regularmente, estimular a criança físico e psicologicamente assim como receber orientações sobre cuidados de alimentação e nutrição. (Pasquim, 2006)

O Programa Cartão Alimentação iniciou em 2003 como uma das ações emergenciais do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) dentro dos propósitos do Programa Fome Zero. Trata-se de um programa de transferência de renda para compra emergencial de alimentos por meio de um cartão magnético, destinado às famílias atendidas pelo Programa Fome Zero. O valor inicial destinado a cada família cadastrada é um benefício de R\$ 50,00, com o intuito do desenvolvimento sócio-econômico, a partir da integração de políticas voltadas à saúde, à educação, à geração de emprego e renda, ao acesso à água e ao saneamento. A modalidade de repasse é feito via ordem bancária, por meio do Cartão do Cidadão, mas também associado a um conjunto de ações educativas como a alfabetização de adultos, educação alimentar, educação sanitária e orientação básica de saúde.

O Programa “Auxílio-Gás” (Ministério das Minas e Energias) iniciado em 2002 e extinto em 2007, era destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo para famílias de baixa renda. Para receber o benefício à família deveria ter renda per capita máxima de meio salário mínimo e atender pelo menos uma das situações cadastrais: ser integrada no Cadastro Único do PBF, ou ser beneficiária ou estar cadastrada como potencial beneficiária dos Programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”. O auxílio mensal de R\$ 7,50, retirado bimestralmente preferencialmente pela mãe, com cartão magnético. (Ministério Público do Estado da Bahia, 2002).

Evolução (em mil) de Famílias Beneficiárias e tipos de Programas Federais.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2009	2010
Bolsa-Família	0	0	3,615	6,751	8,700	11,120	12,445	12,678
Cartão- Alimentação	0	0	349	107	83	36		
Auxílio-Gás	0	8,556	8,229	4,220	3,401	727		
Bolsa- Alimentação	30	966	369	53	24	5		
Bolsa- Escola	4,794	5,106	3,771	3,042	1,784	123		

Fonte: PNAD. Mercado de trabalho. Livro 1. 2005 e outras publicações do IPEA.



Objetivo e cadastro do PBF (programa bolsa família)

Entre os objetivos propostos o PBF visa atender a população mais pobre com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, combater a pobreza e promover o acesso aos serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social.

O Cadastro Único serve como um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo colher informações e registrar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil. A partir dos dados obtidos no Cadastro Único, o MDS seleciona mensalmente as famílias do PBF, sendo o principal critério adotado para receber o benefício à renda familiar, tem preferência à família com menor renda.

Instituído em julho de 2001, o Cadastro Único tem como objetivo retratar a situação sócio-econômica da população de todos os municípios brasileiros a partir do mapeamento e da identificação das famílias de baixa renda, auxilia as três esferas do governo a proporcionar novos programas sociais, potencializar os beneficiários e evita a sobreposição de programas na mesma família. No Cadastro Único estão envolvidos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome-MDS, responsável pela Coordenação Nacional do Cadastro, o Município (Prefeitura), responsável por coletar, incluir, excluir e atualizar os dados e o banco pelo repasse financeiro.

O Cadastro Único constitui-se uma base de dados, procedimentos em sistema eletrônico, bem como estas informações como diagnóstico socioeconômico das principais necessidades pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal. As informações caracterizam o domicílio, a composição familiar, a (des) qualificação, a situação no mercado de trabalho, a remuneração e despesas familiares. Ainda pode auxiliar o poder público na formulação e gestão de políticas focais de cerca de 18 milhões de famílias.

O MDS, gestor dos Programas de transferência de renda, articula com os municípios ações integradas para a coleta de dados das famílias de baixa renda. Os formulários do Cadastro Único, específicos para esse fim, são utilizados para registrar e/ou atualizar informações referentes ao domicílio, renda e despesas dos beneficiados. O PBF foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, ou seja combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação ou qualificação profissional das famílias consideradas pobres. Após dois anos de existência em 2006 o PBF alcançava 11 milhões de famílias, em 100% dos municípios, atingindo cerca de 77% das famílias com renda familiar per capita de até R\$ 100 por mês, que constituem seu público-alvo. Os investimentos naquele ano totalizam R\$ 6.5 bilhões.

São beneficiadas as famílias que possuem renda per capita até determinado teto, estipulado a cada ano, que além do acesso a uma renda fixa também têm acesso aos direitos sociais básicos —saúde, alimentação, educação e assistência social. Segundo o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome), entre os requisitos para participar parte do PBF, o interessado deve estar cadastrado no “Cadastro Único para Programas Sociais”, além de possuir em 2009 renda familiar mensal de até R\$ 140 por pessoa. A renda familiar é cal-

culada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês dividido pelo número de pessoas no domicílio. Famílias com renda entre R\$70.00 e R\$ 140.00 mensal por pessoa só ingressam no Programa se tiverem criança com até 17 anos. Já as famílias com renda mensal por pessoa de no máximo R\$ 70.00 poderão receber o benefício independentemente da idade dos membros que a compõe.

O Programa Bolsa Família possui quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente e o variável de caráter extraordinário. O benefício básico tem valor de R\$ 68.00, e é repassado às famílias extremamente pobres, mesmo que nela não se incluam crianças, adolescentes ou jovens, cuja renda mensal por pessoa é de no máximo R\$ 70.00.

O Benefício variável é o valor repassado além do básico, de R\$ 22.00 por criança até 15 anos. Neste caso cada família poderá receber no máximo três benefícios variáveis³¹⁷, ou seja, até R\$ 66.00. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), é destinado às famílias vinculadas ao PBF que tenham filhos de 16 e 17 anos frequentando a escola, cujo valor é de R\$ 33.00 e o número máximo de 2 benefícios por família. E por último temos o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), pago nos casos em que a família teve algum prejuízo ao migrar dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para PBF. Neste caso o valor do benefício varia de caso para caso.

O PBF possui três eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O primeiro eixo promove o alívio imediato da miséria e da fome. No segundo eixo das condicionalidades de permanência no programa social se reforça que as pessoas busquem os direitos sociais básicos na área da educação, assistência social e saúde³¹⁸. E o terceiro eixo contempla alguns programas complementares como fundamentos para que as famílias beneficiadas consigam se desenvolver capital social e superar suas vulnerabilidades em face da desqualificação.

O mutirão contra a fome, criado no bojo do Programa Fome Zero, é caracterizado tanto pelas três esferas públicas quanto pela própria mobilização da população dos municípios, ONGS, Banco de Alimentos, Agentes de Segurança Alimentar, entre outros. O mutirão é composto por doação de alimentos, doações em dinheiro e organizações que fortaleçam o êxito do Programa Fome Zero. E os conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) formados pelo poder público e representantes da sociedade civil. Os Conselhos Estaduais e Municipais discutem ações a cerca da segurança alimentar a nutricional.

Condicionalidades

Em sua origem visava assegurar que as famílias mandariam os filhos para a escola, em vez de mantê-los em trabalho precário. Substituíam míseros ganhos das crianças por uma pequena renda fixa que acima de tudo é complemento de renda, de modo que seu trabalho se tornasse desnecessário. A intenção é fazelo um programa meio de combate à pobreza, ao lado dos investimentos para o desenvolvimento econômico e social, emprego e salário.

As condicionalidades são compromissos que as famílias assumem ao entrar no PBF, elas são fundamentais

para que continuem recebendo o auxílio. Por outro lado as condicionalidades responsabilizam o poder público, que tem a obrigação de oferecer educação, serviços públicos de saúde e assistência social. Dessa forma o Estado e as famílias possuem responsabilidades conjuntas, e cabe ao Estado investigar o porque do não cumprimento das condicionalidades assim como acompanhar aqueles que estão em situação de descumprimento, consideradas em maior situação de vulnerabilidade. Uma discussão densa das condicionalidades encontramos em Medeiros *et al.* (2007), juntamente com os efeitos sobre a inserção no mercado de trabalho.

Na educação, todas as crianças entre 6 e 15 anos devem estar matriculadas e com frequência escolar mensal mínima de 85%. Os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima escolar de 75%. Já na área da assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti, e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Com relação às condicionalidades relacionadas à saúde, as famílias devem acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças com menos de 7 anos. Mulheres na faixa de 14 a 44 anos devem fazer o acompanhamento, e se gestantes ou lactantes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da saúde do recém-nascido. Já a mãe ou cuidadora da criança com até 7 anos de idade que recebe o auxílio do PBF deve: levar a criança à unidade de saúde para realizar o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança, cumprir o calendário de vacinação da criança, sempre de acordo com o preconizado pelo Ministério da Saúde.

As condicionalidades dos beneficiários no Programa Bolsa Família são compromissos aos quais as famílias assumem quando da adesão. Com relação às gestantes contempladas com o benefício devem: fazer a inscrição do pré-natal e comparecer a todas as consultas, de acordo com o preconizado pelo Ministério da Saúde, participar de atividades educativas acerca do aleitamento materno, orientação de uma alimentação saudável da gestante e preparação para o parto.

A família que apresentar dificuldades em cumprir as condicionalidades deve buscar orientação com o gestor municipal do PBF, procurar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo essencial é o de auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

Para receber o benefício, as famílias devem manter crianças e adolescentes em idade escolar nas redes de ensino, manter em dia o calendário de vacinação, participar dos exames de pré-natal, de atividades de orientação alimentar e nutricional, de programas de alfabetização e de cursos profissionalizantes, entre outras. Por meio das múltiplas ações e programas de combate à pobreza almeja-se garantir a inclusão social criando condições de educação e de saúde, estabelecer políticas de geração de emprego e renda e estimular programas de desenvolvimento sustentável. O eixo condutor de programas e ações abrange cinco áreas: segurança ali-

mentar e nutricional, renda de cidadania, programas estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã.

Por outro lado, Mara Rosange A. de Medeiros³¹⁹, ao defender uma tese de doutorado sobre o tema da transferência de renda enfatiza o debate sobre as condicionalidades dos programas sócias e enfoca as contrapartidas e exigências feitas pelo Estado aos beneficiários.

As sanções aplicadas por descumprimento de condicionalidades são gradativas e de acordo com o número de registros de inadimplência, que vão desde o recebimento de advertência até a suspensão do benefício, podendo chegar à exclusão. A gestão municipal tem o dever de informar as famílias se estão ou não cumprindo suas obrigações. Após o desligamento do PBF, a família poderá ser reinserida, mas terá de esperar para que seus dados sejam computados e ela passe a ser novamente beneficiada, não tendo como passar na frente dos demais inscritos.

O Gestor do PBF e a instância local de controle social participam do acompanhamento das famílias, principalmente das mais vulneráveis, identificadas a partir do descumprimento de condicionalidades. Cabe ao Gestor também encaminhar, quando necessário, famílias que acredite estarem precisando de auxílio em outros serviços de políticas públicas.

Questiona-se: se é um direito o acesso ao benefício por que exigir contrapartidas e condicionalidades? Por que é pedido como garantia de acesso aos benefícios desses programas a manutenção das crianças na escola, ou os exames de acompanhamento pré-natal nas gestantes, como uma obrigação que o Estado impõe? Entretanto, atualmente, com a presença de um sistema educacional deficitário em relação à qualidade e um frágil compromisso com planejamento de longo prazo e uma alteração e execução das leis, as práticas assistencialistas colaboram para a manutenção deste sistema desigual, contribuindo para que determinadas parcelas da população permaneçam sob a condição de carentes e necessitados, ou abaixo da linha de pobreza.

Desempenho

Segundo o MDS, em 2009 cerca de R\$12.4 bilhões foram investidos, considerando cerca de 12.4 milhões de famílias atendidas pelo PBF, totalizando um número de 49.5 milhões de brasileiros recebendo auxílio, cerca de 26% da população do país. No Maranhão, em termos percentuais, é o Estado com maior número de famílias beneficiadas relacionadas ao total de habitantes, com cerca de 846.3 mil famílias inseridas pelo programa em 2009, o que representa 53% do total de habitantes, sendo repassados R\$ 943.8 milhões.

As políticas compensatórias possuem alguma incidência em todos os 5.563 municípios, atendendo aproximadamente 68 milhões de pessoas (cerca de 37% da população brasileira). Esta abrangência coloca a questão ou o aprimoramento dos mecanismos de gestão social visando garantir eficiência e eficácia das políticas formuladas, a delimitação do público alvo, o monitoramento dos efeitos das políticas por canais de avaliação e controle, gerando indicadores confiáveis. As políticas sociais que requerem comprovação da declaração da ausência de renda inevitavelmente enfrentam um problema prático num mercado de trabalho com alto grau de informalidade. A ampliação dos



beneficiários e o amadurecimento de um programa social tende a gerar tensões entre segmentos empobrecidos, na fronteira entre os que são beneficiários e outros que estão em situação similar.

Com as muitas críticas ao PBF por não proporcionar portas de saída aos beneficiários o Governo Federal vem acelerando um processo de capacitação dos beneficiários e cerca de 40 mil pessoas já passou ou estão em formação em cursos

V. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para uma reflexão crítica sobre os resultados das políticas sociais de combate à pobreza ajunta-se relevante a voz de intelectuais, pesquisadores e agentes públicos. A socióloga Maria Victoria Benevides admite caráter assistencialista do Programa Bolsa Família (PBF), mas defende o projeto ante a inviabilidade imediata de gerar mudanças estruturais no país por meio de uma revolução contra as desigualdades históricas. Em termos de políticas sociais põe-se a questão da ótica assistencial, reparadora, compensatória, redistributiva ou emancipatória. Em relação às políticas sociais, há críticas de que elas seriam assistencialistas, compensatórias e não emancipatórias, porquanto há uma concepção quase generalizada que reconhece na questão específica do PBF uma política do gênero compensatório.

Em sua opinião a democracia é o regime político fundado na soberania popular e no respeito aos direitos humanos, a definição agrega democracia política e democracia social. Como militante e defensora dos direitos humanos Benevides afirma-se angustiada com a história de que “não tem que dar peixe, tem que ensinar a pescar”. Em tese, concorda inteiramente com esta tese, porém se meus filhos estivessem passando fome, iria querer receber o peixe. A tese fundamental de direitos humanos é a seguinte: o que se acha indispensável para si, igualmente se tem a obrigação de deseja para todos os outros. A partir do Estado ou a sociedade solidária é responsável para haver também os meios para uma vida com um mínimo de dignidade, o que inclui pequeno apoio para minorar a pobreza brasileira.

5.1. Reflexiones en relación con la estructura de riesgos sociales y sus heterogeneidades

Do ponto de vista interno à Unisinos e dentro da ótica das políticas para o combate à pobreza foi realizado O Seminário Crise, Políticas Públicas e Transferência de Renda³²⁰ se constituiu como um espaço de debate, considerando que a realidade contemporânea está marcada por uma profunda e complexa crise, que impacta a sociedade e necessita ser analisada em suas especificidades no contexto brasileiro e regional. Além disso, os indicadores revelam mudanças nas realidades das famílias, municípios e regiões brasileiros, promovidas pelos programas de transferência de renda, que necessitam ser caracterizadas e contextualizadas nos cenários de desenvolvimento e das políticas públicas contemporâneas.

De acordo com o ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Brasil as políticas sociais compensatórias vieram para ficar. Mesmo em sociedades desenvolvidas há na atualidade uma parcela

da população em situação fragilizada. Indivíduos ou famílias e até comunidades em risco social iminente que, por alguma circunstância, perderam as condições de sobrevivência e precisam do auxílio do Estado.

O rumo das políticas sociais no direcionamento da queda dos níveis de pobreza implica na permanência e aprofundamento dos investimentos em políticas: iguais ou similares ao PBF, o aumento do salário mínimo, acentuar a preferência por investimentos em educação para a qualificação social e que se proteja e vigore a formalidade no mercado de trabalho com garantia das leis trabalhistas. O reajuste nos valores do PBF possui como grande beneficiária os setores na base da estratificação social, porquanto com o aumento do salário mínimo se beneficiam segmentos mais amplos entre os setores populares.

As principais correntes político-partidárias avaliam que o programa social é necessário e importante para suavizar os conflitos suscitados pela questão social. Um aperfeiçoamento do programa refere-se às formas de controle, tornando efetivas as condicionalidades exigidas das famílias que recebem o benefício, bem como tratar de forma estratégica as portas de saída.

As políticas compensatórias não resolvem o problema da questão social, pois a política social progressista privilegia emprego, terra, salário, saúde e educação. As políticas compensatórias focalizadas para mitigar a pobreza podem ser um mecanismo auxiliar, não o centro de tal política social. Contudo há diferenças: o governo do presidente Lula, para alguns de esquerda, para outros social-liberal, aumentou as políticas compensatórias iniciadas pelo antecessor e é também um governo mais próximo da grande burguesia interna industrial e do agronegócio. A aproximação com a grande indústria exportadora veda o caminho da recuperação salarial, já que a compressão salarial é um dos principais trunfos de que dispõe a indústria nacional para competir no mercado mundial, e a aproximação com o agronegócio veda o caminho da reforma agrária.

5.2. Reflexiones de las políticas aplicadas, en función de los elementos productores de inequidades

A dependência de transferência gera a médio prazo um problema tributário, com necessidade de mais impostos para mais transferência aos pobres. A tendência de reforço com relação ao PBF como uma política que deu certo consiste em transformá-la em direito e modificá-la para um programa de renda mínima.

Apesar da unificação dos benefícios no Bolsa Família, e da expectativa acerca centralização, segundo Zimmermann (2006), conseguir de fato beneficiar aquelas pessoas que realmente necessitam de auxílio é tarefa árdua. Além disso, existe uma grande demanda de usuários que aguardam o processo ser efetivado, na verdade, elas aguardam, muitas vezes, o desligamento de algumas famílias beneficiárias “menos pobres” para que possam ser inseridas, já que existem cotas de benefícios por município. Outro fato relevante é a falta de articulação da sociedade civil, de sindicatos, associações, enfim, organizações que facilitem a implementação do PBF no município, assim como dos custos operacionais.

Grande parte dos Programas já existentes de Renda Mínima, como o PBF, ou outros que já foram finalizados, apresentaram ou apresentam, variados problemas, prin-



principalmente com relação as suas condicionalidades, que muitas vezes acabam por excluir, estigmatizar, ainda mais o indivíduo da sociedade. Por outro lado, os Programas de Renda Básica, no qual é do direito de todos os cidadãos possuírem, indiferentes de sua renda, idade ou gênero, direito a uma renda básica, parecem ser a solução para os problemas dos demais programas já realizados, pois facilmente o Estado poderá cumprir suas obrigações, sem exclusões, mas que ainda parece ser uma utopia dentro da atual realidade vivida no Brasil. (Zimmermann, 2006)

No caso das famílias no nível da pobreza extrema, ou o que os agentes públicos denominam de “núcleo duro” da pobreza por que haja um reforço, esta situação quase não se modifica em curto prazo ou são casos de resistência ou de persistência da pobreza. Nestas circunstâncias para as pessoas progredirem em qualidade de vida só na medida em que os serviços públicos realmente tiverem capilaridade neste contingente, entre estes a educação e a qualificação em especial, bem como contar com o declínio do trabalho informal e do desemprego estrutural. De fato o programa social compensatório proporciona um tempo de médio prazo para que as crianças ao freqüentarem a escola adquiram a possibilidade de um salto qualitativo para além de sua condição histórica de pobreza.

De acordo com Sergei Suarez Dillon Soares (IPEA), mais importante do que acelerar a diminuição das desigualdades com programas sociais é manter a persistência nos investimentos que levam ao combate à pobreza de forma continuada, imprescindivelmente associados aos processos de inclusão social via capacitação do capital social. A história recente dá conta de diversas experiências de redução de desigualdades na América Latina que duram pouco tempo³²¹, na verdade os Estados de bem-estar mantiveram a queda da desigualdade por um tempo duradouro.

As contradições aparecem quando se menciona o crescimento de redes de lojas de eletrodomésticos nos espaços dos beneficiários do PBF. Neste sentido, os investimentos em políticas compensatórias são parcialmente capturados por esquemas de concentração da riqueza, por meio da face de expansão do consumo. Transferir renda para as famílias acaba aliviando a pobreza em certas famílias. O problema se apresenta quando este tipo de programa é a única estratégia para combater a pobreza, quando então programas distributivos tornam-se paliativos. Neste sentido, podem ser insuficientes e ineficientes, pois parte dos recursos transferidos não será gasta só com alimentos, todavia, sem dúvida são poucos os que duvidam que o PBF é uma das melhores iniciativas no país em termos de política social, concordando que o problema da fome tem que ser tratado diretamente.

A criação de uma política social de benefício extensivo às camadas mais pobres da população traz dividendos eleitorais, mas não há um embate entre propostas para um projeto de nação, não se enfatizam questões de fundo, com projetos de mudança substancial da estrutura social do país. Um aperfeiçoamento do programa refere-se às formas de controle, tornando efetivas as condicionalidades exigidas das famílias que recebem o benefício, bem como tratar de forma estratégica as portas de saída. O êxito nas políticas sociais,

especialmente o PBF, não tem apresentado uma porta de saída, porque não se sabe quando essas famílias deixarão de auferir renda do programa federal e estarão em condição de produzir de maneira suficiente a sua própria renda. Frei Betto³²² admite que o caminho das políticas de combate à pobreza encontra-se no caminho correto, mas alguns avanços são fundamentais, pois ainda verifica-se a falta uma perspectiva de longo prazo para as políticas compensatórias, com superação da dependência ou a chamada porta de saída.

O PBF enfrenta desafios de ajustes de suas condutas e de utilização mais efetiva de seu cadastro da heterogeneidade como ferramenta para a elaboração de novas políticas sociais ou para radicalizar e integrar com outras políticas públicas visando a alteração dos patamares da qualificação e integração social. Um risco operacional do PBF é o alargamento ou ampliação como um projeto de remoção da dívida social, inflando-o de exigências e abrangências de tal forma a descaracterizá-lo. O desafio está na articulação e integração com outros programas sociais, ou outros movimentos da sociedade.

A amplitude do PBF constitui-se um amplo motivo para um intenso debate entre técnicos em planejamento, acadêmicos, burocratas e pesquisadores. É legítima a preocupação com as outras necessidades dos assistidos, para além da transferência de renda. Estas demandas como qualificação profissional e direitos de cidadania feitas para ou pelo público alvo do programa social requerem um movimento para a geração de outras ou novas políticas sociais, com seus respectivos mecanismos para a superação das condições de pobreza. Alguns resultados do PBF, como a condicionalidade da freqüência escolar e acompanhamento básico de saúde, poderão ser sentidos, de fato, nas próximas décadas ou quando a geração de crianças e adolescentes estiverem em plena atividade laboral.

5.3. Reflexión prospectiva: posibles tendencias, sostenibilidad de las políticas vigentes, advertencias

Com a criação e a implantação do Programa Bolsa Família (PBF) afirmam especialistas existe uma tendência de redução do número de pobres no Brasil, neste sentido para a melhor distribuição de renda defendem modificações na abrangência do principal programa assistencial.

Da mesma forma parece equivocado assumir que o PBF está no limite de sua expansão em relação à sua abrangência ao cobrir mais de 12 milhões de famílias. Em meio a polêmicas sobre a extensão ou alcance do programa social alguns afirmam que ainda existem mais de 40% dos pobres que vivem abaixo da linha de pobreza não inclusos entre os beneficiários.

Para que o PBF atende de forma mais precisa os requisitos da cidadania um dos caminhos estaria na alteração de seu estatuto de programa governamental para por meio de um encaminhamento tornar um preceito constitucional o direito ao recebimento dos benefícios pelas famílias pobres. De outro lado, na medida em que se torna factível uma porta de saída para o PBF o valor do benefício transferido pode ser elevado, isto é, à medida que beneficiários forem integrados ao mercado de trabalho.

As políticas compensatórias ou focais carecem adequar-se às demandas regionais ou a novas demandas. Ao mesmo tempo pautar-se por meio de um status



de política pública, assimilando as suas características de continuidade e de determinação constitucional que as colocam junto com a saúde e a previdência social como tripé constitutivo da seguridade social. A segurança alimentar e nutricional precisa estar em sintonia com o princípio que define o direito à alimentação no texto constitucional como pressuposto do direito fundamental à vida³²³ e, por isso, um direito elementar a ser garantido pelo Estado de direito em todas as circunstâncias. A Inclusão da Alimentação entre os Direitos Sociais reconhecidos pela legislação situa-se na agenda da expansão dos direitos sociais ou da cidadania espreada.

A aceleração do processo da queda das desigualdades requer um processo mais largo do que uma década de ações estratégicas do olhar e confirmar as políticas positivas em voga. O recomendado para acelerar a queda das desigualdades consiste em perseguir na qualidade do sistema educacional e em reduzir a informalidade, bem como adotar medidas para redução da desigualdade racial e regional do país. Na avaliação da economista Sônia Rocha (Fundação Getúlio Vargas), a melhora na escolaridade do trabalhador começou a ter impacto na remuneração, pois há o aumento na demanda por mão de obra qualificada valorizando o nível de escolarização. As transferências de renda no momento atual de crise podem contribuir para a retomada da economia pelo incentivo ao consumo e podem contribuir para a democratização do capital social com o declínio dos riscos sociais.

O PBF é uma das políticas compensatórias mais destacadas no rol de ações que o Estado brasileiro vem desenvolvendo para combater a pobreza e as desigualdades. Os recursos financeiros investidos, de um lado suscitam um alívio imediato, uma segurança, sem pretender resolver o problema como um todo, de outro lado estão pautados por comprometimentos para elevar o capital social e cultural.

Destacam-se três pilares do programa: auxílio financeiro como um subsídio, acompanhamento das condicionalidades ou vulnerabilidades (educação e saúde das crianças) e do desenvolvimento das famílias no campo da profissionalização, qualificação ou capital social. Para atuar na perspectiva da superação da pobreza o programa precisa ser visto em sintonia com outras iniciativas, como o programa do microcrédito, o micro empreendedorismo, os esforços para adensar as cadeias produtivas, a formação profissional, escolarização e outros.

Uma trajetória também exitosa de combate à pobreza consiste numa política cuja estratégia consiste em aumentar anualmente o valor real do salário mínimo em vigor acima da inflação medida no período. Esta estratégia combina com a idéia de abandonar a tendência conservadora de considerar que o custeio de políticas sociais voltadas aos pobres é de elevado custo aos cofres públicos.


No Brasil existe um grande contingente de aposentados cujos benefícios se ajustam de acordo com a elevação do salário mínimo, portanto existem múltiplos impactos com a elevação de ganhos a partir do salário mínimo entre eles o impacto sobre a Previdência social.

Na educação é fundamental priorizar investimentos para: a) eliminar o analfabetismo especialmente da PEA; b) elevar o nível de escolarização com um ensino científico e uma cultura democrática e cidadã; c) intensificar o ensino na área tecnológica. Os programas de alfabetização de adultos são fundamentais diante do problema da pobreza e da desqualificação, pois o país precisa de mão-de-obra qualificada, admite José Márcio Camargo (professor de economia da PUC do Rio de Janeiro). Agrega-se também ao PBF, os programas de merenda escolar e a educação fundamental, nos quais os 20% mais pobres se apropriam de 25% dos recursos, em média.

VI. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS

A CORREGIR LAS INEQUIDADES

Antes os desafios dos riscos sociais e da exclusão social de acordo com a maioria dos especialistas que se manifestam sobre tal desafio da redução das desigualdades somente o crescimento econômico não resolve os problemas da pobreza e da exclusão. As políticas de crescimento econômico e de redução das desigualdades, sejam assistencialistas e compensatórias ou afirmativas de curto prazo ou de médio e longo prazos, devem ser portadoras de sustentabilidade e de desenvolvimento humano e social para tirar a população excluída dessa dinâmica implacável da pobreza.

O programa social do PBF (programa bolsa família) está permeado por algumas ambigüidades, no entanto alcançou um patamar de massificação importante em face das heterogeneidades sociais vigentes. Ao discurso de legitimação das políticas sociais falta passos em direção à universalização e à valorização das portas de saída, com o sentido da superação da dependência, afirma o sociólogo Giuseppe M. Cocco. A renda universal —entendida como conjunto de serviços e como renda monetária— é a condição da mobilização produtiva da sociedade. Fora dessa perspectiva de acordo com o sociólogo, será o mercado e suas modulações da precariedade e da exclusão que ditará as condições de uma cidadania fragmentada cujos impactos sociais já encontramos nas formas crônicas da violência. A falta de política efetivamente distributiva alimenta a violência e contribui para o agravamento da questão social. O sociólogo Francisco de Oliveira (Agência Carta Maior, 10-10-2006) advoga que as políticas compensatórias, como o PBF, sejam transformadas em uma política pública de comprometimento do Estado de direito com os direitos à vida digna, e o eventual de combate à pobreza seja transformado em renda fixa. 



REFLEXIONES FINALES

Este apartado intenta rescatar los aprendizajes globales a partir de las reflexiones sustantivas que se encuentran en los casos nacionales. Existe una diversidad de pistas en las experiencias nacionales susceptibles de ser convertidas en claves de aprendizaje no para una réplica mecánica hacia contextos distintos, sino en la extracción de enseñanzas útiles para cada país, desde su historia y condiciones particulares. También hay datos relevantes para la imaginación y el diseño de tareas supranacionales inherentes a esa aspiración universal al desarrollo, a la solidaridad y al encuentro de soluciones comunes de América Latina.

EL PANORAMA GENERAL

Los reportes de investigación en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Dominicana y México confirman que la forma de cómo cada país ha respondido a los problemas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión sólo se comprende a la luz de un análisis que integre la dinámica particular de su régimen de bienestar.

El concepto de régimen de bienestar se refiere a la “manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen 1999:34). Esta primigenia definición habrá de completarse con la inserción de la esfera social, también como dotador de bienestar. Esta idea de entender el bienestar social como el resultado de procesos estructurales complejos, remarca la noción compartida en las discusiones y reportes nacionales de que la concreción de los derechos sociales no es patrimonio exclusivo del tipo de política social aplicada.

Es verdad que la evolución del capitalismo durante las dos últimas décadas ha impuesto condiciones específicas para que los países puedan ser exitosos —en los términos de la visión dominante—; sin embargo, a pesar de la extrema densidad de tales condiciones, las respuestas construidas por las distintas naciones tienen ciertos grados de libertad que les hacen poseer un margen de decisión determinado por la propia estructura de poder y el proyecto de país que se encuentra inherente a ella. Dentro de las decisiones que cada Estado-nación ha tomado se encuentran con peso propio el paradigma y los modelos de política social seguidos.

Si se considera a la década de los 80 como horizonte histórico-temporal, las diferentes dimensiones que integran lo que se llama comúnmente niveles de vida en la región analizada no han avanzado ni retrocedido en bloque, como si fueran trozos de hielo que pueden desplazarse al mismo tiempo. Los casos nacionales dan cuenta de lo irregular de esas trayectorias. El bienestar se parece más a una montaña rusa que a un camino recto asfaltado, pues pasa por rutas accidentadas no lineales.

Se pueden constatar avances en algunos aspectos del bienestar social. Es el caso de los avances en los promedios generales de matriculación escolar, cobertura de servicios básicos y esperanza de vida. Los resultados generales permiten observar que el planteamiento con miras al bienestar ha tenido un mayor énfasis en mejorar las condiciones de vida de la población mediante un crecimiento económico, acompañado de una fuerte orientación del gasto social. Todo ello a una velocidad diferenciada y al parecer a un ritmo muy lento, si se considera el tamaño del problema.

Pero a la par, los modos de desarrollo adoptados hacen emerger retos particulares para cada país, que quizá de modo muy apretado se pueda afirmar que giran alrededor de la ausencia de crecimiento sostenido.

Se ha confirmado en general, la existencia de una incapacidad crónica para atender las demandas básicas de inmensas franjas de la población en nuestros países, pues cientos de millones de personas se encuentran por debajo de un nivel de vida digno sin acceder al goce de todos los derechos humanos que le son inherentes. Persisten la discriminación de indígenas, mujeres y campesinos, la precarización del trabajo y un crecimiento desigual del PIB que no permite los niveles de generación de riqueza deseados para un desarrollo sostenido y justo. Como contraparte de esta realidad se consolida una elite que acumula riqueza y poder.

Ahora, para enfrentar esta situación es relevante plantear que aun cuando la perspectiva de los derechos humanos se ha instalado extendidamente, esto ha sido a un nivel declaratorio, traduciéndose en una orientación poco específica para el desarrollo de políticas sociales. Esto deja una gran brecha entre el diseño de las políticas sociales y la ejecución de éstas, permitiendo cuestionar crecientemente si en la región es posible observar esfuerzos sistemáticos para su inclusión como elemento para evaluar el bienestar.

El imaginario simbólico ha depositado en el término Latinoamérica un conjunto de cualidades difícilmente observables en la realidad fáctica de los distintos países analizados que, sin embargo, puede servir de marco inspirador para la solución de los problemas sociales, tanto los comunes como los singulares.

En ese sentido, es válido cuestionarse si el concepto de América Latina: ¿sigue siendo útil para fines analíticos y políticos? Mayra Espino (2008) alude a este problema epistemológico: “¿puede existir esta región como escenario de relacionamiento conjunto, como totalidad, más allá de su condición de espacio geográfico, de lugar-otro inventado y homogenizado en el proceso colonizador?; desarrollo y democracia: ¿pueden aplicarse como instrumentos analíticos universales y de



construcción de opciones emancipadoras, desmarcados de su ubicación en un metadiscurso de dominación?”.

La misma académica cubana responde que se puede comprender-construir a América Latina como unidad analítica y de acción transformadora, si se reconocen adecuadamente los vínculos entre el todo y la parte, de forma que se reconozca la legitimidad de una noción universal de desarrollo “no como ley objetiva, cuasi natural, de progreso lineal, inexorablemente homogenizante, sino como posibilidad, en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria, como proceso de despliegue creciente de las potencialidades de autocrecimiento, plurales y singulares de las más diversas comunidades humanas, donde lo genuinamente universal es la diversidad como riqueza, (*versus* la diversidad como rémora) y la capacidad reflexiva y autotransformativa, que tienen todos los actores sociales” (Espino, 2008).

La construcción de América Latina, posibilidad siempre abierta en el horizonte ético-político, tiene como base sustantiva el proyecto de cada país. En la medida en que lo diverso de las expresiones nacionales contenga pistas claras que requieran del concurso del resto de los países del área, será posible la estructuración de bloques sólidos supranacionales propicios para enfrentar el mundo global y establecer patrones internos y externos de relación económica más solidarios.

A continuación exploraremos algunas de estas pistas, considerando como punto de partida lo que cada equipo nacional sostiene al respecto.

LAS ENSEÑANZAS PRINCIPALES

1. El piso duro de la desigualdad

En todos los casos reportados se ha experimentado un viraje, que data en la gran mayoría de las décadas de los 80 y los 90, caracterizado primero por un retiro de la actividad estatal en la atención a los problemas sociales, y después por una intervención correctiva de tipo focalizada para la atención de los grupos empobrecidos. Se desplaza la actividad estatal de una responsabilidad genérica para lograr el desarrollo social a otra en la que la preocupación fundamental es la atención a la pobreza, en unos casos, y en otros sólo a la pobreza extrema.

Ahora, cabe destacar que existe una instalación hegemónica de la noción de la pobreza fundada desde una perspectiva utilitarista. Las críticas a esta perspectiva se pueden resumir en dos, por un lado, la validez del ingreso (o gasto) como único indicador evaluativo del nivel de vida y, por otro, las limitaciones que conlleva en la consideración de aspectos de la vida social que no se traducen en consumo.

El equipo de Colombia lo plantea de este modo:

De lo que se trata entonces es de un problema derivado del enfoque que se le está otorgando a la política social, a partir de modelos de protección asistencialistas que resultan insuficientes en la solución de las causas estructurales que determinan la vulnerabilidad que caracteriza hoy a la cuestión social, pues “lo que ha existido en la región es un Estado de bienestar parcelado que llega a una minoría de la población, mientras que la mayoría de la población ha dependido más de programas asistenciales fuertemente ligados a prácticas clientelistas” [...]

[...] los ciudadanos son considerados “beneficiarios” de las ayudas del Estado y no acreedores de las mismas por el derecho que les corresponde al ser ciudadanos.

Y República Dominicana señala:

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el gobierno de República Dominicana se ha servido del discurso de la eficiencia del gasto social como bandera para instaurar los programas de focalización individual, a pesar de las múltiples críticas realizadas sobre estos programas que se basan en estrategias para llegar a los(as) más empobrecidos(as) a través de transferencias condicionadas.

En nuestro caso, las ayudas focalizadas articuladas al programa Solidaridad se han instaurado como la política social del gobierno y se ha perdido la visión de que el Estado tiene responsabilidad con toda la población, y que la atención especial a los grupos vulnerados tiene que orientarse hacia garantizar que esa población especial pueda alcanzar los servicios ofrecidos con carácter universal.

La valoración general que hacen los equipos sobre el paradigma adoptado y aplicado tiene como horizonte general la constatación de la insuficiencia de los logros alcanzados, inclusive en los propios términos del paradigma: en la mayor parte de los países no se ha conseguido un abatimiento significativo de la pobreza y en ningún caso ha propiciado el acortamiento de las brechas de desigualdad.

Dos casos considerados como tendencialmente exitosos, los de Chile y Brasil, son aleccionadores al respecto:

No obstante [... el relativo éxito en la disminución de la pobreza], es posible identificar en Chile cierta debilidad de la situación del país referida a la fragilidad de las familias para enfrentar escenarios que atentan contra su bienestar.

[...] Existe una] mantención de la desigualdad en Chile [...] el Ministerio de Planificación indicó que la desigualdad se mantiene. El aumento de los ingresos de los hogares ubicados en el primer decil (grupo cuyos ingresos están en el 10% inferior del país) fue de 1% real, mientras que en el décimo decil fue 9% real. Asimismo, Chile se mantiene con un índice de Gini de 0.55 y un indicador 10/10 que aumenta desde 2006 a 2009 de 31.3 a un 46.2; es decir, el ingreso autónomo de los hogares con mayores ingresos es 46 veces más grande que el de los hogares con menores ingresos.

En el caso de Brasil, se reporta que de seguir el mismo ritmo de disminución en la desigualdad, será posible conseguir un nivel de equidad como el de Canadá en 22 años, siempre y cuando se sostenga una distribución de la renta más justa, con reducción efectiva de heterogeneidades económicas, culturales y regionales y se agrega:

Más importante que acelerar el decrecimiento de las desigualdades con programas sociales, lo es mantener la perseverancia en las inversiones que aceleran el combate a la pobreza de una manera ininterrumpida a la par de la integración social por la vía del incremento a los niveles de salud y educación. La historia reciente en América Latina da cuenta de múltiples casos de reducciones de la desigualdad poco durables.



2. La necesaria revisión holística del régimen de bienestar: el empleo y el financiamiento al desarrollo

Existe una coincidencia plena en no exigirle a la política social lo que es responsabilidad del resultado del buen funcionamiento de otros componentes del régimen de bienestar adoptado, tales como la esfera económica. Sin afirmar la independencia absoluta de las esferas económica y social, o que la salud y la educación no impacten la productividad, los diversos informes sostienen la incapacidad *per se* de los programas sociales para sostener un desarrollo de largo plazo sin que se articule adecuadamente con la dinámica del empleo —con ejes consustanciales como el ingreso— y su sustentabilidad económica.

El equipo de Venezuela confirma su preocupación por esta característica central del modelo adoptado:

A modo de balance, las misiones sociales —como todos los programas sociales— no pueden plantearse una transformación de la sociedad en tanto que actúen de manera aislada a otras políticas, como la económica y la laboral, que también tienen una incidencia en la calidad de vida de la población y en la superación de la exclusión social. Si bien han existido avances en materia de la reducción de la pobreza desde el punto de vista de los ingresos, los indicadores señalan que aún la reducción de la pobreza es una tarea pendiente en tanto que aún existen grandes brechas sociales.

La aportación que al respecto hace México va en la línea de considerar al desarrollo social como el eje de la dinámica económica:

Se requiere una adecuada articulación entre política económica y social con base en una nueva concepción operativa del bienestar social. Cuando se habla de articulación, conviene prevenir la idea de pensarla como si fuese un terreno terso y sencillo. Si algo tiene el capitalismo es la inherente dificultad de planificar las actividades económicas. Sin embargo, con esta expresión se quiere señalar que la sociedad mexicana ha cambiado de tal modo que al trabajo y al ingreso no se les puede entender como se les comprendía en el periodo de la posguerra, y que —por tanto— la atención a los riesgos sociales debe estar ubicada en las nuevas coordenadas, dramáticas y reales, de un país que ha abandonado en los hechos el ideal del empleo pleno.

El equipo de República Dominicana dice al respecto: *Sería una falacia afirmar que es posible incorporar a la economía formal a casi 60% de los trabajadores(as) que pertenecen al sector informal, y una peor mentira sería pensar que se logrará y se hará sostenible una cobertura universal de protección social con acciones focalizadas y temporales —de corte asistencialista—, dependientes del presupuesto del Estado. Es indeseable y prácticamente insostenible que un sistema de protección social, emergido en el modelo capitalista, pueda ser sostenible a mediano y largo plazo si el Estado deberá cubrir alrededor de 70% y 80% de sus costos, mientras la economía y la correlación de fuerzas no permite elevar los ingresos fiscales a niveles comparables con Europa y Estados Unidos, es decir por encima de 40 o 50% de los ingresos, y por encima de 20% del PIB.*

En un círculo vicioso que habrá de romperse si de verdad se quiere un desarrollo social de largo aliento, el modelo económico actual —que prioriza la especulación financiera y no la actividad productiva real— provoca una reestructuración continua del apa-

rato productivo, que genera escaso empleo y salarios precarios junto con amplios contingentes de personas sumidas en el desempleo y el subempleo.

Uno de los elementos que encuentran los equipos de Brasil y de Ecuador, como ejes explicativos de la pobreza, es el comportamiento del salario y la necesaria revisión de sus respectivos salarios mínimos: “La utilización del salario como instrumento principal de política de ajuste —para evitar la caída de la demanda de los hogares— requiere ser revisada, pues está afectando la articulación laboral y la estructura de empleo, esto considerando que dicho ajuste salarial afecta a la mitad a la mitad de la PEA, pues más de 45% de la población está subempleada” (Ecuador), y “un sendero exitoso de combate a la pobreza consta de una política cuya estrategia incremente el valor real del salario mínimo anualmente por encima de la inflación en el periodo” (Brasil).

En este sentido es representativo lo expuesto por el equipo de México:

En una [...] etapa, más reciente, se acepta la necesidad de acciones enfocadas de manera directa hacia la informalidad; sin embargo, se trató en general de acciones dispersas y experimentales. En esta etapa, la economía informal empieza a convertirse en la principal fuente de ocupación en el país. Se consolida como un fenómeno persistente bajo formas muy diversas vinculadas no sólo con las insuficiencias en la generación de empleo, sino con nuevas categorías, producto de una globalización que se ha traducido en el deterioro creciente de las condiciones de una parte de la fuerza de trabajo asalariada, que labora en el sector formal, pero sin prestaciones laborales y seguridad social.

Esto mismo provoca dificultades para que el Estado posea un régimen contributivo a la altura de las necesidades del desarrollo. El equipo de Brasil lo plantea con claridad: “la dependencia de transferencias genera —a mediano plazo— un problema tributario, con necesidad de más impuestos para más transferencias a los pobres”. Y Ecuador lo confirma:

[...] los estudios disponibles sobre los impactos de las políticas son escasos, y encuentran que los resultados han sido modestos [...]

De la actual coyuntura, llaman la atención dos elementos importantes: 1) la falta de cristalización de resultados visibles de las cuantiosas inversiones sociales realizadas sobre el nivel de vida de la población, y 2) la sostenibilidad presupuestaria de las actuales intervenciones, su nivel se ha magnificado sustantivamente sin seguridad en las fuentes de financiamiento para el mediano y largo plazo, hecho preocupante de la actual práctica de la política social ecuatoriana.

3. El Estado y las instituciones de tendencia universal en educación y salud

La excesiva concentración de la reflexión sobre los efectos de las estrategias focalizadas para el combate a la pobreza ha llevado a que se tenga una subdiscusión sobre los aspectos relevantes de la política social, como el comportamiento de instituciones de tendencia universal construidas en algunos países previamente a la crisis de los 80, y que posteriormente disminuyeron en calidad, cobertura y eficiencia en buena medida por la explosión de la demanda, la masificación y la falta de financiamiento.



Enmarcados en propósitos más amplios —como es el caso de la Reforma del Estado en Perú— para hacer al mismo Estado “más eficiente y equitativo”, se han quedado al margen de la discusión aspectos como el encargo constitucional para hacer universal el derecho a la salud y a la educación, y las vías institucionales para lograrlo.

En Chile, por ejemplo, se habla de una nueva relación con la iniciativa privada para el mejor logro del sistema de salud, siempre asumida por la rectoría del Estado:

La masificación del sistema [de protección social] debe ir acompañada de medidas que aseguren una efectiva igualdad y equidad en el acceso, permanencia en el sistema y egreso, además de una provisión de calidad integral por parte de todas las instituciones. De otra forma, la masificación, es decir, la incorporación de sectores hasta ahora excluidos, seguirá reproduciendo las desigualdades en vez de apuntar a corregirlas.

Este sistema debe proveer un marco de existencia que le dé un sentido público, que garantice la primacía del bien común por sobre cualquier otro. Debe integrar el rol y deber de las instituciones estatales, y el rol y relevancia de las instituciones privadas, pero regulando su quehacer de tal manera que permita el funcionamiento de instituciones privadas con rol público. Este sentido público es fundamental, y sobrepasa las antiguas definiciones que distinguen entre la administración estatal *versus* la privada; hablamos de sentido público por estar alineado con objetivos comunes y públicos, por estar dirigido a los intereses de todos los ciudadanos del país.

En Ecuador se propone una relación del Estado con actores “no públicos”:

[...] Se requiere de un diseño ingenioso que logre un equilibrio entre estabilidad y uso de las capacidades estatales existentes, por un lado, y una renovación que potencie la contribución de todos los actores no públicos de la política social, por otro. Aunque los cambios deben fortalecer el papel regulador y proveedor del Estado, no parece pertinente reducir el rol coadyuvante del sector privado y otros actores sólo por razones ideológicas.

La capacidad de gestión de buena parte de entidades descentralizadas, de ONGs y de agrupaciones comunitarias se muestra efectiva. El éxito de las modalidades en la nueva matriz de protección social dependerá de una adecuada combinación entre regulación, entrega y financiación pública, con un desarrollo de las capacidades no públicas.

Para Uruguay, país que posee en términos generales de los mejores niveles en ambos aspectos analizados, los problemas de cobertura y calidad siguen siendo retos vigentes:

a) Educación. En materia de política educativa, las reformas se han concentrado en el último período en aspectos institucionales. Sin embargo, no se perciben reformas que se concentren en problemas de impacto para mejorar la dotación de capital humano en áreas en las que los problemas de cobertura y las brechas entre niveles de aprendizaje, así como la deserción —sobre todo en el segundo nivel de educación—, muestra tendencias preocupantes.

b) Seguridad social. Sigue siendo un modelo contributivo con límites para la cobertura de sectores informales. Por más que aumentó la formalidad, los niveles de cobertura tienen un techo, por lo que es

recomendable fortalecer los componentes no contributivos que permitan cubrir a sectores que no alcanzaran los años de aporte requeridos. El actual sistema de seguridad social privado también genera problemas de cobertura futura que deberán ser solucionados por pilares básicos de protección.

c) Salud. La extensión de los pilares no contributivos de financiamiento del sistema apunta a permitir desenganchar la integración al sistema del aporte realizado en los hogares con miembros en el mercado de trabajo formal. No obstante, el “calendario” previsto para la universalización del acceso al sistema nacional integrado de salud, en particular el importante costo que implica la integración de los jubilados, genera un rezago difícil de salvar entre “los últimos de la fila”, entre quienes se ubican aquellos sectores poblacionales que presentan condiciones de mayor riesgo: trabajadores informales e hijos de estos y, en especial, mujeres pobres jefas de hogar y sus hijos menores.

Las estrategias diferenciadas que se derivan de entender al Estado como garante, al Estado como interventor o al Estado como facilitador, obedecen a la propia conformación histórica del país, pero coinciden en la necesaria intervención estatal para hacer universal el derecho a la educación y a la salud. En general se tienen sistemas, sobre todo en el área de la salud y la seguridad social, fragmentados que les hacen aparecer como pisos superpuestos, con deslizamientos a velocidades diversas y sin una lógica compartida. Los retos se relacionan con la calidad del servicio, la cobertura, la equidad y el financiamiento.

4. Las estrategias y los programas focalizados

En todos los casos analizados se reportan programas focalizados dirigidos a beneficiar a los grupos más pobres. Hay sin embargo casos como el de Chile que intenta superar el enfoque focalizador y se plantea un enfoque de derechos, en el cual la política social no se dirija exclusivamente a los sectores precarizados; es, entonces, una política centrada en derechos sociales, por tanto, universales. Chile lo plantea así:

El seguimiento hecho a las políticas de intervención social, efectuadas por los gobiernos de la Concertación, ha arrojado como resultado la detección de un paso de políticas sociales de tipo focalizado-subsidiario a unas políticas de orden pretendidamente universal o, en otras palabras, que aseguren un “piso básico” de derechos sociales a la población. A usanza de lo que ocurre en los países nórdicos, en Chile se ha comenzado a reconocer la posibilidad de garantizar al conjunto de la población una protección social que vele por ciertos derechos mínimos. Esta respuesta gubernamental puede ser explicada en gran parte debido al alto riesgo de caer bajo la línea de pobreza y que sustenta las líneas principales de acción de la Red Protege.

La Red Protege incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital. La Red

Protege enfoca su tarea hacia los sectores con mayores necesidades y carencias, pero su público no se limita



a las personas en situación de pobreza. Varios de los programas y beneficios de la Red Protege abarcan a grupos mayoritarios de la población, incluyendo a las familias de clase media.

Los planes, estrategias o programas dirigidos a la población más pobre se han instaurado en los países en periodos diversos —van desde fines de los 80 hasta la actualidad— y se denominan Programa Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario, Sistema de Protección Social de Colombia, Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) en Perú, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, *misiones sociales* en Venezuela, Solidaridad en República Dominicana y Progres-Oportunidades en México.

Aunque sería un error establecer comparaciones apresuradas de todos ellos, pues obedecen a escalas y lógicas diferentes, todos poseen como componente principal las transferencias monetarias condicionadas que buscan aumentar los niveles de educación, salud y alimentación.

La introducción de programas de subsidios monetarios condicionados por supuesto que son un elemento importante en la vida de las y los pobres, pues significa un ingreso complementario que antes no tenían; sin embargo, en términos del impacto en la disminución de la pobreza y de la desigualdad son irrelevantes, pues se reducen a montos poco significativos y requieren —como se ha dicho antes— de políticas salariales, alimentarias, de dotación de servicios públicos y de cobertura social complementarios.

Un paso cualitativamente significativo lo ha dado Brasil al considerar a Bolsa Familia dentro de una estrategia más amplia de renta mínima, donde incluye el subsidio monetario. Éste es un buen reto que tienen todos los países que no han integrado sistemas sólidos como el de Chile o potencialmente el de Brasil, para transitar de una estrategia denominada —quizá de forma peyorativa— como asistencialista a otra en la cual se incorpore el enfoque de derechos ciudadanos, comenzando por un piso básico universal.

Todos los países reportan la necesidad de hacer ajustes a los propios programas de transferencias monetarias. Los problemas a los que se enfrentan al parecer son comunes: estigmatización de las personas atendidas, cobertura incompleta, monto de las asignaciones insuficientes, dificultad en construir el padrón de beneficiarios, propensión al uso electoral y clientelar de las familias, escaso impacto en el abatimiento de la desigualdad, centralismo y falta de articulación con mesoniveles de gobierno, escasos márgenes para la participación social y en varios casos —como en el de Dominicana— una débil institucionalidad.

Sin embargo, el problema fundamental, se reitera de nueva cuenta, es la falta de sostenibilidad en el mediano y largo plazo de los programas de transferencias monetarias condicionadas sin que exista una contraparte adecuada en el empleo, el salario y en el acceso eficiente, oportuno y de calidad a la educación, la salud y la alimentación y a los servicios básicos para la vivienda.

5. Los desafíos

Es evidente que cada país enfrenta retos particulares que deben ser atendidos en congruencia con la propia dinámica histórica, la estructura de riesgos particular —por ejemplo, la migración en México, los desplazados en

Colombia, la población indígena en el caso de Ecuador, la desigualdad territorial en el Brasil, los tamaños de las economías y los paradigmas propios de la coalición gobernante, entre otros fenómenos—. En este sentido, la tarea tiene múltiples aristas que eliminan la posibilidad de hacer propuestas comunes superficiales.

No obstante, en el presente trabajo de la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL se confirman ciertos principios paradigmáticos, que representan líneas comunes orientadoras en los modelos de política social. En efecto, se comparte:

a) Concebir un Estado social garante de los derechos sociales de toda la población, en una nueva dinámica de relación horizontal con una sociedad participativa e incluyente.

b) La necesidad de impulsar una reflexión crítica sobre el papel del mercado en el problema del bienestar. Se coincide en la imposibilidad de encontrar o suponer un mercado perfecto o de subordinar las decisiones sociales a un criterio mercantilizante.

c) La concreción de los derechos sociales debe ser el objetivo de un nuevo modelo de desarrollo incluyente. La operación concreta del régimen de bienestar alude a las distintas esferas intervinientes para que el bienestar de la población sea posible. Lograr mejores niveles de vida no puede ser tarea exclusiva de los programas sociales.

d) La inconveniencia de que la política social pueda estar direccionada exclusivamente al combate de la pobreza. Sus objetivos profundos se encuentran en otras esferas: el logro de la restitución del tejido social, la disminución de la desigualdad, el aumento de capacidades de la población y la búsqueda de bienestar.

e) La atención a los sectores excluidos tiene su fundamento último en un enfoque de derechos ciudadanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos.

f) Las formas de enfrentar los riesgos sociales (objeto de la política social) son propios de cada país y no existen formas simples de importar o exportar esquemas sociales que no estén enraizados en la propia historia local; sin embargo, no se elimina el posible aprendizaje de los modelos en operación de más larga data. Se deben observar con detenimiento los logros y dificultades de los sistemas implantados con más tiempo, de forma que ya se pueden realizar evaluaciones del mediano plazo para confrontar los objetivos contra los logros.

g) La observación intranacional da cuenta de rasgos específicos al interior de los países. Así, se debe considerar que la observación exclusivamente agregada de indicadores de bienestar difumina la distribución desigual de los beneficios sociales, no sólo en términos de algunos grupos de la población, sino también referidos a algunas regiones específicas. De este modo, la dimensión geográfica del análisis de los riesgos sociales es fundamental para indicar orientaciones a la acción, requiriendo considerarse de manera pormenorizada el momento de su diseño.

A todo ellos habría de agregarse la transversalización de los “nuevos” enfoques generados en los últimos



años, tales como el enfoque de género y los problemas medioambientales, como elementos constitutivos de una buena política de desarrollo social.


En términos del diseño de una política social diferente, habría ciertas características clave: objetivos compartidos con la esfera económica y división clara de responsabilidades, enfoque de derechos, visión universalista (básico o progresivo), desmercantilización del bienestar social, ampliación de objetivos en los que se incorpore la cohesión social y la construcción de ciudadanía, la articulación plena con la estructura de riegos del país y el diseño de una arquitectura institucional que asuma la visión federalista.

Finalmente, es indispensable subrayar la relación entre la ideología política de la coalición gobernante, los modelos de desarrollo impulsados en cada país y los bloques supranacionales de diversa índole que se han generado en América Latina.

Y aún queda en el aire una pregunta clave: ¿quién es el sujeto colectivo que va a gestionar los cambios?

A lo largo del estudio se reflexionó sobre la necesidad de observar a la política social como un proceso que requiere de una reflexión sobre el poder y los grupos —coalición política— que pudieran impulsar un paradigma social con enfoque de derechos.

La política social se encuentra inmersa en un campo de conflictividad en el que participan, en mayor o menor medida el Estado, los partidos políticos, los movimientos sociales, los sindicatos y los organismos de la sociedad civil. Existe una disputa conceptual, política y económica, y se contraponen distintas visiones sobre el papel del Estado, los paradigmas de bienestar, la pobreza, la desigualdad, el papel del mercado y la sociedad.

Se requiere de un arreglo institucional, legal y programático que demanda alianzas entre los actores participantes, agrupados en un bloque histórico con ideas y proyectos compartidos. Sólo así se continuará, en algunos casos y en otros se iniciará, el posible planteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo, preñado por principios básicos como la justicia social y la vigencia de los derechos humanos. 



NOTAS

Ecuador

1 Documento integrado por Mariana Naranjo, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con base en los dos informes preliminares del Proyecto: Componente 1 (preparado por Verónica Poveda y Jorge Jaramillo) y del Componente 2 (preparado por Mariana Naranjo). Quito, 30 de agosto de 2010.

2 Por ejemplo, el esquema de política económica aplicado por el actual Gobierno —que desestimula la inversión y a la empresa privada—, o la política de gestión de la deuda externa que derivó en problemas para el acceso al crédito en los mercados internacionales.

3 Dentro del marco metodológico del proyecto regional Observatorio AUSJAL sobre la pobreza en América Latina.

4 Principal instrumento de política en una economía dolarizada como la ecuatoriana.

5 Gobernados por: Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2006).

6 Gobernado por Rafael Correa, quien anunció un nuevo proyecto llamado “Revolución Ciudadana” basado en el “Socialismo del Siglo XXI”.

7 Sólo en el último trimestre del 2008, los ingresos fiscales se vieron afectados por la caída del precio del petróleo.

8 Entre 2007 y 2008 el Estado invirtió en obras públicas un monto de aproximadamente de 928 millones de dólares.

9 Por ejemplo, se mantiene los subsidios a los derivados del petróleo (gasolina, diesel y gas licuado), vigentes desde hace más de 30 años.

10 Aprobado en la Asamblea Constituyente el primero de mayo de 2008, el cual reformó la Ley de Tercerización Laboral vigente.

11 El cambio metodológico se dio en los siguientes aspectos: 1. La segmentación del mercado ahora es Sector Formal, Sector Moderno, Sector Informal y Servicio Doméstico; antes era: Sector Moderno, Sector Informal, Actividades Agrícolas y Servicio Doméstico; es decir, el sector de las actividades agrícolas ahora puede estar en el sector informal o en el formal; 2. Ahora la medición del Sector Informal se realiza a través de la legalidad: RUC y registros contables completos, antes no se lo hacía; 3. El tamaño del establecimiento ahora es de hasta 10 trabajadores, mientras que antes se consideraba hasta 5 trabajadores; 4. Se actualizaron las definiciones; 5. Se construyó una nueva clasificación de las categorías de ocupación en la cual se aumenta una subdivisión llamada Ocupados no Clasificados y se modifica la subdivisión de Subempleados (antes era Subempleo Visible, Invisible e Informales y en la nueva es Subempleo por insuficiencia de horas o visible y Otras formas de subempleo); 6. El periodo de referencia para la búsqueda de empleo es de cuatro semanas, anteriormente era de cinco; 7. Del cálculo del desempleo oculto se excluyó la categoría “no busca trabajo por oposición familiar o del cónyuge”. Tomado del Inec: Nueva Metodología de la encuesta de empleo.

12 En la nueva metodología se actualizaron las definiciones de Desempleo Abierto: es el grupo de personas de 10 años y más sin empleo; es decir, no ocupado; Buscaron trabajo (búsqueda implica disponibilidad): hicieron gestiones concretas para

conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores (en el anterior eran las personas que se encuentran sin empleo asalariado o independiente en la semana de referencia y presentan además alguna de las siguientes condiciones: Búsqueda activa de empleo durante las cinco semanas anteriores a la fecha de la entrevista, Espera respuesta a una gestión para empresa o negocio propios, Espera respuesta de un empleador u otras gestiones para conseguir empleo, Espera cosecha o temporada de trabajo y Están disponibles para trabajar), y Desempleo Oculto (en la anterior eran personas de 10 años y más que en la semana de referencia presentan simultáneamente las siguientes características: sin empleo, no ocupado en la semana pasada, no buscaron trabajo durante las 5 semanas anteriores a la entrevista, tiene un trabajo esporádico u ocasional, piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar. No cree poder encontrar y su cónyuge o su familia no le permiten, en la nueva son lo mismo, pero ahora es que no buscaron trabajo en las 4 semanas anteriores a la entrevista por las siguientes razones: Tiene un trabajo para empezar inmediatamente, Espera respuesta a una gestión para empresa o negocio propio, Espera respuesta de un empleador u otras gestiones para conseguir empleo, Espera cosecha o temporada de trabajo, Piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar, No cree poder encontrar, está Disponible para trabajar).

13 Esto pese al cambio de metodología en la medición de las tasas de empleo, desempleo y subempleo.

14 Considerando que en 2000, por la dolarización, hubo un incremento salarial con respecto al año 1999 de 682.3% (véase **Ecuador, Anexo 8**).

15 La Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria plantearon la transformación del anticipo del IR en impuesto mínimo, el IVA de 12% a la importación del papel que usan periódicos y revistas; el impuesto a la salida de divisas sube a 2%, y se cambia la metodología de cálculo para el tributo sobre cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas, entre otras medidas que generan incertidumbre empresarial.

16 De acuerdo con el Artículo 5 del Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno se establece: “Para fines tributarios, se entenderá como grupo económico al conjunto de partes, conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente más del 50% de la participación accionaria en otras sociedades”.

17 De acuerdo con el sri un Contribuyente Especial es todo aquel contribuyente, persona natural o sociedad, calificado como tal por la Administración Tributaria, sujeto a normas especiales en relación con el cumplimiento de sus deberes formales y pago de sus tributos.

18 Este capítulo ha sido elaborado tomando como insumo el Informe preliminar del Componente 1 del proyecto del Observatorio Latinoamericano de Pobreza, a cargo de Verónica Poveda y Jorge Jaramillo, investigadores del IIE-PUCE. Versión del 20 de abril de 2010.

19 Pertinencia tanto en términos estadísticos como en términos teórico-conceptuales. Más adelante se detalla dichas variables.

20 La migración a España, desde 1998 hasta 2003, movilizó a unas 700 mil personas (ILDIS, 2004).



- 21** Debido a que los datos no son estrictamente comparables, pues las fuentes y los procedimientos de medición son diferentes.
- 22** Define como pobre a un hogar a aquel cuyo el ingreso es inferior al costo de la canasta básica de bienes y servicios o línea de pobreza, y como indigente a aquel cuyo ingreso es inferior al costo de la canasta alimenticia. Utiliza como fuente las Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo.
- 23** *Informe de Desarrollo Social 2007, Pobreza y Desigualdad*, Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
- 24** El cual, en un entorno de liberalización financiera propiciado por la banca, gestó la semilla de una de las más grandes crisis financieras del país, pues germinó bajo prácticas dudosas y toma de elevados niveles de riesgo del sector bancario, unido a una deficiente supervisión del sector.
- 25** Definida como la diferencia entre el costo monetario de la canasta básica de alimentos (con los requerimientos mínimos nutricionales de 2,300 kilocalorías y 45 gr. de proteínas) y el gasto promedio de los hogares en alimentos.
- 26** Cuyos resultados se derivan de las encuestas de Condiciones de Vida e incorpora las definiciones de: Vivienda con características físicas inadecuadas como paredes precarias o piso de tierra; Viviendas con servicios inadecuados como falta de sanitario y conexión a alcantarillado o pozo séptico; Hogares de alta dependencia económica, es decir más de 3 miembros por persona ocupada y el jefe del hogar con un máximo de 2 años de educación primaria; Hogares con niños que no asisten a la escuela, y finalmente Hogares con hacinamiento crítico, más de 3 personas/dormitorio.
- 27** La suma de los valores propios de esta estimación registró niveles significativos que garantizan la confiabilidad de los resultados.
- 28** Se refiere a la acumulación de aguas negras o servidas en un tanque, en el que se asientan los sólidos, y los líquidos se filtran en el terreno.
- 29** Es decir, el nivel de instrucción, categoría de ubicación, tipo de actividad, ingreso, tipo de vivienda, calidad de pisos y dotación de servicios básicos, entre otros.
- 30** Las inversiones para vivienda y saneamiento en el periodo registraron un incremento espectacular (casi se triplicaron): pasaron de 132 millones en 2006 a 315 millones de dólares en 2009. Véase el análisis presupuestario en la Sección 4.2 de este informe.
- 31** Por ejemplo, los métodos de consumo, ingresos, NBI y el de Katzman, los cuales utilizan la fijación de niveles referenciales o benchmarks como: usd 2 de ingreso diario, kilocalorías mínimas de consumo diario, etc.
- 32** Las inversiones del gobierno central en educación pasaron de 2.6% del PIB en 2006 a 3.7% en 2009. Véanse detalles en el análisis de la Sección 4.2 de este informe.
- 33** Como referencia la tasa nacional de subempleo urbana alcanza el nivel de 50.5%.
- 34** Esto está en contradicción con el objetivo de integración social, tal como lo señala el estudio sobre protección social de CEPAL: "una focalización prolongada puede reforzar la dependencia de los beneficiarios y oponerse al ejercicio efectivo de la ciudadanía" (CEPAL, 2006).
- 35** La única excepción la representa el Programa de Aseguramiento de Salud que empezó a operar en 2006 con modalidades diferentes, y únicamente en 3 cantones: Quito y Cuenca (con el Programa de Aseguramiento Universal de Salud, PAS), y en Guayaquil (con el Plan de Aseguramiento Popular de Salud, PAP).
- 36** El análisis pormenorizado de cada uno de estos programas se realizó en Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, periodo 2000-2006 (Naranjo, 2008).
- 37** En virtud de su reciente declaración, aún no puede efectuarse un análisis de los resultados de su aplicación; por el momento, se reconoce la intención gubernamental.
- 38** En los niveles: inicial, básico y bachillerato. Proyección de población del INEC hasta 2008.
- 39** Si bien el nivel de educación inicial comprende las edades de 0-4 años, el Ministerio de Educación sólo atiende a la población entre 3 y 4 años de edad.
- 40** Anteriormente, los 10 años de educación básica se llamaban: Preescolar (1 año), Primaria (6 años), y Ciclo Básico (3 años). El ciclo básico formaba parte de la antigua concepción de Educación media o Secundaria, que consistía en 3 años de ciclo básico más los 3 años de especialidad (que completaban los 6 años de Bachillerato). Sistema modificado actualmente.
- 41** Últimos datos disponibles, pues la serie histórica del Sinec fue suspendida en 2007, para dar paso al Censo Nacional de Instituciones Educativas, cuya información dio lugar a la formación del AMIE, el cual se encuentra en proceso de actualización.
- 42** Pueden consultarse los artículos 26, 27, 28, 39, 47, 57, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, y en cinco disposiciones transitorias (Décimo tercera, Décimo octava, Décimo Novena, Vigésima y Vigésima primera) de la Constitución Política del Ecuador vigente.
- 43** Según los resultados de la ECV 2006, 21.4% de la población estaba cubierta por algún sistema de seguro de salud (inec, 2006). Mientras que en 2004 la cobertura era de 23%.
- 44** Asamblea Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, Art. 32, septiembre de 2008.
- 45** El monto total de recursos asignado a este conjunto de iniciativas es de alrededor de 50 millones de dólares por año (entre 2007 y 2009).
- 46** Los datos de 2009 no corresponden a gasto ejecutado, como los datos para el resto de la serie, sino a gasto programado; por ello, no adelantamos conclusiones al respecto.
- 47** Aplicando la metodología de CEPAL (2006) para efectos comparativos, las estimaciones se efectuaron utilizando la siguiente ecuación: $\text{Log } G_i = \alpha \text{Log } G_{i-1} + \beta \text{Log } \text{PIB}_i + \gamma$, donde G corresponde al gasto social (total o en programas específicos), y el PIB en el mismo periodo i, ambas variables medidas en términos constantes. Se muestran las elasticidades a largo plazo $\beta / (1 - \alpha)$.
- 48** En la relación, un valor superior a 1 significa que el gasto social ha sido más procíclico que el gasto público total.
- 49** De los recursos ingresados al Fondo de Estabilización Petrolero, 70% se destinaron a la recompra de deuda y a la cancelación de pasivos con el IESS.
- 50** En julio de 2005 se reformó la LOREYTF, cambiando el destino de los recursos del fondo de estabilización petrolera, transformando el FEIREP en la CEREPS, que destina 35% para programas sociales (educación, salud, saneamiento y remediación ambiental). En la medida en que dichos recursos financian fundamentalmente los programas regulares de dichos sectores (salud y saneamiento, principalmente), no significó un incremento sustantivo de recursos para lo social; por el contrario, se introdujo mayor vulnerabilidad al gasto social, al financiar programas regulares con fuentes extraordinarias (CEREPS, que se alimenta con recursos extraordinarios del excedente petrolero).
- 51** Comparación realizada con datos del periodo 2006-2007, para el caso ecuatoriano los datos corresponden a 2006 (CEPAL, 2008).
- 52** Para 2006-2007, según el análisis de la CEPAL. Ecuador reportó usd 101 dólares (CEPAL, 2008:246).
- 53** GSA= Gastos del gobierno central + Gastos de las entidades descentralizadas + Gasto en subsidios a través de empresas públicas (Petroecuador y empresas eléctricas). Equivalente a gasto social del SPNF.



54 El Programa Nuestros Niños (PNN), financiado por el BID, que operó entre 2000 y 2005, utilizó usd 55 millones de dólares para la atención al desarrollo infantil, bajo el mecanismo de subasta (usd 45 millones dentro del marco del Contrato con el BID y 10 millones con recursos fiscales otorgados para la extensión del programa).

55 A diferencia de Maternidad Gratuita, no está sujeto a un reembolso por prestación de servicios a personas efectivamente atendidas. En las tres municipalidades el pago es por capitación, aunque la modalidad de gestión de los recursos es diferente en el caso del pap de Guayaquil (con proveedores privados).

56 El gobierno central otorgó los recursos a partir de la suscripción de convenios en 2006 entre las municipalidades, el Presidente de la República y el MF.

57 Esta identificación se realiza por medio de la base de pagos del BDH.

58 Cerca de 20% de los hogares consultados en la ECV 2006 declararon recibir simultáneamente: dos, tres y hasta cuatro programas sociales gubernamentales.

59 Sin independencia financiera; son instancias que para ejecutar los recursos, lo hacen bajo el esquema ordinario de uso de fondos públicos.

60 Pues gozan de independencia administrativa y financiera.

61 De reciente creación, en reemplazo de los programas de mejoramiento de la educación básica a nivel urbano y rural (PREAR, PROMECEB, etc.).

62 Por lo cual, teóricamente, el sistema está diseñado para resguardar un uso racional de fondos públicos, en procura del bien común y de evitar la malversación de fondos, pues está penado legalmente su administración inapropiada.

63 A diferencia de las unidades técnicas, éstas no ejecutan las acciones previstas en el programa, no prestan los servicios directamente, sólo coordinan, pero si administran sus recursos.

64 Bajo este mecanismo, las unidades coordinadoras de los programas no ejecutan las acciones previstas en el programa, no prestan los servicios directamente, sólo coordinan y ejecutan los recursos a través de subcontratistas (no administran recursos).

65 Cuyos ejecutores son las municipalidades del país, las cuales a su vez entregan las obras a través de contratistas privados.

66 Si bien la acción presupuestaria (gasto fiscal directo) es la más visible de la política fiscal, éste no es el único mecanismo a través del cual el Estado opera en la economía. La política fiscal involucra acciones al margen del presupuesto del gobierno central, dentro de las cuales las preasignaciones son uno de los mecanismos más relevantes de la acción fiscal no-presupuestaria.

67 De ahí la importancia de una revisión del mecanismo para racionalizarlo y perfeccionarlo. La actual Asamblea Constituyente, se encuentra preparando una propuesta para la eliminación de las preasignaciones, pero aún no se dispone de ningún documento oficial al respecto.

68 No existe información oficial actualizada sobre la evolución de indicadores clave para el periodo reciente, de ahí la limitación para el análisis.

69 Se trata de un método de aproximación a los impactos de dichos programas, toda vez que no mide los impactos de manera directa, se acerca a ellos utilizando técnicas alternativas de aproximación indirecta.

Colombia

70 Elaborado por los investigadores Sara Lucía Pérez, Esteban Nina, Alfredo Sarmiento y Sandra Alvarez de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

71 A nivel mundial este tipo de encuestas del Banco Mundial, denominadas de Estándares de Vida o por sus siglas en inglés

Living Standards Measurement Study (LSMS), tienen el objetivo de proporcionar información estadística para el análisis de los resultados e impacto de las políticas públicas sociales, adicionalmente permite realizar un seguimiento a la tendencia de las variables estructurales.

72 En septiembre de 2009 con cifras de pobreza de 2008.

73 El número de personas que se ubican por debajo de la línea de la pobreza es de 21 millones 953 mil; de éstas, 13 millones 931 mil se localizan en las cabeceras municipales, y 8 millones 022 mil en los sectores rurales. Por otra parte, para 2005, había 6 millones 579 mil personas en situación de indigencia, de las cuales 3 millones 340 mil se localizaban en los sectores urbanos, y 3 millones 239 mil en el ámbito rural (DNP- DNP, 2007:56).

74 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-Observatorio de Asuntos de Género. Mujeres colombianas en la fuerza laboral, Boletín 4, septiembre-octubre 2005, p. 6.

75 Ficha Estadística Básica de Inversión-EBI, Proyecto Asistencia Técnica a emprendimientos y microunidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables en Colombia.

76 El porcentaje de mujeres cabeza de familia pasó de 56% en 1992 a 60% en 2001, incremento que también se reflejó en el porcentaje de mujeres cabeza de familia de bajos recursos, cuyo porcentaje pasó de 44% en 1992 a 51% en 2001 (MPS, 2008:2).

77 La CEPAL, junto con UNIFEM, sugiere algunos indicadores para la medición de la pobreza con enfoque de género, los cuales están relacionados con la pobreza por ingresos (MDERPD, 2006:23).

78 Estadísticas del RUPD de Acción Social al 31 de julio de 2010. Acceso en: www.accionsocial.gov.co/estadisticas

79 Según las estadísticas del RUPD de Acción Social en 2006 había un registro de 285 mil 786 personas desplazadas. Véase fuente de la cita anterior.

80 "La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (codhes) es una entidad privada [...] creada el 15 de febrero de 1992 por un grupo de personas de diversas disciplinas vinculadas desde la investigación y la academia al tema de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la búsqueda de alternativas de paz para el país. [Su propósito es incidir en] la definición de políticas de Estado que beneficien a toda la población, con énfasis en personas y comunidades afectadas por el conflicto armado interno". Acceso en: <http://www.codhes.org>

81 El estimativo de COHDES se obtiene mediante la metodología de fuentes contrastadas: una vez conocida una situación de desplazamiento forzado, se hace seguimiento a la información que aparece en los medios de comunicación, la cual se contrasta con visitas de campo e información reportada por organizaciones sociales, Red de Solidaridad, procuradurías, personerías, defensorías, gobiernos locales, ACNUR, Comité Internacional de la Cruz Roja, pastoral social e iglesias. (Caballero y Álvaro Suarez, 2007:143-144). Es importante tener en cuenta que las cifras aquí presentadas se toman del boletín más reciente de codhes (codhes Informa N° 75, 2009:2).

82 El desplazamiento impone costos sustantivos sobre las familias afectadas debido a la dificultad para recuperar pérdidas materiales e intangibles. Por un lado, los activos físicos, como la tierra, son abandonados en la mayoría de los casos, ya que los hogares no cuentan con tiempo suficiente para venderlos antes de la migración y pocas veces poseen títulos de propiedad. De otro lado, los miembros del hogar, capacitados por lo general para trabajar en labores agrícolas, pierden el capital humano específico a su oficio. Tercero, el acceso a servicios sociales — como la salud y la educación— en el sitio de origen no se podrá recuperar necesariamente una vez que se adaptan al sitio receptor. Esto puede significar la pérdida de los costos fijos necesarios para acceder a los servicios sociales y, más grave aún, la interrupción de la educación de los niños y jóvenes desplazados. (Ibáñez y Moya, 2007:25).

83 Es indispensable aclarar que, dentro de los fines del trabajo que se presenta, no se pretende desarrollar a profundidad la



crisis humanitaria en cuestión dentro de los parámetros del DIH. Entonces, el documento no se extenderá más allá de la relación que existe entre los derechos que según la Corte Constitucional han sido violados y los aspectos tratados en las políticas y los programas diseñados e implementados para atender a la población desplazada, en cuanto a la validación de la ciudadanía política y social de dicho grupo poblacional.

84 “[...] por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños...” (Honorable Corte Constitucional, Sentencia T-025/2004:24)

85 No sólo en cuanto a las condiciones físicas adecuadas para vivir, sino también en cuanto a los riesgos de supervivencia a los cuales se enfrentan las personas desplazadas.

86 Madres cabeza de familia, niños, adultos mayores y discapacitados, entre otros.

87 “En virtud de su condición de desplazamiento se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación, y en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta.” (Corte Constitucional, Sentencias T-227/1997, SU-1150/2000 y T-215/2002, citadas en la Sentencia T-025/2004:35-39)

88 “Bajo el expediente T-653010, fueron acumulados [...] 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1,150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas. La última acumulación se llevó a cabo el 10 de noviembre de 2003, mediante Auto de esa misma fecha, con el cual se acumuló el expediente T-775898 al expediente T-653010.” (Honorable Corte Constitucional, Sentencia T-025/2004:1)

89 Si se requiere mayor información sobre el estado de pérdida de bienestar, se sugiere consultar los siguientes artículos: 1) Ibáñez, Ana María y Carlos Eduardo Vélez, *Civil Conflict and Forced Migration: The micro determinants and the welfare losses of displacement in Colombia*, Documento COHDES 2005-35, Universidad de los Andes, junio de 2005. 2) Ibáñez, Ana María y Andrés Moya, *¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados?: Análisis y determinantes del bienestar en los municipios receptores*. Documento COHDES 2006-26, Universidad de los Andes, julio de 2006.

90 “La producción del riesgo [...] deriva en desocupación, pobreza, desigualdad, segmentación, déficit y privación social”. Para ahondar sobre la configuración del riesgo social puede consultarse el capítulo Marco conceptual de esta publicación.

91 Básicamente la adopción del término “cuestión social” surge con la instauración del Estado moderno, y con la aceptación al interior del mismo de un conjunto de problemas sociales nuevos vinculados con las condiciones modernas de trabajo urbano, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en la Europa del siglo XIX, al interior de los cuales se comienza a reconocer la pobreza. (Fleury y Molina, 2000:1)

92 Es importante entender que los modelos de protección social no comprenden unidades tangenciales, sino que se constituyen como modelos, es decir, como construcciones teóricas que se presentan de manera incipiente, e influyen transversalmente las políticas sociales y el gasto público social, tanto en su con-

figuración como en su ejecución. Así, el modelo de protección social que se adopte va a moldear la política social y el gasto público social, los cuales configuran componentes propios a la gestión administrativa del Estado y que, por ende, recaen en la sociedad, influyendo en la manera como el Estado responde a las carencias de los ciudadanos en los diferentes ámbitos de la cuestión social.

93 Es importante no perder de vista que la caracterización de los modelos es determinada por aquellos requerimientos establecidos en cada uno de estos para el acceso a los servicios sociales; es decir, por las condiciones de elegibilidad de acceso a los derechos sociales. (Giraldo, 2007:59). De igual forma, no es dable desconocer que cuando una política social se clasifica como asistencial, corporativa o universal, no significa que no existan —al interior de la misma— elementos característicos de los otros modelos, sino que se toma la generalidad que permita establecer una tipificación. Así, las políticas sociales generalmente hacen referencia a más de un modelo, conformando sistemas alternativos que responden a exigencias particulares y no a construcciones teóricas de tipos puros. (Fleury y Molina, 2000:1)

94 Presuntamente, la tercerización de los servicios busca combatir la ineficiencia de las burocracias y las instituciones públicas. Esto genera una tensión institucional que debilita los sistemas de servicios sociales tradicionales (Giraldo, 2007).

95 Siguiendo a Molina de manera específica, el modelo de protección para pobres se basa en el establecimiento de atención, por parte del Estado, de un segmento de la población que se encuentra bajo las más extremas condiciones de pobreza. Este sector se reconoce aplicando razonamientos técnicos y formales, lo que marca la diferencia entre el modelo residual clásico y su versión moderna, ya que el primero de estos se basaba en fundamentos circunstanciales. (Molina, 2003)

96 La crisis del modelo cepalino de desarrollo, el Estado de bienestar, se manifestó en la década de los 70, por los problemas de implementación que éste presentaba, debido a la insuficiencia fiscal para los procesos de inversión social y de redistribución del capital, además del evidente tinte clientelista que adquirió la gestión del gasto público; por lo que se vio la necesidad de una nueva orientación de la noción de desarrollo para la década siguiente. Los 80 se caracterizaron entonces por el descrédito del rol del Estado, al concebir al mercado como el ente legítimo solucionador de todos los problemas que encarnan la vida en sociedad; orientándose precisamente esta última al sector privado a partir de la apertura económica, la privatización y la liberalización del mercado. El cambio en la concepción del desarrollo se deriva de forma concreta de las medidas establecidas por el Consenso de Washington, con las cuales se pretendía corregir los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas en América Latina y otras latitudes.

97 La política social, como toda política, tiene modalidades y expresiones de diversa índole. Bien se puede hablar de las de carácter estructural, como por ejemplo la provisión sostenida de servicios sociales básicos, que permitan elevar permanentemente las condiciones de vida de todos los ciudadanos; también existen las de carácter de emergencia, por ejemplo aquellas que buscan mitigar momentáneamente las privaciones de algunos ciudadanos, tal es el caso de las transferencias monetarias transitorias que buscan elevar los ingresos de algunos ciudadanos en condiciones de pobreza. Las transferencias de ingreso, a diferencia de las de provisión de servicios, tienen carácter temporal y su efecto dura hasta tanto sean ofrecidas. Benefician a unos pocos, aquellos que han sido seleccionados a través de los hoy cada vez más sofisticados mecanismos de focalización (Molina, 2003:13).

98 La ciudadanía social implica el surgimiento de un nuevo tipo de vínculo entre el Estado y los ciudadanos, en el que éste pasa a proteger a la población y a suministrarle los bienes sociales y la infraestructura básica de naturaleza colectiva, como medio de consolidación y legitimación del sistema, representado los intereses de los ciudadanos frente a las incapacidades del mercado. Así, el otorgamiento de los bienes sociales converge en los derechos sociales, que fundamentan esa nueva forma de concebir la ciudadanía más allá de lo civil, lo político y lo territorial (Giraldo, 2007:53).



99 La última actualización legislativa sobre el sistema de protección social en Colombia se encuentra en la Ley 789 de 2003, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

100 Existe otro tipo de asistencia al interior del componente de aseguramiento, que está ligada al trabajo, y comprende la protección a la población trabajadora en casos de riesgo económico como muerte, discapacidad, maternidad, enfermedad y desempleo (Espinoza y Núñez, 2008).

101 “Solamente ha habido en el país una experiencia de asistencia universal, que se ha venido redefiniendo hacia la asistencia focalizada [...]—atención materno-infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)” (Giraldo, 2008).

102 Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. (Ley 789, 2002:1)

103 Así mismo, el SPS debe fortalecer el monitoreo permanente y oportuno del riesgo y de las vulnerabilidades de los diferentes grupos, disponer de mecanismos ágiles y suficientes de financiamiento y de seguimiento sobre el impacto de las intervenciones. Comentarios realizados por la Subdirección de Empleo y Seguridad Social, del Departamento Nacional de Planeación-DNP, al Informe Sección Descripción de la Evaluación Ejecutiva del Proyecto de Asistencia Técnica a emprendimientos y microunidades productivas de Mujeres Trabajadoras Vulnerables.

104 La atención estatal a la población desplazada, a partir de la Ley 387 de 1997, gira en torno a la delimitación del concepto mismo del individuo desplazado: es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al DIH u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. El concepto anterior se adopta para los fines del presente documento.

105 El Plan Nacional aprobado mediante el Decreto 250 de 2005 modifica el anterior plan expedido por el Decreto 173 de 1998. El plan está estructurado de forma sistémica e integral, de manera tal que, mediante los principios orientadores y de intervención, señala los parámetros filosóficos y la naturaleza jurídica de las acciones institucionales, define los conceptos y competencias en cada una de las fases de la prevención y atención al desplazamiento, establece los alcances de la cesación de la condición del desplazado, regula los sistemas de información y seguimiento a las acciones definidas y determina un esquema institucional de respuesta integral. Acceso en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>

106 La atención de urgencia o inmediata debe prestarse el mismo día en que la familia o persona se presenta a rendir su declaración ante el Ministerio Público, mediante remisión de las Unidades Territoriales de Acción Social o las Unidades de Atención y Orientación (UAO) en cada uno de los municipios. Las entidades responsables de la atención de urgencia son Acción Social, el ICBF y las entidades territoriales en caso de desplazamiento individual (personal o familiar) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el Caso de los desplazamientos masivos.

107 El decreto 250 de 2007, define la Atención Humanitaria de Emergencia como “el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir, y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

108 De acuerdo con el sitio web de Acción Social, la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Jun-

tos) es la estrategia más importante liderada por el gobierno nacional, que une el esfuerzo de 17 entidades del Estado, alcaldías y gobernaciones, y está comprometida con lograr que un millón y medio de familias colombianas superen la pobreza extrema y el desplazamiento. Así mismo, es el mecanismo fundamental para lograr que Colombia pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La estrategia Juntos se desarrolla por medio de la ejecución de tres componentes: 1) Acompañamiento Familiar y Comunitarios, 2) Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a los Programas Sociales del Estado, 3) Fortalecimiento Institucional.

109 La afirmación anterior, según la cual la atención a los desplazados se ha restringido al principio de asistencia pública, no pretende establecer que dicha población pueda o deba ser sometida a los servicios propios del aseguramiento, sino que dicha asistencia social se ha diseñado e implementado desde una perspectiva residual, que además imposibilita el desarrollo de servicios estructurados.

110 Se adopta la definición reducida del gasto público social establecida por Carlos Gerardo Molina: medida de dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber: educación, salud, seguridad social y vivienda (Molina, 2003:1).

111 La diferencia entre el gasto público social y el gasto en asistencia social radica en el enfoque y la orientación que se le da al gasto público. Así, si el objetivo del gasto público es el de atender a los grupos sociales con mayores carencias, y si los programas de atención a dichos grupos poblacionales abarcan montos muy pequeños del total del presupuesto asignado a los sectores sociales, además de generar una marcada diferenciación entre los servicios prestados a los ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y los que no lo están, estamos hablando de un gasto en asistencia social. (Rey de Marulanda et al., 2006:iii).

112 Si bien el enfoque de derechos hace parte de la teoría de los tres enfoques de reforma de la política social, la aplicación al caso colombiano se retoma del Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia 2004-2008 de ACNUR (pp. 24 y 25), en el cual se establece, por un lado, que una de las limitantes que existen para la superación del estado de cosas inconstitucional es la incipiente incorporación del enfoque de derechos en la formulación de la política pública; y por otro, que las políticas públicas sobre las cuales se estaría soportando la respuesta estructural de Estado colombiano en materia de desplazamiento no parten estrictamente de un enfoque de derechos, ni están concebidas prioritariamente para atender las necesidades específicas de la población desplazada.

113 Si bien el otorgamiento de asistencia pública a la población desplazada debe articularse en un esquema de programas focalizados, en el entendido de que no todos los colombianos son desplazados —razón por la cual no puede pretenderse la aplicación de programas de corte universal—, la ayuda a la población en cuestión no puede limitarse únicamente a los grupos desplazados que presenten las peores condiciones de vida, ni puede desarrollarse a partir de programas segmentados por tipo de necesidad que —además de ser momentáneos y contar con escasos recursos— se alejan notoriamente de una estructura estrictamente articulada por sectores que sea extensiva a toda la población víctima de éste flagelo, que conforme una espiral de atención por etapas, contemplando así las necesidades reales del sujeto de política como acreedor de derechos sociales.

114 El concepto de estructura eslabonada o en espiral surgió en el desarrollo de una discusión con Esteban Nina. Si bien estamos seguros que la noción del concepto no es nueva, su aplicación a la política de atención a la población desplazada en Colombia no tiene un referente directo que sea de nuestro conocimiento.

115 La afirmación anterior NO pretende establecer que dicha población pueda o deba ser sometida a los servicios propios del aseguramiento, sino que dicha asistencia social se ha diseñado e implementado desde una perspectiva residual, que además imposibilita el desarrollo de servicios estructurados rigurosamente.

116 “Para la Corte resulta justificado que el Estado continúe prestando la ayuda humanitaria que sea requerida hasta que la



situación de especial vulnerabilidad sea superada o haya finalizado [...] La entrega de la AHE debe ser analizada en cada caso concreto, porque así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de auto sostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda". (Sentencia T-496, 2007).

117 En términos oficiales, Acción Social debe realizar una evaluación de las condiciones reales de la accionante con el fin de determinar si en el caso concreto se verifican las condiciones necesarias para otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria.

118 "[...] pese a la vulnerabilidad que se presenta en la población no desplazada que vive en zonas pobres [...], ésta es aun más extrema en el caso de la población internamente desplazada" (ACNUR, 2002-2004:62).

119 Solamente en 2004, 73 mil 716 personas entre los 5 y los 17 años de edad se desplazaron, es decir, 61% del total de los cupos creados hasta la fecha, que además ya habían sido otorgados. De igual forma, en 2007 84 mil 757 menores entre los 5 y los 17 años de edad fueron registrados por Acción Social, lo que resulta equivalente a 39.7% de las 213 mil 726 matrículas validadas ese año para el total acumulado de niños/as y jóvenes desplazados hasta ese momento. Es importante resaltar aquí que en los cálculos anteriores no se tiene en cuenta la población entre los 18 y los 25 años de edad que representan la demanda en educación superior, hecho que de por sí implica un desfase entre oferta y demanda educacional en todo los niveles y rangos de edad.

120 Que según el informe de la codhes de enero de 2008, se traduce en que 95.2% de los estudiantes entre 5 y 17 años de edad asiste a un establecimiento oficial respecto al total de los que asisten a algún establecimiento, mientras que el porcentaje de niños(as) desplazados incluidos en el RUPD entre los 5 y los 17 años de edad que asisten a un establecimiento educativo es de 80.3%. Los primeros datos corresponden a codhes Informa (2008:5); mientras que los segundos son de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado (2008:85).

121 En el primer informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado (2008:77) se establece que la Tasa Bruta de Escolarización mide la cantidad de recursos efectivamente empleados en relación con la población a atender; esto es, la matrícula total en el nivel educativo dado sobre la población total en el rango de edad estipulado para ese nivel. La Tasa Neta de Escolarización mide la proporción de niños(as) en la edad normativa que pertenecen al respectivo nivel educativo. Se calcula tomando la matrícula en edad para el nivel dado sobre la población total en el rango de edad estipulado para ese nivel. La Extra edad es la diferencia entre la TBE y la TNE, lo que refleja la proporción de los niños(as) atendidos(as) que están por fuera del rango para el nivel educativo correspondiente. Los estudiantes que están por debajo del rango se consideran en extra edad temprana y los que se encuentran por encima en extra edad tardía.

122 No es posible establecer un comparativo entre el número de personas desplazadas entre los 5 y los 17 años de edad atendidas por el sistema educativo entre 2004 y 2007, frente al total de personas desplazadas en esas edades en el mismo periodo debido a que las estadísticas oficiales ya no desagregan la información del sipod por rangos de edad. DE acuerdo con el documento de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (2010:73) la información sobre tasas de cobertura bruta y neta sobre matrícula, asistencia, eficiencia u otros indicadores clásicos del sector educativo no están desagregados por poblaciones, de manera que no es posible profundizar en la situación educativa de la población desplazada, más allá del reporte de cupos. Tampoco hay estadísticas sobre el gasto en educación para esta población.

123 "Aquí es importante tener en cuenta como complemento de lo anterior la teoría de la nueva economía institucional de Ronald Coase y Douglas North, según la cual las reglas son importantes en el condicionamiento de los resultados. [...] el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por lograr una transición duradera sistemas orientados hacia el mercado depende del diseño y funcionamiento del marco institucional subyacente" (Sullivan, 2002:32)

124 "El mínimo de protección implica: 1) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas; 2) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los 15 años [de edad] para el caso de los niños en situación de desplazamiento; 3) la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, 4) la identificación, en forma precisa y con la plena participación del interesado, [de] las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes" (Sentencia T-025, 2004:25-26).

125 "[...] a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más."

126 "[...] el desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación."

127 Para esto, la sentencia establece que Acción Social debe realizar una evaluación de las condiciones reales de todos los desplazados, con el fin de determinar si en el caso concreto se verifican las condiciones necesarias para otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria.

128 Se hace imperativa la revisión y el rediseño de todas las políticas sociales en términos generales, toda vez que muchos de los afectados con la crisis económica del país están acudiendo a la suplantación de la condición de desplazamiento, dado que identifican esto como la única alternativa por medio de la cual pueden ver satisfechos sus derechos y de ésta forma perjudican a esa población y varían el sistema de indicadores, impidiendo así detectar las carencias y la implementación de acciones (Giraldo, 2007:231).

129 El concepto de cascada de programas sociales focalizados surgió en el desarrollo de una discusión con Esteban Nina. Si bien estamos seguros de que la noción del concepto no es nueva, su aplicación a la política de atención a la población desplazada en Colombia no tiene un referente directo que sea de nuestro conocimiento.

130 Si bien la iniciativa existe (está estipulada en la ley y ha sido desarrollada en algunas localidades del Distrito Capital), la participación de la comunidad desplazada de la localidad del Usme en la planeación de programas ha resultado inoperante, pues se ha limitado a la fase de información y capacitación en derechos humanos, lo que demuestra que realmente la inclusión real de un enfoque de derechos es un proceso complejo que no se soluciona con la implantación de soluciones coyunturales que finalmente terminan por olvidar lo que implica la validación de un derecho (puede obtenerse más información sobre la iniciativa de la localidad de Usme en Palacios, 2007).

131 Así, por ejemplo, es importante ver como al interior de la población que recibe subsidios no hay una sola concepción de pobreza, ni ésta se percibe de la misma manera, presentándose entonces una diversidad de pobrezas, a las cuales deben adaptarse las políticas sociales.

132 Según ACNUR (2004-2006:32), el enfoque diferencial es un componente que tampoco se ha articulado de manera correcta al interior de la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Los problemas que presenta básicamente hacen referencia a las inconsecuencias entre las respuestas dadas por el Estado en las diferentes fases del desplazamiento, a la falta de acoplamiento entre las políticas sectoriales que pretende la realización de derechos específicos, y la falta de conexión entre todas las instituciones e instancias gubernamentales que se encargan de atender a los desplazados. En el informe se establece



de manera específica que una de las mayores dificultades del enfoque diferencial en la política pública continua siendo el lento avance hacia un proceso de identificación sistemático y continuo de las necesidades diferenciales de protección de la población desplazada y de sus desigualdades.

133 Una prueba fehaciente del postulado anterior se refleja precisamente en la diversidad de resultados derivados del Consenso de Washington a nivel de los países de América Latina, derivados de la diversidad de los mismos, que además se han desarrollado desde procesos distintos.

Uruguay

134 El Caso Nacional de Uruguay fue realizado por los investigadores Pablo Alegre, Juan Bogliaccini, Sergio Lijtenstein, Federico Rodríguez y Cecilia Rossel, con la asistencia de Claudia Raffaniello, del Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica de Uruguay Damaso A. Larrañaga.

135 “La metodología 2002 actualiza el precio de la CBA por la variación del Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB) y luego aplica un coeficiente de expansión determinado por el área geográfica, el número de personas y de menores de 18 años en el hogar. El precio de la CBA INE 1996 se actualiza mediante un índice compuesto por la variación de los índices de los subrubros de Alimentos y Bebidas, según la proporción de componentes correspondientes a un estrato de referencia específico. La parte no alimentaria de la línea de pobreza (LP) se actualiza por las variaciones de los rubros correspondientes del IPC ponderadas por la estructura de gastos de un estrato de referencia de la población a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994-1995” (INE, 2009: 5).

136 Para una revisión exhaustiva de los estudios sobre pobreza realizados en el país a partir de 1994 y una valoración crítica de los mismos véase Vigorito (2004).

137 Para mayor detalle sobre la metodología de construcción, véase Calvo (2000).

138 Con datos del último censo disponible de 1996.

139 Un aspecto que cabe advertir es que la base utilizada comprende a los hogares ubicados en localidades de 5 mil habitantes y más, quedando por lo tanto excluidos en este análisis la población y los hogares de localidades menores y áreas rurales.

140 La denominación de los tipos de hogar refiere a la edad de quien ejerce la jefatura del hogar. Esto por supuesto es en promedio, dado que los tres conglomerados admiten diversidad al respecto.

141 Los modelos configuracionales refieren a la constelación de condiciones y variables que dan lugar a un efecto específico producto de la lógica combinatoria de dichos factores.

142 Otro tipo de componente del PANES es el programa “Trabajo Por Uruguay”, el cual consiste en el acceso a puestos de trabajo para jefas y jefes de hogar por un periodo de cuatro meses y es acompañado de programas de capacitación en habilidades y oficios de carácter manual. Adicionalmente, y como incentivo a la participación en el programa, durante el tiempo que las personas participan en el programa son receptoras del equivalente a dos “Ingresos Ciudadanos”. Sus receptores han sido seleccionados por sorteo público. Otros programas refieren a programas de educación ciudadana (“Rutas de salida”) y programas de apoyo en vivienda (“Programa de apoyo a los sin techo”). La ejecución de estos componentes se realiza de forma descentralizada por la vía de la distintas ONGs localizadas en distintas zonas del país (Pérez Muñoz 2009).

143 Las instituciones gubernamentales más activas en esta instancia son el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco de Previsión Social.

144 Básicamente el directorio de la AFAP del Estado, República AFAP.

Chile

145 El Caso Nacional de Chile fue realizado por los investigadores María Montero P., Jonathan Serracino M., y Ana Gallegos J. bajo la coordinación de Juan Cristóbal Prieto S., del Observatorio social de la Universidad Alberto Hurtado de la República de Chile.

146 Según los datos presentes para Chile, existe una baja tasa de participación femenina en el mercado laboral, que va asociada con la mantención de las mujeres en el espacio reproductivo. No obstante, se agrega a esto que las mujeres una vez que se integran en el mercado laboral lo hacen de manera precaria, recibiendo —en algunos casos— un menor salario por la misma función.

147 Este bono es equivalente a 18 meses de cotizaciones sobre el salario mínimo.

148 En este aspecto, se considera la necesidad de contar con una asesoría financiera de la Dirección de Presupuesto que construya proyecciones financieras-actuariales y pueda estimar las responsabilidades fiscales del sistema.

149 Estos datos fueron obtenidos del informe de resultados de la VI encuesta Nacional de Juventud realizada en 2009, con una muestra representativa a nivel nacional (con error de 1.15%) y a nivel regional (con un error de 5%) y un N= 7,570 casos.

150 Estos datos deben ser actualizados con la información disponible en el Informe de Desarrollo Humano 2010, cuyos datos fueron divulgados el 4 de noviembre de 2010.

151 Para este caso se emplea la información disponible en la última versión de la Encuesta de Casen.

152 Esta caracterización fue construida a partir de un análisis multivariado factorial, con los datos de la última versión de la Encuesta casen.

Perú

153 La elaboración del caso nacional de Perú estuvo a cargo de Mónica Muñoz-Najar de la Universidad del Pacífico, con la colaboración y aportes de diversos estudios previos relacionados con la situación de las políticas sociales y los factores de riesgo de Ricardo Montero, Cynthia Sanborn, Janice Seinfeld y Enrique Vázquez. Los fondos para el desarrollo de este producto fueron aportados por la Universidad del Pacífico de Perú y la metodología adoptada presenta algunas diferencias con la del resto del estudio, como el proceso para la determinación de las heterogeneidades.

154 Banco Central de Reserva del Perú. Cuadros históricos anuales.

155 Según lo establece la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, Decreto Ley N° 26,123 en el Artículo 1.

156 El Perú es el país 96 de 107 países con inflación positiva, los doce países restantes para los que se tiene información tienen inflación cero o deflación. CIA The World Factbook.

157 Moody's Investor otorgó al Perú, a mediados de diciembre 2009, el grado de inversión al elevar la calificación de riesgo crediticio al incrementar la calificación de la deuda pública en moneda extranjera del país a Baa3 desde Ba1. Dicha calificación, sumada a la previamente otorgada por Standard & Poor's (14 de julio 2008) y Fitch Ratings (2 de abril 2008) convierten al Perú en el cuarto país en la región latinoamericana en obtener el grado de inversión por parte de las tres agencias clasificadoras más importantes. Pro Inversión (2010).

158 El CEPLAN, además de coordinar el proceso de planeamiento de los tres niveles de gobierno, debe liderar el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado, para ayudar a cambiar la cultura de la administración pública de una gestión tradicional a una gestión más informada y moderna basada en resultados.



160 El concepto de “Agua segura” es más amplio que el de agua potable. En Banco Mundial (2000) el acceso a agua segura se define como el porcentaje de la población con medios razonables para conseguir agua segura: tanto agua de superficie tratada como agua limpia de manantiales, fuentes o pozos protegidos.

161 Es importante resaltar que la Encuesta Nacional de Hogares llevada a cabo anualmente por el INEI tiene definidas a las Áreas de Empadronamiento Rural y a los conjuntos de población menores a 401 viviendas como rurales, esta información se construyó con base en los resultados del Censo de Población de 1993.

162 Goñi, López y Servén señalan que, según el Banco Mundial en su Reporte de Desarrollo de 2006, Latinoamérica es la segunda región más desigual del mundo, sólo después del África Subsahariana; asimismo, sostienen que altos niveles de desigualdad disminuyen el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza y ello es una fuente latente de conflictos sociales (Goñi et al. 2008: 1)

163 Sin lugar a dudas, la porción mayoritaria de los ingresos de las familias son los ingresos laborales; no obstante, la política pública se preocupa poco por la inclusión laboral. Como es sabido los que reciben mayores ingresos son los trabajadores con mano de obra calificada, los demás quedan fuera del crecimiento económico por esta razón. Trabajando este componente podría tener un impacto muy positivo en los ingresos de las familias (Vásquez, 2010).

164 Chacaltana (2008) considera a la desarticulación, duplicación, ausencia de planificación, falta de información, pobre identificación de beneficiarios y exagerados gastos administrativos como los principales problemas de los programas sociales.

165 La Estrategia Nacional CRECER se aprobó el 1 de julio de 2007, mediante el Decreto Supremo N° 055-2007-PCM.

166 Como parte de este componente, se evalúan los medios con que cuentan los establecimientos de salud para realizar sesiones ilustrativas de higiene y nutrición a los padres de niños menores de tres años de edad. Cada establecimiento seleccionado debe llenar un formato señalando los recursos físicos y humanos con los que cuenta. Cuando la información es recolectada, se asignan los establecimientos capaces para realizar las sesiones y los establecimientos deficientes empiezan una etapa de implementación. Este es un proceso que está realizando actualmente el Ministerio de Salud.

México

167 Elaborado por los investigadores Mauricio de María y Campos y Oscar Alfonso Martínez Martínez, de la UIA Ciudad de México; Iván Patiño Rodríguez Malpica, Francisco Javier Sentíes Laborde y David Martínez Mendizabal, de la UIA León; Edgar Salinas Uribe, de la UIA Torreón y Miguel S. Reyes Hernández, de la UIA Puebla.

168 Este filtro es útil para aproximar la tendencia de la serie en cuestión, mediante un método no lineal, que toca a la mayor parte de las observaciones en promedio.

169 La primera estimación de informalidad en el país, realizada en 1976 y que se circunscribió a las áreas urbanas, arrojó una cifra de 38.2% de la población total ocupada en este medio.

170 Enrique Dussel, Monitor de la Manufactura, CEPAL, con base en cifras del Banco de México y del INEGI.

171 El gobierno es necesario para promover la inversión y el funcionamiento de la economía, y los impuestos son necesarios para el funcionamiento del Estado. Sin embargo, los impuestos generan distorsiones en las decisiones individuales de inversión (efecto crowding-out), ahorro y ocio, principalmente. Desde esta primera perspectiva, “menos es más”.

172 El rubro de Otros incluye de 1990 a 2002 el gasto en los rubros Laboral y Desarrollo Regional y Urbano, y de 2003 a 2007 el gasto en los rubros de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional y Agua Potable y Alcantarillado.

173 El CONEVAL es un organismo que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (Artículo 81, LGDS).

174 La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) fue publicada el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación. La ley consta de cinco títulos (I. Disposiciones generales; II. Los Derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social; III. Política nacional del desarrollo social; IV. Sistema Nacional del Desarrollo Social y V. La evaluación de la política del desarrollo social) y define al Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas, y de los municipios, así como los sectores social y privado. Su objetivo es la regulación de la política social, los programas y las acciones públicas orientadas al desarrollo social, indicando las obligaciones del gobierno, definiendo principios y lineamientos que rigen la política de desarrollo y determinando cuáles son las instituciones responsables (Diario Oficial de la Federación, 2004).

175 En 2001 la Secretaría de Desarrollo Social creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, compuesto de siete académicos nacionales; representantes institucionales de la Presidencia de la República y la SEDESOL, los cuales tendrían derecho a voz, pero no a voto; el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los cuales tendrían la tarea de desarrollar una metodología oficial para la medición de la pobreza.

176 Los cálculos se realizaron utilizando el ingreso corriente total. El periodo del cálculo de pobreza según esta metodología es de 1992 a 2008.

177 Un estudio reciente para México (Reyes, 2010b), calcula la elasticidad crecimiento-pobreza en 1.35%, lo cual indica que si el PIB *per cápita* se incrementa en un punto porcentual, en promedio, la pobreza alimentaria disminuye en 1.35%.

178 El MMIP tiene su origen en un planteamiento inicial de Becaría y Minujin (1987). Boltvinik (1990) lo identifica como nuevo método que el onud comienza a aplicar ampliamente en América Latina, realizándole posteriormente mejoras buscando responder a las limitaciones de la versión original (Boltvinik, 1992).

179 También conocido como pobreza por ingresos del MMIP.

180 Las dimensiones consideradas por el NBI según este MMIP mejorado son: inadecuación de la calidad y cantidad de la vivienda (calidad de muros, techos y piso), inadecuación de las condiciones sanitarias (indicadores de agua, drenaje y agua), inadecuación de otros servicios (electricidad y teléfono), inadecuación del patrimonio básico (equipos domésticos asociados a las necesidades de alimentación, higiene y recreación), rezago educativo (indicadores de alfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción), exceso de tiempo de trabajo e inadecuación de acceso a la atención a la salud y a la seguridad social. En el caso de estas dos últimas dimensiones, además de ser consideradas en el NBI, también lo son por el método de LP, por lo que son mixtas.

181 Para una revisión sobre los enfoques conceptuales metodológicos de medición multidimensional, puede consultarse a Reyes (2010a).

182 El enfoque es diferente en relación con el Enfoque del NBI, donde tanto el ingreso corriente como los indicadores de CONEVAL considerados en los derechos sociales son identificables como fuentes del bienestar.

183 En el caso de las dimensiones consideradas como derechos sociales, éstos fueron considerados como inherentes, universales, absolutos, inalienables, inviolables, imprescriptibles, indisolubles, indivisibles, irreversibles y progresivos. Ello implica que desaparece, según este enfoque, el problema de los ponderadores.

184 Los umbrales mínimos en cada uno de los indicadores de las dimensiones, no fueron definidos en función de criterios estadísticos o de manera exógena. Los umbrales mínimos para



la dimensión del bienestar económico mediante el indicador del ingreso, fueron construidos a partir de nuevos mínimos en consumo alimentario y no alimentario con las nuevas canastas en la materia. En relación con los demás indicadores de las otras dimensiones, los umbrales fueron definidos mediante un enfoque de derechos y en consulta con expertos en la materia. Para información metodológica con mayor detalle y profundidad, puede consultarse el Documento Metodológico de CONEVAL (2009c).

185 El mismo razonamiento se aplica a otros indicadores como el nivel secundario para la población de 16 a 25 años.

186 El Coeficiente de Gini, a diferencia de otras medidas de desigualdad como el índice de Theil, es más sensible que otros indicadores de desigualdad a cambios en la parte media de la distribución.

188 Los autores se remiten para ello a la metodología de determinantes aproximados de la desigualdad de Barros et al. (2006). Los factores considerados para su estudio fueron: proporción de adultos en el hogar, proporción de adultos que laboran en relación con el número total de adultos del hogar, ingreso no salarial (incluyendo transferencias gubernamentales y remesas) por adulto e ingresos salariales por adulto empleado.

189 Sin embargo, en un estudio reciente del CEAPE-UIA-P (2010), se encontró que la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados aumentaba de 2002 a 2004. Esto es consistente con el aumento del Gini por ingresos salariales que muestran Lustig et al. (2010), pero no con el resultado a detalle de trabajo calificado vs. no calificado del mismo estudio. Esto podría deberse entre otras razones, a que las fuentes de datos utilizadas por el CEAPE-UIA Puebla para considerar trabajo calificado y no calificado no fue —a diferencia del trabajo mencionado— la educación, sino la ocupación en el trabajo. Asimismo, y de acuerdo a cálculos propios de este estudio, debería considerarse que en la tendencia a la baja de la desigualdad, existe una desaceleración en 2002, donde los deciles.

190 El método utilizado por Esquivel et al. (2010) es mediante la estimación de la descomposición de la desigualdad utilizando el Coeficiente de Gini. A diferencia del planteado por Barros et al. (2006) este método es estático.

192 Véanse *México, Anexos* para una revisión detallada de las variables utilizadas en el estudio.

193 La población total registrada por la ENIGH 2006 fue de 104 millones 823 mil 295 personas, y un total de 26 millones 541 mil 327 hogares en el país, con un promedio de 3.9 personas por hogar.

194 Los modelos CAPTCA tienen la ventaja de utilizar datos con distintas escalas (de razón, ordinales o nominales). Uno de los requerimientos técnicos en términos de validez estadística es que los factores elegidos expliquen más de 60% de la variación total. El modelo elegido con 6 factores, explica 63% de la variación total de las variables. Para mayor detalle véase *anexo metodológico* del Caso Nacional de México.

195 Según datos de la Secretaría de Salud (2006), la disponibilidad de médicos por cada mil habitantes en 2006 era de 1.4, situación muy por debajo de países como Cuba, Uruguay y Argentina, donde la relación era de 6.2, 3.9 y 3.2 respectivamente. El umbral mínimo aceptable según la OMS (Organización Mundial de la Salud) es de 1 médico por cada mil habitantes. Aunque el promedio de México se encuentra por arriba del umbral, las diferencias regionales son abismales: mientras en el Distrito Federal la tasa de de 3.1 médicos por cada mil, en entidades como Chiapas y el Estado de México, la relación es de 0.8. En relación con el número de enfermeras, la disponibilidad es aún menor, ya que en 2006 México tenía 2 enfermeras por cada mil habitantes, en tanto que en Cuba la tasa era de 7.6. Un problema relacionado con ello, es el de la alta mortalidad materna (CMMS, 2005), donde Chiapas y Guerrero, presentan las tasas más altas.

196 El crónico crecimiento económico a tasas por debajo de las necesidades reales del país y la crisis de 2008-2009 han demostrado la invalidez de este supuesto sobre el que se asienta la actual política social.

197 El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES), destinado a otorgar créditos y apuntalar el crecimiento y elevar la competitividad de micro y pequeñas empresas (MyPymeS) perdió cerca de 2 mil 900 millones de pesos debido a que financió proyectos que fracasaron y los beneficiarios no reembolsaron el dinero al organismo, aseguró el coordinador del organismo, Ángel Sierra. En su momento se dijo que era un programa exitoso porque la gente de menores ingresos fue cumplidora en pagar los préstamos. Sierra Ramírez señaló que, durante la administración foxista, 60% de los recursos para financiamiento de FONAES se perdieron debido al alto índice de mortandad de los proyectos que apoyaron (La Jornada, 29 de mayo de 2007).

198 El programa Seguro Médico para una Nueva Generación, que dota de servicios médicos gratuitos a niños y niñas nacidos a 2008, y que se agrega a la actual política social, quizá sea de los aspectos de innovación importantes.

199 El CONEVAL (2008: 103-116) formula, en el apartado 3.2, sus recomendaciones para la atención del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las siguientes instancias que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social: la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Para ilustrar a lo que nos referimos, citamos textualmente sólo las recomendaciones generales:

Atención especial del Ejecutivo Federal, estados y municipios:

1. Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos a la población, especialmente la de los servicios brindados para la población en pobreza.
2. Mejorar la cobertura del conjunto de las acciones de la política social para acercarse al cumplimiento de los derechos sociales de la población.
3. Poner en práctica una estrategia global que mida los avances en materia de calidad de los bienes y servicios y cobertura. Entre otras acciones, esta estrategia debe incluir: a. Medir con instrumentos adecuados el grado de satisfacción de la población atendida por los programas y acciones. b. Construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población atendida por todos los programas y acciones de desarrollo social. c. Avanzar hacia un mecanismo común que permita identificar simultáneamente a quienes deben ser incorporados a los diversos programas de desarrollo social, cuando estos no sean de carácter universal.
4. Promover una mejor planeación estratégica de la política de desarrollo social, que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas.
5. Medir resultados finales. a. Presentar sistemáticamente indicadores que muestren que las políticas y programas de desarrollo social están resolviendo el problema para el cual fueron diseñados.
6. Continuar y fortalecer políticas para la igualdad de oportunidades de género y grupos vulnerables.
7. Derivar más recursos a la infraestructura de comunicación, transporte y otros servicios con el fin de facilitar la inclusión social de los sectores sociales geográficamente marginados.
8. Tener una política clara para la reducción de la pobreza urbana.

200 El concepto de universalismo básico ha sido cuestionado por los defensores del universalismo progresivo, pues puede parecer una derivación de la focalización, como elemento sustantivo de la política social de corte neoliberal. Consideramos que en la argumentación que se da en estas páginas queda resuelta esta diferencia. Corresponde a la esencia misma del universalismo básico: "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; que el Estado garantice el acceso y usufructo de los bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales." (Filgueira et al., en Molina (Coord.), 2006:40).

201 Esta discusión se retoma del artículo de Martínez y Mora (2010).



Venezuela

202 Elaborado por María Gabriela Ponce, Genny Zuñiga, Ronald Balza y Tito Lacruz, investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Agradecemos el apoyo del Centro de Investigaciones Sociales y del Profesor Alberto Gruson por la facilitación de los ámbitos sociales para el análisis de las heterogeneidades en las condiciones de vida.

203 Parte de este apartado es producto de una adaptación y revisión del trabajo de Lacruz (2006) y del capítulo escrito por este autor en D'Elia (2006).

204 Cabe recordar el dato de que Caldera, como fundador de COPEI, abandonó este partido para lanzarse en las elecciones de 1993 con su propio partido, CONVERGENCIA.

205 Referimos a lo mítico en el sentido de las evocaciones planteadas por las ideas del MBR200 de naturaleza patriótica, religiosa e histórica.

206 Intervención de Hugo Chávez en el Taller de Alto Nivel realizado el 12 y 13 de noviembre de 2004, en texto editado por Marta Harnecker y tomado del sitio web: http://www.uru.org/papers/El_nuevo_mapa_estrategico.pdf

207 De acuerdo con un estimado de una publicación oficial, 61 mil 369 millones de dólares ha invertido PDVSA en el desarrollo social entre 2004 y 2010, de los cuales 10 mil 354 millones de dólares han sido para Misión Alimentación, Barrio Adentro y Ribas.

208 El texto de España (2010) argumenta que la reducción de la pobreza en los últimos años es más producto de una redistribución del ingreso petrolero, gracias al aumento del precio del crudo, que de una política social inclusiva.

209 Buena parte de los contenidos de los apartados siguientes son extraídos del trabajo de Ponce (2009) y adaptados para este informe.

210 La información se encuentra disponible en el sitio web institucional: <http://www.ine.gob.ve/condiciones/calidadvida.asp>

211 Ver información disponible en su página web: <http://www.cenda.org.ve>

212 Al respecto ver los trabajos del Profesor Matías Riutort citados en la bibliografía.

213 Literatura y desarrollos posteriores, particularmente vinculados al área de nutrición y salud pueden ubicarse en el sitio web: <http://www.fundacredesa.com/>

214 Estos ámbitos serán utilizados posteriormente para el desarrollo de los bloques intranacionales. Las pruebas realizadas dentro del IIES-UCAB con esta clasificación del país han mostrado las potencialidades de esta construcción, que traspasan la simple clasificación urbano-rural con base en el número de habitantes como variable de aproximación a los niveles diferenciales de desarrollo a lo interno del país.

215 Cabe destacar que en 2005 presenta un registro que rompe con la tendencia descrita, al observarse un significativo salto ascendente en la participación de los ingresos por trabajo, respecto a las otras fuentes de ingresos, en la composición de los ingresos del hogar. Aun en el caso de que este comportamiento reflejase el aumento de las remuneraciones que efectivamente presentaron los ingresos para ese año, que redundó en una importante disminución de los indicadores de pobreza, no se mantiene para los años subsiguientes (2006 y 2007), a pesar que para estos años persiste la tendencia descendente de la incidencia de la pobreza de ingresos.

216 La tasa bruta de escolaridad es la relación porcentual entre el Número de alumnos matriculados por nivel educativo (educación preescolar, básica, media diversificada y profesional y en educación superior), expresado como porcentaje del total de la población en edad escolar del nivel educativo correspondiente.

217 Información extraída del sisov, disponible en: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/ED010580000000/>

218 Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Acuerdo mediante el cual se declara a la República Bolivariana de Venezuela Territorio Libre de Analfabetismo con fecha 25 de octubre de 2008.

219 http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/Rmision_robinson_i.html

220 El Boletín Venescopio dedica su número de enero de 2007 (Grupo Social CESAP-CISOR, 2007) al problema de la vivienda. Buena parte de los datos aquí reflejados provienen de esta fuente. Además presenta una serie de nuevas unidades habitacionales construidas desde 1978 hasta 2005.

221 Siempre el levantamiento de una variable como el ingreso tiene muchísimos problemas. Sin embargo, entendemos que el Censo 2001 registró mayores problemas aún, incluso como registro en la base de datos.

222 Se trata de un período en la transición demográfica, en el cual los cambios de la fecundidad y de la mortalidad producen una disminución del peso relativo de la población joven (0 a 14 años de edad) y de los adultos mayores (65 y más), junto a un incremento poblacional de las edades laboralmente activas. Se produce así un escenario propicio para maximizar el potencial productivo del país gracias al aumento de la oferta de mano de obra.

223 Se sabe que haber culminado el Bachillerato es un requisito para buena parte de los empleos ofertados. Sin embargo, debido a las deficiencias de la calidad de la educación, haber alcanzado este nivel no necesariamente se traduce en una adecuada capacitación para el trabajo.

224 Datos publicados en el sisov, disponibles en: www.sisov.mpd.gob.ve

225 Estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, incapacitados y en "otra situación".

República Dominicana

226 Elaborado por los investigadores Jenny Torres, Juan Luis Corporán y Gilda Solano, investigadores del Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó.

227 Durante el primer semestre de 2009; no obstante, en la segunda mitad de 2009, la actividad creció a una tasa de 5. 4%, cerrando el año en 3. 5%, el mayor nivel de la región.

228 La inflación experimentó en 2009 una desaceleración, consistente con el enfriamiento de la actividad económica y el comportamiento a la baja de los principales precios internacionales que afectan a la economía doméstica. Sin embargo, se han profundizado significativamente los niveles de la deuda tanto interna como externa.

229 Por ejemplo, las empresas agrícolas casi nunca han pagado impuestos y tampoco han sido obligadas a hacerlo.

230 El balance comercial de los bienes y servicios muestra un déficit de 13% en 2008.

231 A partir de 2005 es el fin de los Acuerdos Multifibras que facilitaban a las zonas francas el acceso al mercado de textiles americano, y permite a China captar este mercado. Las zonas francas dominicanas sufren desde entonces una reducción de cerca de 24% de su actividad, a pesar de la diversificación hacia otro tipo de producción.

232 Como son las pepeceras de la provincia de Dajabón, la Pulga de San Pedro, los moto-conchos de San Cristóbal, los mercados populares de Polo, los mercados fronterizos, los convites del Caico, el movimiento mutualista y el sector transporte, entre otros.

233 Es importante señalar que el sector informal no incluye la denominada economía subterránea ni actividades ilegales tales



como la evasión fiscal, la piratería, la producción y tráfico de drogas, la usura, la reventa de taquilla, el comercio y transporte de mercancías de contrabando o las intervenciones quirúrgicas desautorizadas, entre otras.

234 Esto es 312.40 dólares mensuales aproximadamente (tasa promedio cambio: 1:35.88 en 2009)

235 Un sindicato sin capacidad de negociación, pues cuenta con una población asalariada sindicada de sólo 6 a 7%, los sindicatos sólo representan 2.1% de la totalidad de la población activa.

236 Reconocemos para realizar estas afirmaciones las publicaciones de ENDESA Bateyes 2007, Entre lo Real y lo Establecido y Costos; Beneficios de la población migrante haitiana; y Diagnóstico de la población migrante en Los Alcarrizos Circunscripción Tres del Distrito Nacional y Boca Chica, las tres del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes y la Encuesta Sobre Inmigrantes Haitianos en la República Dominicana de FLACSO (2004).

237 La primera de las EFT se realizó en 1991 y durante la década de los 90 se realizaron tanto en forma trimestral como mensual. A partir de abril de 2000, los datos se levantan en forma semestral, en la primera semana de abril y octubre de cada año. El periodo de referencia para los indicadores laborales es la semana anterior a la entrevista.

238 Hoy en día, la ONAPLAN ha sido sustituida por el Viceministerio de Planificación y desarrollo, perteneciente al MEPYD, creado en 2006.

239 Reconocido antropólogo jesuita, que estuvo inserto por alrededor de 15 años en el barrio La Ciénaga, el más pobre de la ciudad capital, que se encuentra a orillas del río Ozama. Jorge Cela desarrolló su tesis doctoral a partir de esta inserción, produciendo un material de referencia obligada para los(as) estudiosos(as) de la pobreza marginal en República Dominicana, titulado La otra Cara de La Pobreza.

240 Aunque es un término en inglés, la traducción de esta palabra al español no tiene el arraigo de la versión sajona. La traducción es “contrachapado” y carece de significado para la gente. El término tal y como se pronuncia “pleibú” hace sentido para la población dominicana y es comprensible para todos en general.

241 Calculados a la tasa de 36 pesos dominicanos por usd 1.

242 Las cinco provincias son Bahoruco, Elías Piña, El Seibo, Independencia y Pedernales. La información ha sido obtenida a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2007, la más reciente de esa índole realizada en nuestro país.

243 Promedio obtenido a partir del Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2007.

244 En un estudio realizado por el Centro Montalvo, Diagnóstico Socioeconómico de Los Alcarrizos (2009), se demuestra estadísticamente como la probabilidad de que una persona obtenga un ingreso laboral superior a los RD\$10,000 teniendo nivel terciario es menos de 1%.

245 El Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: República Dominicana plantea la existencia de un desequilibrio basado en la producción de profesionales en exceso con una orientación hacia las empresas con servicios en un contexto de poca demanda de mano de obra en estos ámbitos.

246 Aportación de las finanzas de la monarquía española para cubrir los salarios o sueldos de las guarniciones y de la burocracia coloniales en América en momentos de crisis. De acuerdo con Sánchez Valverde, el situado que percibía La Española era de 250 mil 000 por año.

247 En el 1916 ocurre la primera intervención de Estados Unidos con la finalidad de defender sus intereses en la isla, excusada por la inestabilidad política reinante.

248 Existen datos proporcionado por el historiador y sacerdote jesuita José Luis Sáez, SJ, que dan cuenta de una considerable cantidad de cartas solicitando al Vaticano que lo hiciera Arzo-

bispo, estando ya Meriño en el cargo. “Billini se autopromovió entre amigos y ex discípulos e hizo que llovieran las solicitudes pidiendo que él gobernara la diócesis. De las cuales se colige que utilizaba su tan llamativa piedad para ganar adeptos”.

249 Promulgadas mediante Real Cédula el 18 de mayo de 1680.

250 Es importante tener en cuenta el término beneficencia. El uso de este término nos sugiere que la perspectiva de derecho estuvo ausente desde el principio. Si bien es cierto que el concepto de derecho con un carácter universal surgió a partir del 1948, no es menos cierto que en nuestro territorio hubo siempre una influencia europea en términos comerciales exclusivamente que no dio cabida a que la Revolución francesa pudiera marcar una herencia de derechos.

251 Peña Batlle fue —sin dudas— el pensador más sólido al servicio de la dictadura. Desarrolló una teoría sobre la “legitimidad del logro”, según la cual la autoridad dimana de la deseabilidad del objetivo, incorporando así la ideología del progreso de los positivistas, y de la capacidad para obtenerlo, sin importar los medios. El logro alcanzado (del progreso material) se convierte así en argumento de la obediencia política al régimen. Al mismo tiempo, elaboró en varias obras históricas una interpretación conservadora de la nación dominicana, resolviendo en favor del régimen despótico los dos temas planteados por la intelectualidad hostosiana a la que recusó por su pesimismo. Ambas teorías sobrevivieron a la dictadura y todavía hoy siguen siendo objeto de reelaboraciones por parte de la intelectualidad conservadora.

252 Toda discrepancia del régimen era un crimen, y el disidente era acusado de comunista.

253 Decimos fracaso porque así lo narra la historia oficial, pero entendemos que el modo bajo el cual se desarrolló su implementación, en momentos de tiranía, tuvo mucho que ver con los escasos resultados obtenidos.

254 Se crea por medio a la Ley 5788, el 9 de enero de 1962. Además, con la Ley 10 se había creado el Secretariado Técnico de la Presidencia y con la Ley 55 el Sistema de Planificación del Desarrollo.

255 Las principales justificaciones de la reforma de la seguridad social descansan en la ineficiencia del Estado dominicano para garantizar la seguridad social de nuestra población; por lo que se consideraba necesario que intereses privados pudieran participar en la administración de la misma. Se satisfacen así las demandas de los sectores nacionales e internacionales deseosos de invertir en el área de los servicios sociales de nuestro país.

256 Es una estructura similar al gabinete social que tenemos hoy (2010). A ella pertenecen todas las secretarías y las organizaciones que hacen asistencia social. Crea además un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Crea un órgano rector comandado por el Secretario de Estado de la Presidencia y además coloca personas concretas para ese equipo: Alba Cabral, viuda de Peña Gómez (como vicepresidenta), y al Dr. Augusto Vargas Peynado (como Director General). Se crea el Fondo de Desarrollo Social (FODES) para financiar las acciones. Se crea un órgano administrativo que designa personas (Dr. Manuel Augusto Vargas, Director; Alejandro Abreu, Subdirector General, e Ing. Felvio Rodríguez, subdirector de Operaciones).

257 Sin embargo, casi en paralelo, en febrero de 2001, el Presidente de la República anuncia un conjunto de medidas y acciones sociales denominadas “Paquetazo Social”, el cual tenía como fines compensar los efectos sociales negativos de las reformas económicas puestas en marcha a finales de 2000. La problemática institucional esbozada, conjuntamente con la caída de los ingresos públicos presupuestados para 2001, fueron factores obstaculizadores para que el gobierno ejecutara, en una alta proporción, algunas de las medidas integradas al paquetazo social.

258 En este decreto se vincula la nueva estructura a una Comisión Coordinadora para el seguimiento de las políticas sociales por medio de reporte mensuales, creada un mes antes por el Decreto 405-01.



259 Ya el día anterior al Decreto 466-01 se había erogado el Decreto 465-01, que aseguraba los cargos a personas de la unidad ejecutiva.

260 Estos dos decretos en un mismo día permiten ver la desorganización y la falta de planificación del país.

261 El SPSS está formado por la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos (ALNAP), la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP), la Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos (ACAP), y el Banco de Reservas (BR) de la República Dominicana, este último de propiedad estatal.

262 Obsérvese que este programa toma el nombre de la tarjeta Solidaridad, lo cual ha creado dificultades entre las diferentes instituciones que manejan los programas.

263 Con la nueva Constitución aprobada en enero de 2010, se cambian los nombres de las Secretarías por Ministerios. Este ministerio tiene apenas alrededor de tres años

264 El IDSS (antiguo seguro de trabajadores) debe reestructurarse y sus prestadoras de salud deben articularse, formado una red única con las prestadoras de la SESPAS y las privadas. De igual forma, se transformará de una ARS para afiliarse a las personas con capacidad contributiva libremente afiliada. Además, el IDSS se conformará en la única ARL del sistema y se encargará además del sistema de Estancias Infantiles.

265 Existe evidencia de que la iguales médicas rechazaban personas con enfermedades preexistentes, mayores de edad y limitaban cobertura a enfermedades catastróficas, entre otras aberraciones del sistema.

266 Hasta este momento la inasistencia o deserción de la representación empresarial había provocado la paralización de los reglamentos, resoluciones y mecanismos que pudieran permitir la agilización de la implementación del sistema, entre ellos uno de los más importantes de este tipo de sistema: la libre elección.

267 Acuerdo para el Inicio del Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo. Este acuerdo se hace en una cumbre convocada por el Presidente de la República que conformó comisiones de trabajo que laboraron durante 3 meses y que permitieron destaponar el proceso, culminando con una serie de condiciones colocadas por las ARS para que pudiera arrancar el sistema. La irrupción de una coalición realizada por sectores como Foro Ciudadano, Colegio Médico Dominicano, los gremios de salud y algunos sectores sindicales (que conllevaron manifestaciones en las calles, cabildeo, posición técnica, presencia en los medios, etc.) impulsó un cambio definitivo del letargo del RC y por tanto un impulso al Subsidiado.

268 En diversas ocasiones se ha propuesto en el CNSS modificar la ley para eliminar el RCS.

269 Una auditoría mandada por el CNSS y publicada por Edwin Ruiz en Clave Digital decía "En el caso de la ARS líder del sistema, ARS Humano, con el 30% de los afiliados, su rendimiento sobre el capital fue nada menos que de 154%. Pero en 2008, las palmas se las llevó la ARS Colonial, con 2% de los afiliados. Su rendimiento sobre el capital fue de 452%. La ARS Palic fue otra gran ganadora, al alcanzar un rendimiento de 436%, antes de impuesto. A diciembre de 2009 esta ARS contaba con el 12% de los afiliados. La Universal, otra ARS privada, también obtuvo un elevado rendimiento, aunque menor que las anteriores. Con una participación de mercado de 11%, registró un rendimiento sobre el capital de 65%" (Ruiz, Las "sacrificadas" ARS ganan hasta 452% de su capital, 2010).

270 Recordemos que en el esquema financiero solidario los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, así como los recursos que agrega el Estado, constituyen un fondo que se destina al pago de las pensiones correspondientes a los trabajadores retirados, cubiertos por el programa a partir de una serie de criterios.

271 El IDSS se creó en 1947. Adicionalmente, a fin de realizar el manejo financiero, se creó la Caja Dominicana de Seguro Social (CDSS) a cargo del Secretario de Estado de Previsión Social y, como órgano asesor, la Junta Médica Dominicana.

272 Desde 1959, por medio a la Ley 5885, existía un sistema de pensiones asistenciales destinadas a los empleados de la administración pública, con el único requisito de tener 25 años en el servicio y 60 años de edad o más. Su aplicación fue prácticamente nula; luego se convierte en RC por la Ley 379-81.

273 En 1997, mientras que el IDSS tenía 26 mil 126 pensionados, de acuerdo con datos de la ONE (2000), el de la 379-81 tenía 29 mil 319.

274 Ese mismo año se fundan cuatro administradoras que son la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, la Administradora Fiduciaria, la Administradora American Life y la AFP Siembra.

275 Mesa Lagos se ha referido a este sistema como sustitutivo porque se sustituye el sistema público por el privado. De igual forma, clasifica otros dos: el paralelo y el mixto.

276 Informe actuarial y técnico sobre el Régimen Nacional de Pensiones, determinación de los pasivos actuariales a cargo del Estado y lineamientos de la reforma a la Ley 379 (Secretaría de Estado de Finanzas, 2006).

277 El portafolio de la AFP es principalmente compuesto de títulos de deuda pública. No participan entonces del financiamiento del sector privado.

278 Debido a una excepcional caída de la tasa de interés combinada con una tasa de inflación que la superó, lo que evidencia que el confinar la rentabilidad de los fondos sólo a estrategias financieras, y escasamente a la producción, no garantiza la rentabilidad real del dinero, ni impacta positivamente en la calidad de vida de la gente.

279 En la Región del Valle la tasa de analfabetismo es exagerado: 25.6.

280 El sistema educativo dominicano contempla sesiones en la mañana, en la tarde, de noche y los fines de semana.

281 El currículo diseñado en el contexto del Plan Decenal y aprobado mediante la Ordenanza 1'95 establece un horario de 5 horas por día en el Nivel Básico, 6 horas para el Nivel Medio y 7 horas diarias para la Modalidad Técnico Profesional. El Plan Decenal de Educación plantea que hay tres factores que explican en parte el incumplimiento del horario escolar: la cultura educativa, el contrato del maestro y la falta de infraestructura.

282 En 1957, el INVI pasa al Banco Agrícola. En 1962 se crea el Instituto de Auxilio y Vivienda y en ese mismo año el Banco Nacional de la Vivienda.

283 La ACOPROVI abarca 16 organizaciones entre empresas constructoras y asociaciones de ahorros y créditos: <http://acoprovi.org/acoprovi.html>, consultada el 19 de marzo de 2010.

284 Para 2001-2002, se aprobaron dos decretos (93-02 y 784-02) en los que se establecía la dotación de títulos de propiedad por parte de bienes nacionales; sin embargo, esta competencia sólo la tiene el Tribunal Superior de Tierras. Según lo reportado por el onud (2008), esta situación creó ilusión a personas de bajos ingresos; sin embargo, la misma no tenía base legal, ya que no es de la competencia de esta entidad.

285 <http://www.inavi.gov.do/sobre-inavi/text2>

286 <http://www.dgdc.gov.do/marco.htm>

287 Aplicado, desde 2004, por la Secretaría de Estado de Interior y Policía, cuyo objetivo busca Garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como "Atacar integralmente las multicausales de la violencia y de la delincuencia".

288 Con este decreto se sustituye la Tarjeta de Asistencia Familiar por la TAE y se responsabiliza a la Secretaría de Estado de Educación del Programa.

289 En la ERP se propuso como nombre Sistema de Beneficiarios para programas sociales, pero conceptualmente se trata de la misma propuesta.



290 La transferencia por concepto de *Comer es primero* al inicio del programa era de RD\$550.00.

291 Al inicio del programa los límites de las edades eran de 6 a 16 años.

292 En el estudio del Centro Montalvo antes citado, se obtuvieron testimonios de beneficiarios del programa que sentían las acciones del programa como “ayuda del gobierno hacia ellos”, “un regalo del Presidente”, además de comentar algunas frases sugestivas de los(as) capacitadores(as) del programa que indicaban que la existencia del programa se debía al Presidente de la República: “este programa lo puso el Presidente, si el Presidente pierde, el programa se termina”. Al momento de realizarse el estudio (abril 2008), Dominicana se preparaba para las elecciones presidenciales.

293 La instauración de esta oficina, amparada legalmente por un decreto, representa una concepción excluyente para las mujeres para ocupar la Presidencia. Aun cuando fácilmente es posible derogar un decreto, el imaginario estará influido por la oficialización de un Presidente y una esposa.

Brasil

294 La elaboración de este informe estuvo a cargo de Aloísio Ruscheinsky, quien contó con el apoyo de Mariana O. Madruga, Mateus H. J. Nascimento y Jéssica Zipperer Muller, de la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

295 A publicação Radar Social 2006 (IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) enfatiza que a pobreza incide sobre 30.1%, totalizando 52.5 milhões da população brasileira em 2004, todavia o referido instituto de pesquisa informa que 9.5 milhões de pessoas saíram da indigência e de 18.4 milhões da pobreza entre 2004 e 2008.

296 Uma discussão teórica sobre as razões e conveniências do uso dos conceitos exclusão social, risco social e vulnerabilidade encontram-se longamente detalhado em IPEA/MTE. Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social. Convênio MTE/MTE/MTE; DIEESE, Brasília, 2007, disponível em http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf

297 Na história brasileira, segundo o presidente do IPEA, Márcio Pochmann, este dado pouco mudou desde o século XIX, quando os 10% mais ricos concentravam 68% da riqueza no Rio de Janeiro, capital do país.

298 Para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1981, a região tinha cerca de 40.5% de sua população em situação de pobreza e 18% em indigência. O relatório de 2006, portanto, 25 anos depois, sinaliza com a redução global para 38.5% e a da indigência para 14.7%, dados incompatíveis frente aos objetivos do milênio.

299 Medimos a desigualdade usando uma medida chamada de índice de Gini. Basicamente, ela vai de zero, que é a igualdade perfeita, inatingível, a um, que é a desigualdade perfeita, também inatingível, além de ser indesejável. Existem algumas controvérsias sobre o cálculo índice de Gini no Brasil, ou seja, existem algumas variações quanto ao valor do índice de acordo com as fontes e os autores consultados.

300 Constatação de Naomar de Almeida Filho, reitor da UFBA (Universidade Federal da Bahia) e membro do Observatório da Equidade do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), em artigo publicado pelo jornal Folha de S. Paulo, 2007-2010.

301 A urbanização ocorrida a partir de 1940 e reforçada ao longo do “milagre brasileiro” do início dos anos 70 produziu uma concentração populacional em grandes cidades, formando metrópoles com suas extensas periferias e sem a devida provisão de moradia para acomodar os trabalhadores e seus familiares, e menos ainda de serviços de saneamento básico adequados. A este propósito conferir Carlos Vainer, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, diz que as cidades são “campo de disputa por recursos públicos”. Entrevista “Cidade é arena para disputa de verba e poder”, ao jornal Folha de S. Paulo, 2003-2010.

302 Uma análise sumária ou preliminar dos dados sobre habitação realizada pelo IPEA e extraídos a partir da PNAD 2007 estão disponíveis em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar/06.moradia.pdf>. Em outra publicação o tema central também contempla as condições externas à vida familiar. IPEA. Primeiras análises-Saneamento básico e habitação-PNAD 2007. Comunicado da Presidência, nº 13, 2008, <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>

303 De acordo com o Censo Demográfico, em 2000 havia cerca de 1.7 milhão de domicílios localizados em favelas, abarcando uma população de 6,6 milhões de pessoas, 53% das quais nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, tidos como o coração da arrancada para o desenvolvimento econômico.

304 Na avaliação do coordenador do relatório e diretor do Centro de Estudos e Monitoramentos das Cidades do Programa da ONU para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o mexicano Eduardo Lopez Moreno, existe vínculo direto entre desigualdade e criminalidade. “Estatisticamente, existe sim um vínculo. É muito possível que a cidade mais desigual gere muito mais facilmente distúrbios e problemas sociais. As autoridades desses países vão deslocar recursos que deveriam ir para investimentos para conter esses movimentos sociais. O custo social acaba se traduzindo em custo econômico”, afirmou Moreno. A reportagem é de Alfredo Junqueira e publicada pelo jornal O Estado de S. Paulo, 2003-2010.

305 De acordo com o IPEA as favelas são setores especiais de aglomerados subnormais, que correspondem à informalidade habitacional decorrente do nãoatendimento aos padrões construtivos e urbanísticos vigentes. O IBGE define como aglomerado subnormal o “conjunto (favelas e assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”. Conferir, a esse respeito, IBGE. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

306 Referência ao trabalho de Celi Scalón & Maria A. de Oliveira Desigualdades de Classe e Desigualdades Espaciais. Congresso da SBS, 29/05 a 01/06 de 2007, UFPE, Recife (PE).

307 . Em julho de 2010 ocorreu em São Paulo (Brasil) o 13º congresso da Rede Mundial da Renda Básica ou Basic Income Earth Network (Bien) sob o tema “pode uma renda básica incondicional, paga a todo cidadão, ser um instrumento de justiça e paz?” com mais de 500 participantes de 30 países. A proposição fundamental desta rede consiste em oferecer a todos os cidadãos de uma nação uma renda básica de cidadania. (<http://www.ihuonline.unisinos.br/uploads/edicoes/1276549854.9028pdf.pdf>)

308 Giuseppe M. Cocco. Uma renda universal. Trabalho e vida tendem a coincidir. Entrevista a IHU on-line, Unisinos, 4/9/2006. http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=206

309 Professora da USP, reconhecidamente uma militante dos direitos humanos, em entrevista a Agência Carta Maior, 13-10-2006.

310 Professora do Departamento de ciência política da Unicamp-São Paulo, em 2006 coordenou um III congresso latinoamericano de Ciência Política sobre “Democracia e Desigualdades”, promovido pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP).

311 Para exemplificar um caso atual. O secretário Charles Roberto Pranke, da Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social da cidade de São Leopoldo, sul do Brasil, relata a experiência de transferência de renda: o Programa de Auxílio Solidário, em São Leopoldo desde 2005. Em 2009 o programa atendia aproximadamente 1500 famílias, que recebem uma bolsa de R\$ 117,00 por mês, para as quais é oferecido um processo de formação. Dois grupos de formação dentro dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como canais: um trata das questões cotidianas, da realidade diária; e o outro atende a questão motivacional, de estímulo a esta parcela da população que acabou excluída da sociedade. “Ajudamos nas questões de documentação, no sentido da formação cidadã,



e tentamos recuperar a autoestima, fazendo-os visualizar que o amanhã pode ser um dia diferente. A grande maioria não tem emprego, e bebem ou consomem drogas não porque querem, mas porque não conseguem visualizar nada na frente, só importa o hoje. Por isso precisamos criar esse mecanismo de motivação”.

312 Fagnani, Eduardo. Política social do Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas (SP): Instituto de Economia, Unicamp, tese, 2005.

313 Francisco C. Weffort professor de Ciência Política da USP, ex-ministro da Cultura, jornal Estado de S. Paulo, 01/10/2006.

314 Apresentamos a variação do dólar americano em relação ao real (moeda nacional) tendo como referência o mês de junho, assim sendo em 2000 = 1,808; 2002 = 2,714; 2004 = 3,129; 2006 = 2,248; 2008 = 1,619; 2010 = 1,807. Esta amostra da variação das moedas parece suficiente para atestar a temeridade de traduzir em cada momento o valor em reais em dólares. Talvez o mais sensato seria tomar o valor do dólar somente numa determinada data para realizar a equivalência.

315 De acordo com a 3ª edição do “Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde” (2009), o Programa Bolsa-família (PBF), instituído pela Lei o 10. 836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto o 5. 209, de 17 de setembro de 2004, criado com o intuito de apoiar os mais pobres e garantir seus direitos aos serviços sociais básicos, sendo então definido como um Programa de Renda mínima.

316 O PBF foi considerado pela revista inglesa The Economist, em reportagem intitulada “Nova abordagem sobre um velho problema”, em setembro de 2005, como o maior programa de transferência de renda da nova geração de programas sociais da América Latina. O Banco Mundial considerou o PBF uma política exitosa no combate à pobreza e à desigualdade e a recomenda a outros países.

317 Há um limite de ingresso pelo programa, ou seja, as famílias não fazem muitos filhos para receber auxílio, como tantos críticos pensam na sociedade. Ao receber o cartão bancário do PBF, o beneficiário deverá cadastrar sua senha e, a após ter feito isso, poderá sacar seu auxílio em qualquer um dos canais da rede de atendimento bancário (Caixa

Econômica Federal), mas existe um calendário classificando o dia de pagamento.

318 A assistência dada a cada família, segundo o “Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde” (2009), deve ser realizada por uma Equipe de Saúde da Família ou por uma Unidade Básica de Saúde, que deve orientar os beneficiários sobre o cumprimento de suas condicionalidades do Programa Bolsa Família. O acompanhamento dessas famílias acerca da saúde e nutrição deve partir do Sistema Único de Saúde (SUS).

319 Mara Rosange A. de Medeiros. Condicionalidades nos programas de transferência de renda: tensão entre direitos e controle dos pobres. Tese doutoramento, PPGSS, PUC-RS, Porto Alegre, 2008

320 O Seminário Crise, políticas públicas e transferência de renda, foi realizado dia 13 de maio de 2009, na Unisinos, evento em parceria do Instituto Humanitas Unisinos-IHU, com o Curso de Serviço Social, com o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) e a Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social de São Leopoldo (SACIS).

321 No Brasil, de acordo com o mesmo autor, se for mantido o ritmo da década será possível conseguir chegar em 22 anos ao nível de equidade do Canadá, sendo o principal desafio manter o paradigma de uma distribuição de renda mais justa, com redução efetiva das heterogeneidades econômicas e culturais. Outro desafio é a redução das fortes desigualdades regionais.

322 Frei Betto, foi assessor especial do presidente Lula (por um determinado período) participou ativamente desde o início da formulação, do planejamento e do projeto do Programa Fome Zero, reconhece que no campo do combate efetivo à pobreza existem discursos fáceis, porém soluções complicadas (jornal Brasil de Fato, 13 a 20/09/2006).

323 Ao longo da década atual existem duas PECs (Proposta da Emenda Constitucional) em tramitação no Congresso Nacional brasileiro com o objetivo de incluir a alimentação nos direitos sociais da Constituição Federal. A defesa e a aprovação da PEC modificam o artigo 6º da Constituição e inclui a alimentação entre os direitos sociais como uma prioridade no combate à pobreza. Desta forma, esta iniciativa coloca a alimentação no campo dos direitos fundamentais, como um direito permanente e reconhecido por meio de uma norma jurídica. 🐾



BIBLIOGRAFÍA

A

Alegre, Pablo (2008). *Comentarios sobre Marco Analítico AUSJAL*. Mimeo.

Abramo, Laís, Valenzuela, María Elena y Pollak, Molly (2000). *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 130.

Acción Social (2008). *Hechos y avances en atención a la población desplazada*.

Acción Social (2008). *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia*. ACNUR, Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá.

ACNUR (2002-2004). *Balance de la Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia, 2002-2004*. ACNUR, Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá.

ACNUR (2002-2004). *Gobierno y PMA: una alianza en favor de los desplazados*.

Actis, J. L. (2002). *La Reforma del Sistema de Pensiones en la República Dominicana: Antecedentes, Análisis y Perspectivas*. Distrito Nacional: Cenantillas.

Administradora de Subsidios Sociales (2009). *Esquema de Subsidios Sociales. Recuperado el 20 de marzo de 2010 de Administradora de Subsidios Sociales: Haciendo más por los que tienen menos*.

Alba F., Banegas, I.; Giorguli, S.; y Oliveira, O. (2006). *El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio*, CONAPO, México.

Alcaraz, Carlo, Daniel Chiquiar y Manuel Ramos-Francia (2008). *Diferencias Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004*. Documentos de Investigación, Banco de México N° 2008-06.

Alcázar, Lorena (2010). *Algunas reflexiones sobre el Programa Juntos. En Políticas Sociales en el Perú: Nuevos desafíos*. Editores Enrique Vásquez, Felipe Portocarrero y Gustavo Yamada. Universidad del Pacífico. En prensa.

Alcázar, Lorena; José Roberto López-Calix y Erick Wachtenheim (2003). *Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación*. Instituto Apoyo. Lima.

Altimir, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, N° 27*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Altimir, Oscar (1987). *Income Distribution Statistics in Latin America and their Reliability*. The Review of Income and Health, Serie 33, N° 2.

Alvarado, Betty (2008). *Costos de transacción generados en el proceso presupuestario en el Perú, en Apuntes N° 63, Segundo semestre 2008*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Amador A., Octavio y Monserrat Romero (2007). *México: indicadores y políticas laborales, semestre 2007. Pesquisas de Economía Informa*. Facultad de Economía UNAM.

Amarante, V. y Vigorito, A. (2007). *Evolución de la Pobreza en el Uruguay: 2001-2006*. ONUD-UNFPA-INE. Montevideo.

Análítica Internacional (2009). *Precariedad Fiscal en América Latina*. Grupo Coppan SC. Andrade, Luis Eduardo (2007). *La Relevancia de la Política Fiscal bajo el esquema de Dolarización de la Economía Ecuatoriana en el período 2000-2006*. PUCE: Facultad de Economía. Quito.

Andrenacci, Luciano; Fernando Falappa y Daniel Lvovich (2004). *Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)*. En Bertranou, Julián, Juan Manuel Palacio y Gerardo M. Serrano (compiladores). *El país del no me acuerdo*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Aponte, Carlos (2007). *Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general*. Fermentum, Año 17, N° 48, enero-abril.

Aponte, Carlos (2007). *Las redefiniciones recientes de la política social venezolana: marco de referencia para su análisis*. Caracas, CENDES, Informe final del proyecto de investigación "Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil".

Apoyo Consultoría S.A. (2000). *La situación económica y el discurso del nuevo gobierno*. En: Hechos y Eventos. S.I.

Apoyo Consultoría S.A. (2006). *Cambios institucionales en los programas sociales (1980-2005)*. En *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú*.

Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.

Atkinson, A. (2003). *Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches*. The Journal of Economic Inequality.

AUSJAL (2005). *Monitor latinoamericano, propuesta y experiencia. Presentación PPT, Parte 1 y 2*. Caracas.

AUSJAL (2006). *Proyecto: Observatorio Latinoamericano sobre Pobreza*. Red de homólogos sobre pobreza en América Latina.

AUSJAL (2009). *Proyecto Observatorio Latinoamericano de Pobreza. Componente: Monitor Social Latinoamericano*. Red de homólogos sobre pobreza en América Latina.

B

Ballén, Mariana (2002). *Una evaluación de los programas de lucha contra la pobreza rural en el Perú: PRONAMACHCS y Foncodes*. Pontificia Universidad Católica. Lima.

Balza, R. (2008). Venezuela. En Fisher-Bollin. Ed.

Balza, R. (2009). *Del golpe de Estado al Socialismo Bolivariano: 'primer periodo de transición del comunismo o de la construcción del socialismo'* Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales/ N°45, IIES-UCAB.



- Banco Mundial** (1993). *Poverty Reduction Handbook. Banco Mundial*. Estados Unidos.
- Banco Mundial** (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Oxford University Press. BM. Washington DC.
- Banco Mundial** (2004). *Ecuador Poverty Assessment, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit Latin America and the Caribbean Region*.
- Banco Mundial** (2006). *Dominican Republic Poverty: Assesment: Achieving more pro-poor growth*. BM. Santo Domingo.
- Banco Mundial** (2006). *Relatório Anual 2006*.
- Banco Mundial** (2006). *World Development Report: Equity and Development*. Banco Mundial. Estados Unidos.
- Banco Mundial** (2008). *Una Mirada de la Evolución Reciente de la Pobreza en el Perú: Avances y Desafíos*. Banco Mundial. Estados Unidos.
- Barba Solano, Carlos** (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?* Universidad de Guadalajara. México.
- Barba, C. y Valencia E.** (2000). *Modelos de política social mexicana y combate a la pobreza*. Versión en CD.
- Barbalet, J.M.** (1988). *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*. University of Minnesota Press.
- Barros, Ricardo et al.** (2007). *A Importância da Queda Recente da Desigualdade para a pobreza*, in R. Barros, M. Foguel e G. Ulyseia (orgs.), *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. IPEA. Rio de Janeiro.
- Barros, Ricardo Paes et al.** (2006). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. IPEA. Brasília.
- BCE** (2002). *Información Estadística Mensual*. Boletín N° 1805. Quito.
- BCE** (2007). *Información Estadística Mensual*. Boletín N° 1866. Quito.
- BCE** (2008). *Información Estadística Mensual*. Boletín N° 1882. Quito.
- BCE** (2009a). *Información Estadística Mensual*. Boletín No.1890. Quito.
- BCE** (2009b). *Información Estadística Mensual*. Boletín No.1889. Quito.
- BCE** (2009c). *Información Estadística Mensual*. Boletín No.1883. Quito.
- BCV** (1980). *Apéndice metodológico*. En Informe económico 1980, BCV.
- BCV** (1997). *Programa de actualización de las estimaciones macroeconómicas (PRACEM)*. Sistema de cuentas nacionales de Venezuela. Año base 1997. BCV. Caracas.
- BCV** (2009). *Informe económico 2008*, BCV. Caracas.
- BCV** (2010). *Información estadística*. BCV. Caracas
- BCV** (2010a). *Informe económico 2009*, BCV. Caracas.
- Beltrán, Arlette y Janice Seinfeld** (2009). *Desnutrición Crónica en el Perú: Un problema persistente*.
- Bernedo, A.** (2007). *Crecimiento, pobreza y desarrollo*. CIES. Perú.
- BID** (1998). *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*. BID. Estados Unidos.
- BID** (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID. Estados Unidos.
- BID** (2009). *Calidad de vida más allá de los hechos*. BID. Estados Unidos.
- Bohórquez Molina, J. Gerardo, et al.** (2003). *Los pobres del campo queretano*. INAH. México.
- Boltvinik, Julio** (1991). *La medición de la pobreza en América Latina*, en Revista Comercio Exterior, Vol. 41, N° 5, México.
- Boltvinik, Julio** (2001). *Opciones metodológicas para medir la pobreza en México*, en Revista de Comercio Exterior, Vol. 51, N° 10, México.
- Boltvinik, Julio** (2001). *Poverty Measurement Methods. An Overview*. SEPED Series on Poverty Reduction, ONUD.
- Boltvinik, Julio** (2003). *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*, en Revista de Comercio Exterior, Mayo, Vol. 53, N° 5, México.
- Boltvinik, Julio** (2007). *De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?* En Desacatos, Revista de Antropología Social. Enero-abril 2007. CIESAS. Ciudad de México.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli** (2004). *La pobreza en México y en el mundo: realidades y desafíos*. Gobierno de Tamaulipas. S.XXI editores. México.
- Bonilla, María Daniela** (2009). *Políticas económicas y gobernabilidad en el Ecuador, período 1997-2007*. PUC: Facultad de Economía. Quito.
- Bouillon, César y Gustavo Yamada** (2000). *Lineamientos de protección social: El caso peruano*. Documento de trabajo. BID. Estados Unidos.
- Brady, David** (2003). *Rethinking the Sociological Measurement of Poverty*, Social Forces; Vol. 81, Issue 3.
- Brasil.** Governo Federal (2009). *Emprego formal já ultrapassa 1.5 milhão de vagas em 2008*.
- Breceda, Karla; Jamele Rigolini y Jaime Saavedra** (2008). *Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation*. World Bank Policy Research Working Paper N° 4604. The World Bank.
- Buainain, Antonio Marcio; Dedecca, Claudio** (2009). *Emprego e trabalho na agricultura brasileira*. IICA. Brasília/DF.
- Busquets, José Miguel y Setaro, Marcelo** (2007). *Preparando las ideas y los actores para una futura reforma*, en Informe de Coyuntura 2007. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental.

C

- Caballero, César y Álvaro Suarez** (2007). *Indicadores sobre desplazamiento forzado en Colombia desde la mirada del Estado*. Evaluación del impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un Índice de Realización de Derechos. Miguel Serrano López-Editor, Consejería en Proyecto PCS, Bogotá.
- Calderón Hinojosa, Felipe** (2009). *Tercer Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico. Gobierno de México.
- Calero, Carla, Molina, Andrea** (2007). *Determinantes Microeconómicos de la Pobreza en Ecuador*. MCDS. Ecuador.
- Calvo, Juan José y Carlos Giraldez** (2000). *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al censo 1996*. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- Campillo Toledano, Claudia y Martínez Martínez** (2008). *El alivio de la pobreza en México, un asunto inconcluso. De la beneficencia a la inversión en capital humano*. Revista Análisis de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Vol. IX, N° 1.



- Cariola, Cecilia y Lacabana, Miguel** (2004). *Caracas metropolitana: exclusión social, pobreza y nueva pobreza en el contexto de las políticas neoliberales*, Cuadernos del Cendes, Año 21, N° 56.
- Cartaya Febres, Vanesa** (2007). *Agenda para el Diálogo sobre la Pobreza en Venezuela*. ILDIS. Caracas.
- Casas, A.** (1999). *El Banco Central de Venezuela: desafíos y soluciones 1994-1999*. BCV. Caracas.
- Castel, Robert** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós. Buenos Aires.
- Castel, Robert** (2004). *La inseguridad social*. Manantía. Buenos Aires.
- Castellanos, P.** (2010). *Nuestras desigualdades sociales son indignantes, porque podemos superarlas*. En *Perspectiva Ciudadana*.
- Castro, Jorge A.; Aquino, Luseni M. C.; Andrade, Carla C.** (2009). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. IPEA. Brasília.
- Castro, Juan** (2006). *Política fiscal y gasto social en el Perú: Cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares*. Universidad del Pacífico. Lima.
- Cattani, Antonio David; Cimadamore, Alberto D.** (2007). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Tomo Editorial/CLACSO. Porto Alegre.
- CDI-ONUD** (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006*. ONUD. México
- Cela, J.** (1997). *La otra cara de la pobreza*. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Distrito Nacional.
- Cely, Nathalie** (2009). *Política social y su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Presentación en PPT, presentada en el Seminario: "Macroeconomía de la Pobreza en Ecuador" en abril. PUCE. Quito.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** (2009). *Incidencia de la Miscelánea Fiscal 2010 aprobada por el H. Congreso de la Unión*. Palacio Legislativo de San Lázaro. México.
- CEPAL** (1997). *Alojar para el desarrollo: una tarea para los asentamientos urbanos*. CEPAL. Chile.
- CEPAL** (1998). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*. CEPAL. Chile.
- CEPAL** (2000). *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2000a). *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. CEPAL. Chile.
- CEPAL** (2001). *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Serie Políticas Sociales N° 45. CEPAL. Chile.
- CEPAL** (2002). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 54. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2002a). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2003). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 55. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2004). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 56. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2004a). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2005). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 57. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2005a). *Población indígena y afro ecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico socio demográfico, a partir del censo de 2001*. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2006). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 58. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2006a). *Panorama Social de América Latina. Capítulo I*. CEPAL. Chile.
- CEPAL** (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Chile.
- CEPAL** (2007a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 59. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2008). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*. Serie de Publicaciones Anuales de CEPAL N° 60. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2008a). *Panorama Social de América Latina 2007. Capítulo I*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL** (2008b). *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL** (2009). *Panorama Social de América Latina 2008. Capítulo I*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL, División de Desarrollo Social** (2005). *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. Serie Políticas Sociales N° 105, Santiago de Chile.
- CEPAL-AECI-Secretaría General Iberoamericana** (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Chacaltana, Juan** (2003). *Desafíos de las políticas de empleo*. En *Economía y sociedad*. N° 48. CIES. Lima.
- Chacaltana, Juan** (2008). *Hacia una ventanilla única para los programas sociales en el Perú*. Promoviendo alianzas y estrategias, Abt Associates Inc. Lima.
- Chávez, Hugo** (1998). *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una revolución democrática*. Caracas.
- Chong, Alberto y José Galdo** (2006). *Training Quality and Earnings: The effects of Competition on the Provision of Public-sponsored Training Programs*. BID.
- CODHES Informa-Ahora por los Desplazados** (2008). *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, Bogotá.
- Cohn, Amélia** (2003). *Reconfigurações da Questão Social no Brasil*. Social Watch.
- Collantes, Héctor y José Carlos Escobedo** (2007). *Más allá de lo monetario: cómo evalúan su bienestar los peruanos*. En *Papers economía*. Seminario de Investigación económica. Universidad del Pacífico. Lima.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado** (2008). *Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada*, Primer Informe a la Corte Constitucional. Bogotá.



Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2006). *Relatório Anual 2005*. ICRC.

CONLEC (2009). *Estadística del Sector Eléctrico Ecuatoriano Año 2008*. Quito.

CONEVAL (2008). *Informe de Evaluación de la Política del Desarrollo Social en México*. CONEVAL, México.

CONEVAL (2009). Comunicado de prensa N° 006/09.

CONEVAL (2009b). Comunicado de prensa N° 008/09.

Congreso de la Unión (2003). *Ley General de Desarrollo Social*. Congreso de la Unión.

Congreso Nacional de la República (2006). *Ley N° 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo*. Santo Domingo.

Congreso Nacional del Ecuador (2004). *Código del Trabajo*. Gobierno Nacional del Ecuador. Quito.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*. FCE, México.

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES) (2009). *Combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial*. CIES Lima.

Contraloría General de la República (2006). *Informe Macro del Programa del Vaso de Leche*. Contraloría General de la República. Lima.

Contraloría General de la República (2008). *Programas sociales en el Perú: Elementos para una propuesta de control gubernamental*. Contraloría General de la República. Lima.

Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2004). *Historia del Perú Contemporáneo*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

CORDIPLAN (1999). *Programa Económico de Transición 1999-2000*. Venezuela.

Corporán Medina, J. L. (2009). *Mujer y mercado laboral en República Dominicana*. Estudios Sociales. Santo Domingo.

Corporán, J. L., y Torres, J. N. (2006). *Diagnóstico de Circunscripción Tres del Distrito Nacional: Una Historia de Exclusión*. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo SJ. Santo Domingo.

Correa, Norma (2009). *Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público, en Economía y Sociedad N° 71*. CIES. Lima.

Costa, Márcia da Silva (2010). *Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira*. Cadernos CRH, Vol. 23, N° 58.

Cotler, Julio (1994). *Democracia e integración nacional. En Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Crabtree, John (1999). *Neopopulismo y el fenómeno Fujimori. En El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Ed. John Crabtree y Jim Thomas. Universidad del Pacífico. Lima.

Crabtree, John (2004). *Retrato del Perú: su historia, sus desafíos, su gente*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Crazut, R. (1980). *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1980*. BCV. Caracas.

Cruz, Márcio; Pessali, H. F. (2007). *As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do PBF*. Anais XII Encontro Nac. de Economia Política, São Paulo.

D

D'Elia, Yolanda (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. ILDIS. Caracas.

D'Elia, Yolanda y Cabezas, Luis Francisco (2008). *Las misiones sociales en Venezuela*. ILDIS, Caracas.

D'Elia, Yolanda y Maingón, Thaís (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. ONUD.

D'Elia, Yolanda; Thaís Maingón (2009). *La política social en el modelo Estado/Gobierno venezolano*. ILDIS. Caracas

D'Elia, Yolanda; Tito Lacruz; Thaís Maingón (2006). *Los modelos de política social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo, en: Maingón, Thaís (Coord.)*. Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. ILDIS-CENDES-UNFPA. Caracas.

Damián, Araceli (2010). *La mezquindad del CONEVAL*. Periódico El Financiero, marzo de 2010.

De Armas, G. (2008). *Sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la 'Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia' y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. Documentos de la ENIA. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Montevideo.

De Ferranti, D.; G. Perry F. Ferreira y M. Walton (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Resumen Ejecutivo. BM.

De Maria y Campos, Mauricio (2009). *El desarrollo de la industria mexicana en su encrucijada: entorno, desafíos estructurales y política industrial*. IIDSES. México.

De Rato, Rodrigo (2007). *Políticas macroeconómicas y equidad social*. Sesión inaugural de la conferencia CEPAL-FMI. Lima.

Dedecca, Cláudio (2007). *A Redução da Desigualdade no Brasil: Uma Estratégia Complexa*, in R. Barros, M. Foguel e G. Ulyseia (orgs.), *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. IPEA. Rio de Janeiro.

Del Rosario, P. J., Morrobel, J. y Martínez, C. (2009). *Crisis y pobreza rural en República Dominicana*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santo Domingo.

Delgado, Andy y Luis Gómez Calcaño (2001). *Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999*. Cuadernos del CENDES. Año 18, N° 46.

Demo, Pedro (2003). *Pobreza da pobreza*. Vozes. Petrópolis/RJ.

DGEC (1990). *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. DGEC. Montevideo.

Díaz Santana, M. (1996). *Educación y modernización social en la República Dominicana: Análisis sociológico del Plan Decenal*. Editora Corripio. Santo Domingo.

Díaz, Ramón et al. (2009). *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. CIES. Lima.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2002). *A Situação do Trabalho no Brasil*. DIEESE. São Paulo.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2010). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2009 y Actualización de Proyecciones para 2010*. LOM. Santiago de Chile.

Documento Conpes 3057 (1999)

Documento Conpes 3115 (2001)



Documento Conpes 3400 (2005)

Dotel, O., y Gómez, F. (2009). *Protección Social: Seguridad Social y Asistencia social.* ONUD. Distrito Nacional, República Dominicana.

Durand, Francisco (2004). *Fuego y humo: reconfiguración de la clase empresarial y cambios políticos en la globalización.* En Aportes al debate N°11. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

E

EIA (2010). *Weekly Venezuela Tia Juana Light Spot Price FOB (Dollars per Barrel) en U.S. Energy Information Administration Independent Statistic and Analysis.*

ENEMDU (2006 y 2008). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo.* SIEH. INEC. Ecuador.

Errandonea, Fernando (2007). *Estado Social en América Latina (1970-2000): prescindencia estatal y mercantilización.* Mimeo. Premio Único de Ciencias Sociales, Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay.

Escárte, M. y Jossie (2002). *Políticas públicas de empleo en Chile, Seminario Internacional sobre Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea.*

España, Luis Pedro (2001). *Superar la pobreza en Venezuela: el camino por recorrer en Superar la pobreza, Vol. 2, Proyecto Pobreza UCAB, Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales.* Caracas.

España, Luis Pedro (2005). *Las cifras de la pobreza en Venezuela. De las medias verdades a la utilidad verdadera.* Mimeo. IIES-UCAB, Caracas.

España, Luis Pedro (2006). *Mentiras.* El Nacional, 30 de septiembre de 2006.

España, Luis Pedro (2010). *Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela.* ILDIS. Caracas.

Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton University Press. New Jersey.

Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar.* Ediciones Alfons El Magnanim, Instituto Valenciano de Estudios e Investigación. Provincia de Valencia.

Esping-Andersen, Gosta (1996). *Después de la Edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial.* En Desarrollo Económico, Vol. 36, N° 142.

Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies.* Oxford University Press. Oxford.

Espinosa, Silvia y Jairo Núñez (2007). *Asistencia Social en Colombia. Diagnóstico y Propuesta. Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Departamento Nacional de Planeación.* Colombia.

Espinosa, Silvia y Jairo Núñez (2008). *Asistencia Social en Colombia, diagnóstico y propuestas.* Presentación PPT, Cátedra de Economía Política del Gasto Social, Especialización y Maestría en Política Social, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Esquivel, Gerardo (2009). *De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: El papel del diseño y conducción de la política económica en México.* El Colegio de México.

F

Farné, Stefano (2003). *Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia.* orr. Oficina regional para América Latina y el Caribe. Lima.

Faust, A. L. Vera; F. Vivancos y P. Echeverría (2001). *El impuesto al débito bancario: el caso venezolano.* En Temas de Coyuntura N° 43.

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.* Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 7. CEPAL.

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura.* Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4. CEPAL.

Figueroa, Adolfo (1999). *Distribución de ingresos y pobreza en el Perú.* En *El Perú de Fujimori: 1990-1998.* Ed. John Crabtree y Jim Thomas. Universidad del Pacífico; IEP. Lima.

Filgueira, Carlos (2002). *Desarrollo Social. En Encyclopedia of the Behavioral Sciences.* Elsevier Publishers. London-New York.

Filgueira, Carlos H. (1996). *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay.* CEPAL-Naciones Unidas. Montevideo.

Filgueira, Carlos H. (1999). *Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades. En Pobreza y desigualdad en América Latina.* PAIDós. Buenos Aires.

Filgueira, Carlos H. (2001). *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe.* Ponencia presentada en Seminario de CELADE. Santiago de Chile, 20-21 de junio.

Filgueira, Carlos H. (2002). *Intervención verbal en el Seminario Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina.* Pontificia Universidad Católica de Chile, UCU, ONUD, Fundación Ford. UCUDAL. Montevideo, 29 y 30 de julio.

Filgueira, Carlos H. (2006). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes.* En Política y Gestión N° 9. UNSAM y Homo Sapiens Editores. Buenos Aires.

Filgueira, F.; Ksztman, R. y Rodríguez, F. (2005). *Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI.* Revista Prisma N° 21. UCUDAL.

Filgueira, F.; Rodríguez, F.; Rafaniello, C.; Lijtenstein, S. y Alegre, P. (2005). *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado,* en Filgueira, F. y Gelber, D. (eds.) Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay. Revista Prisma, Número temático 21, UCUDAL. Montevideo.

Filgueira, Fernando (1997). *Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.* En Social Policy and Social Citizenship in Central America, Social Science Research Council. Guadalajara.

Filgueira, Fernando (1997a). *La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina.* En Globalización, ciudadanía y política social en América Latina. Nueva Sociedad. Caracas.

Filgueira, Fernando (1998). *Between a rock and a hard place.* Draft [ver próxima referencia].

Filgueira, Fernando (2000). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada,* en Roberts, Brian (Ed.), Ciudadanía y políticas sociales en América Central. El Salvador: FLACSO. [El artículo reproduce Filgueira F., 1998].

Filgueira, Fernando (2000). *La segregación social en el Uruguay del Presente.* Ponencia presentada al Seminario Segregación Social y Desintegración Urbana. INTEC, 27 de setiembre.

Filgueira, Fernando (2005). *La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina.* Mimeo. Montevideo.



Filgueira, Fernando (2005). *Propuesta para la coordinación académico-editorial de una publicación periódica de AUSIAL sobre desarrollo social de América Latina*. IPES-UCU. Montevideo.

Filgueira, Fernando (2006). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, en Serie de Políticas Sociales CEPAL-Naciones Unidas*. Santiago de Chile.

Filgueira, Fernando (2006a). *The Latin American Social States: Critical Junctures and Critical Choices en Yusuf Bangura* (ed.). *Democracy and the Developmentalist Welfare State*. UNRISD. Geneva.

Filgueira, Fernando y Lijtenstein, Sergio (2006). *La izquierda y las políticas sociales: desafíos y encrucijadas. En ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Informe de Coyuntura N° 6. Observatorio Político. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia (en prensa). *Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas*. En Crespo y Martínez (Comp.). *Políticas Latinoamericanas*. Ed. Tirant lo Blanch.

Filgueira, Fernando; C. G. Molina; Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2005). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. CIESU. Ponencia presentada ante el BID, agosto. Montevideo.

Filgueira, Fernando; Fernando Errandonea y Rafael Porzecanski (2002). *Negociación colectiva y políticas de formación profesional en el Uruguay. Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de desarrollo*. En Anne Caroline Posthuma (coord.). *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*. CINTERFOR-OIT. Montevideo.

Filgueira, Fernando; Alegre, Pablo (2008). *Logros y fracasos de una ruta de reforma híbrida: estructura de riesgo y protección social en el Uruguay*. IILS, OIT. Ginebra. [Publicada como: Alegre, Pablo; Filgueira, Fernando (2009). Una reforma híbrida. *La política social y laboral en el Uruguay de 1985 a 2008* en Revista Internacional del Trabajo. Vol. 128 (2009), N°3. Número monográfico: La experiencia neoliberal latinoamericana. OIT. Ginebra]

Filgueira, Fernando; Georgieva, Sophia V. y Lijtenstein, Sergio (2009). *Moving toward Comprehensive Social Policy: The Case of Uruguay en Estanislao Gacitúa-Marió, Andrew Norton, and Sophia V. Georgieva, [eds.]. Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*. BM. Washington, DC.

Fisher-Bollin [Ed.] (2008). *Eficiencia del gasto público en América Latina*, Río de Janeiro, SOPLA-Konrad Adenauer Stiftung.

Flcury, Sonia y Carlos Gerardo Molina (2000). *Modelos de Protección Social*.

Flórez Enciso, Luís Fernando; Vice Contralor General de la Nación (2005). *El desplazamiento forzoso de los colombianos y sus impactos patrimoniales*. Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento. Colombia.

FMI (2000). *Cartas de Intención, Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador*.

FMI (2001). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Washington. Publicaciones FMI.

FMI (2008). *Encarecimiento de los alimentos y los combustibles*. En: Revista FMI, Vol. 37, N° 7.

Francke, Pedro (1980). *Cambios institucionales en los programas sociales (1980-2005). En Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Ed. John Crabtree. Fondo Editorial de la PUCP; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; IEP. Lima.

Freije, Samuel (2002). *El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política*. BID

Frigotto, Gaudêncio (2004). *Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas*. In Novaes, R.; Vannuchi, P. *Juventude e sociedade: trabalho educação, cultura e participação*. Fundação Perseu Abramo. São Paulo.

Fundación Escuela de Gerencia Social (2006). *Flexibilización y precarización laboral, Investigación realizada con el apoyo de León Fernández B*. FECS.

G

Gabinete de Políticas Sociales (2006). *Nueva Política Social: Una Estrategia de Salida de la Pobreza*. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional.

Gabinete de Políticas Sociales (2009). *Base Legal*. SIUBEN. Santo Domingo.

García de Hernández, Norma (2006). *La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales*. En Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Vol. X, N°218 (50). Universidad de Barcelona.

García Naranjo, Aida (1992). *La experiencia del vaso de leche 1984-2001. Informe de Investigación*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1996). *Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela*. Temas de Coyuntura N° 33.

García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1998). *Lecciones de la crisis bancaria de Venezuela*. IESA. Caracas.

García, G.; R. Rodríguez; L. Marciano; R. Penfold y G. Sánchez (1997). *La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela*. Revista BCV Vol. XI N° 2.

García, O.; J. Guerra; J. Rojas y O. Ochoa (2007). *El libro en rojo del Banco Central de Venezuela y sus consecuencias inflacionarias*. El Nacional. Caracas.

García-Alba I., Pascual (2006). *La Estructura del IVA en México*. Revista Análisis Económico N° 48 Vol. XXI Tercer trimestre.

García-Huidobro, Guillermo (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile*. División de Desarrollo Económico. CEPAL.

Giraldo, César (2007). *¿Protección o Desprotección Social? Ediciones desde abajo*. Colombia.

Gobierno de México (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Gobierno Federal*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México.

Gobierno de México (2001). *La superación de la pobreza: una tarea contigo*. En Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Gobierno de México (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*. Gobierno Federal.

Gobierno de México (2007). *Vivir Mejor*. La política social. México, 2007. Gobierno Federal.

Gómez-Sabainim Juan C. (sf). *El panorama tributario en América Latina*.

González, Lissette; Tito Lacruz (2008). *Política social en Venezuela*. Centro Gumilla, Temas de Formación Sociopolítica, N°35. Caracas.

Goñi, Edwin; Humberto López y Luis Servén (2008). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. BM.

Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza-Grupo de Río (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Santiago de Chile.



Grupo Social CESAP-CISOR (2004a). *El costo de la vida.* Reporte Mensual Venescopio N° 3.

Grupo Social CESAP-CISOR (2004b). *Disparidades en las condiciones de vida.* Reporte Mensual Venescopio N° 1.

Grupo Social CESAP-CISOR (2005a). *Pobreza.* Reporte Mensual Venescopio, N° 4.

Grupo Social CESAP-CISOR (2005b). *La vivienda en Venezuela.* Reporte Mensual Venescopio N° 9.

Gruson, Alberto (1993). *Las disparidades en las condiciones de vida de la población de Venezuela.* Mimeo. CISOR. Caracas.

Gruson, Alberto (2005). *La representación cualitativa de las condiciones concretas de vida en un país.* Metodología de un caso para el procesamiento de los datos de grandes encuestas. Mimeo. Caracas.

Gruson, Alberto (2009). *Un mapa de posiciones geosociales: Estratos sociales y ámbitos urbano-regionales en Venezuela.* En Temas de Coyuntura N° 58. Caracas.

Gruson, Alberto et al. (1994). *Para una caracterización de las condiciones de vida de los hogares de Venezuela.* Un estudio metodológico y descriptivo a partir del dato censal de 1990. Mimeo. Ministerio de la Familia-ONUD. Caracas.

Guendel, Ludwig, Mauricio Gonzales, Fernando Carrera y Rodolfo Osorio (1999). *La Política Social con un Enfoque de Derecho.* Una reflexión a partir del caso costarricense. Mimeo. Costa Rica.

Guerra, J. (2004). *La política económica en Venezuela 1999-2003.* UCV. Caracas.

Guerra, J. (2006). *Venezuela endeudada. De la A a la Z* Editores. Caracas.

Guerra, J. (2008). *Las notas estructuradas: el gran negocio.* En Tal Cual, 03-03-2008.

Guzmán, R. (2007). *La informalidad en el mercado laboral urbano en la República Dominicana.* SEE, RCRB y BM. Santo Domingo.

H

Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa.* Taurus. Madrid.

Herrera, Pedro y Francke, Pedro (2007). *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes.* Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Huber, Huber (2005). *Globalization and Social Policy Developments in Latin America.* Chapter 4. En Glatzer, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. Globalization and the Future of the Welfare State. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Huber, Huber (2006). *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región.* Mimeo.

I

Ibáñez, Ana María (2004). *Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzoso en Colombia,* Documentos COHDES, N° 23.

Ibáñez, Ana María y Andrés Moya (2007). *La Población Desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.* Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Departamento Nacional de Planeación.

Ibáñez, Ana María y Carlos Eduardo Vélez (2005). *Civil Conflict and Forced Migration: The micro determinants and the welfare losses of displacement in Colombia.* Documento COHDES 2005-35, Universidad de los Andes. Colombia.

ICONTEC (2007). *Compendio tesis y otros trabajos de grado,* Bogotá.

IECON (2009). *Informe de coyuntura.* Uruguay 2008-2009. Área de Coyuntura, Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo.

IES-UCAB (2005). *Estratificación de Caracas a partir de la Data Censal.* Mimeo.

ILDIS (Ed.) (2003). *Informe Social 8 2002.* Caracas.

ILDIS (Ed.) (2004). *Informe Social 9 2003.* Caracas.

INE (2004a). *Atlas de Desarrollo Humano.* Primera Edición. Venezuela.

INE (2004b). *Reporte Social. 1er. Semestre 1997-2do. Semestre 2003.* N° 2. Venezuela.

INE (2005a). *Índice de Bienestar Social N° 1.* Caracas.

INE (2005b). *Mapa de la Pobreza.* Necesidades Básicas Insatisfechas. Caracas.

INE (2006a). *Índice de Desarrollo Humano en la República de Venezuela.* Caracas.

INE (2006b). *Línea de Pobreza.* Caracas.

INE (2006c). *Reporte Social. Edición Especial. 1er. Semestre 1998-1er. Semestre 2006.* N° 3.

INE (2008). *Informe sobre pobreza e indigencia. Cifras preliminares. Primer semestre 2008.* INE. Montevideo.

INE (2009). *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2008.* INE. Montevideo.

INE. *Encuestas de Hogares por Muestreo 1997-2007.* Montevideo.

INEC (2008). *Encuesta Nacional: Empleo, Desempleo y Subempleo.* Publicaciones INEC. Quito.

INEC/BID (2006). *Encuesta de Condiciones de Vida-Quinta Ronda, 2005-2006.* Quito.

INEC/CEPAL (2003). *Estimaciones y proyecciones de población, periodo 2000-2009.* Proyecciones oficiales a nivel nacional. Quito.

INE-FAS (1995). *Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994.* El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Fortalecimiento del Área Social-Instituto Nacional de Estadística. Montevideo.

INFA (2009). *Base de Datos Interna del INFA, FODI, ORI.* Quito.

Informador (2009). *El FMI critica subsidios eléctricos de República Dominicana.* En El Informador, 09-11-2009.

INNFA (2007). *Informe de Ejecución Presupuestaria de la Institución, Informe de Gasto 2002-2006 Consolidado Nacional.* Quito.

Instituto de Estudios Peruanos (2000). *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización?* IEP. Lima.

ILPES (2004). *Panorama de la Gestión Pública.* Primera Parte: El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe.

IPEA (2006). *Seminário Internacional. O Desafio da Redução da Desigualdade e da Pobreza.* IPEA. Brasília.

IPEA (2007). *Radar Social, 2006.*

IPEA (2008). *Pobreza e mudança social- PNAD 2007.* Comunicado da Presidência N° 9.



IPEA (2008a). *Saneamento básico e habitação-PNAD 2007*. Comunicado da Presidência, N° 13. Brasília.

IPEA (2009). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. Boletim de Políticas sociais, Vol. 1, N° 17. IPEA. Brasília.

IPEA (2010). *Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados*. Comunicado do IPEA N° 59. Brasília.

IPEA. *Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio*. Brasília.

IPEA/PNAD (2008). *Primeiras análises: demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza 2007*. Brasília.

IPEA/tem (2007). *Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social*. Convênio MTE/MTE/MTE; DI-EESE. Brasília.

IPSOS Apoyo (2008). Encuesta Nacional Urbana. En Resumen de Encuestas a la Opinión Pública, Año 8, N° 102.

Iranzo, Consuelo y Jacqueline Richter (2006). *Política laboral en la Venezuela de Hugo Chávez Frías*, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 11, N° 18.

Isuani, Ernesto Aldo (1985). *Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 97. IDES. Buenos Aires.

Isuani, Ernesto Aldo (1992). *Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?* En *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 125. IDES. Buenos Aires.

Isuani, Ernesto Aldo y San Martino, Jorge A. (1993). *La reforma previsional argentina; opciones y riesgos*. Miño y Dávila Editores-CIEPP. Buenos Aires.

K

Katzman, R. (1989). *Heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo*. En *Revista de la CEPAL* N° 37. Santiago de Chile.

Katzman, R. (1996). *Marginalidad e integración social en Uruguay*. En *Revista de la CEPAL*, N° 62. Santiago de Chile.

Katzman, R. (2005). *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Documento de trabajo N° 1. Serie Aportes conceptuales. IPES-UCUDAL. Montevideo.

Katzman, R. (coord.) (1999). *Activos y estructuras de oportunidades*. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. ONUD-CEPAL. Montevideo.

Katzman, R. y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES-UCUDAL. Montevideo.

Katzman, R. y Retamoso, A. (2006). *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*. Documento de trabajo N° 7. Monitor Social del Uruguay. IPES-UCUDAL. Montevideo.

Katzman, R. (1989). *La Heterogeneidad de la Pobreza*. El Caso de Montevideo. *Revista de la CEPAL*, N° 37. Santiago de Chile.

Katzman, R. (1996). *Virtudes y Limitaciones de los Mapas Censales de Carencias Críticas*. *Revista de la CEPAL*, N° 58. Santiago de Chile.

Katzman, R. (Coord.) (1999). *Activos y Estructura de Oportunidades*. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. ONUD-CEPAL. Montevideo.

Katzman, R. y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la Infancia y de la Familia en Uruguay*. IPES-UCUDAL. Montevideo.

Katzman, R. et al. (1999). *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. OIT.

Katzman, R. et al. (2003). *La ciudad fragmentada: Mercado, Territorio y Marginalidad en Montevideo*. Working paper series, Princeton University.

Kliksberg, Bernardo (2002). *Desigualdade na América Latina: O Debate Adiado* (3ª ed.). Cortez/UNESCO. São Paulo/Brasília.

Krivoy, R. (2002). *Colapso: la crisis bancaria venezolana de 1994*. IESA. Caracas.

Kuh, D. D et al. *Pobreza no rio grande do sul: a heterogeneidade revelada pela abordagem das capacitações nos municípios gaúchos*. In *Teoria e Evidências Econômicas*. Passo Fundo. Vol. 14, N° 26. Brasil.

L

Lacruz, Tito (2006). *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. En Maingón, Thais (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. ILDIS-CENDES-UNFPA. Caracas.

Lahera P., Eugenio (2000). *Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 16.

Larrañaga, Oswaldo (2007). *La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 58, CEPAL, Santiago de Chile.

Larrea, Carlos; Carrasco, Fernando; Cervantes, Javier y Viedma, Noemí (1999). *Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y tipología*. ODEPLAN. Quito.

Larrea, Carlos; Camacho, G. y Sánchez, Janeth (2006). *Empleo y Género en el Ecuador: situación, políticas y perspectivas*. OIT. Lima.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin. Paris.

Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2006*. Brasil.

Lavado, Pablo (2007). *Desigualdad en los programas sociales en el Perú*. CIES. Lima.

Lavalle, Adrián Gurza; Castello, Graziela e Bichir, Renata M. (2008). *Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo*. RBCS, Vol. 23, N° 68. Brasil.

Lavalle, Adrián Gurza; Houtzager, Peter P. y Castello, Graziela (2006). *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, N° 60. Brasil.

Layrisse, I. (2008). *Una relectura de la descentralización fiscal en Venezuela a partir de las cuentas consolidadas. Un proceso vulnerable*. *Temas de Coyuntura* N° 57. Caracas.

Layrisse, I. y M. Moreno (en prensa). *La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño?* Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Lechini (2008). *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. Programa Sur-Sur, 1ª ed. CLACSO. Buenos Aires.

Leguizamón, S. Á. (2005). *Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza*. En S. Á. (Comp.). *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO. Buenos Aires.

Lévy, JP. (2003). *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*. Pearson Educación S. A. Madrid.

Lizardo, J. (2006). *Dime de cuánto dispones y te diré para cuánto alcanza. Viabilidad financiera de la reforma de Salud y Seguridad Social en la República Dominicana*. Estudios Sociales. Santo Domingo.



Lo Vuolo, Rubén M. (1995). *The Welfare State in Contemporary Argentina. An Overview. Proyecto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America: Welfare Reform in a Democratic Context*. Working Paper. Kellogg Institute.

Lo Vuolo, Rubén M. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Grupo Editor Altamira. Buenos Aires.

Lo Vuolo, Rubén M. (2005). *La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas*. Mimeo.

Lo Vuolo, Rubén M. y Alberto Barbeito (1993 y 1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila Editores-CIEPP. Buenos Aires.

Lopes, José Rogério (2008). *Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza*. Caderno CRH, Vol. 21, N° 53, Salvador, Brasil.

López Becerra, Mario Hernán (2007). *El Asunto de la Políticas Públicas*. Manizales.

Losada, Rodrigo (sf). *Manual de Enfoques*. Versión preliminar sin publicar.

Luhmann, Niklas (1992). *Sociología del riesgo*. Universidad de Guadalajara. México.

M

Maingón, Thaís (2006). *Caracterización de las estrategias de la lucha contra la pobreza en Venezuela 1999-2005*. En Fermentum, Año 16, N° 45.

Maiolino, A. L. G y Mancebo, D. (2005). *Análise histórica da desigualdade: marginalidade, segregação e exclusão*. *Psicologia & Sociedade*, Vol. 17, N° 2. Brasil.

Mancebo, María Ester y Bentancur, Nicolás (2007). *Políticas educativas 2006*. En *Informe de Coyuntura N° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Ediciones de Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

Marques, E. *Políticas públicas, Pobreza Urbana e Território*. DCP/USP e CEM/CEBRAP.

Martínez, David (2008). *La política social y la pobreza en Guanajuato*. UIA León, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.

Martínez, Mauricio (2008). *Política monetaria en el Ecuador: manejo y perspectivas*. Fondo Latinoamericano de Reservas. Dirección de Estudios Económicos. Bogotá.

Martins, José de Souza (1997). *Exclusão Social e a nova desigualdade*. 3ª ed. Paulo. São Paulo.

Martins, José de Souza (2008). *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história da modernidade anômala*. 2ª ed. Contexto. São Paulo.

Mauro, Raúl (2006). *Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo*. En *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. DESCO. Lima.

MBS/PPS (2007). *Base de Datos Interna de la Unidad de Planificación*. Quito.

McCoy, Jennifer (2007). *¿De democracia representativa a democracia participativa? La transformación del régimen en Venezuela*. En McCoy, Jennifer y David J. Myers (Comp.). *Venezuela: del Pacto de Punto Fijo al Chavismo*. El Nacional. Caracas.

MCDS (2007). *Política Nacional de Inclusión Económica 2007-2009*. Gobierno Nacional del Ecuador. Quito.

MCDS (2008). *Agenda Social 2008*. Gobierno Nacional del Ecuador. Quito.

MCDS (2008a). *Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador*. Publicación en CD-ROM. Quito.

MCDS (2009). *Agenda Social 2009*. Gobierno Nacional del Ecuador. Quito.

MCDS, Subsecretaría de Gestión de Políticas y Seguimiento Social. (2009). *Archivo Cobertura Programas*. Quito.

MCDS/SELBEN (2009). *Capacitación de metodología del operativo del Registro Social 2009*. Presentación PPT. Quito.

MCPE (2009). *Política económica para enfrentar la crisis*. Quito.

MEC (2006). *Plan Decenal de Educación*. Quito.

Medeiros, M.; Britto, Tatiana e Soares, Fábio (2007). *Transferência de renda no Brasil*. CEBRAP, N° 79. Brasil.

Medeiros, Marcelo (2005). *O que faz os Ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. Hictec: Anpocs. São Paulo.

Méndez Castellano, H y Méndez M, C. (1994). *Sociedad y estratificación social*. Método Graffar Méndez Castellano, FUNDACREDESA. Caracas.

Mendoza, Waldo (2008). *Crecimiento, inflación y pobreza en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2006). *Una Vida Digna Para Todos*. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Lima.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2007). *Futuro Sin Pobreza: Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas*. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Lima.

Mesa-Lago, Carmelo (2000). *Desarrollo social, reforma del estado y la seguridad social, al umbral del siglo xx*. Serie Políticas sociales. CEPAL. Chile.

MF (2007). *Presupuesto Consolidado de Programas Sociales. Cédulas Presupuestarias, Programas Sociales 2004-2007*. Quito.

MF (2009). *Información Fiscal y Financiera. Ejecución Anual*. Quito.

MF, Subsecretaría de Presupuesto. ESIGEF. (2009). *Base de Datos: Presupuesto de las Instituciones*. Oficio N° 425358. Quito.

MF, Subsecretaría de Presupuestos (2007). *Presupuesto Público por Sectores-Estructura. 1995-2007*. Quito.

MF, Subsecretaría de Presupuestos (2009). *Estadísticas Presupuestarias. Gastos Consolidados por Sector*. Quito.

MF, Subsecretaría de Tesorería de la Nación (2007). *Información Presupuestaria Transferida a entidades del Sector Social, período 2001-2007*, Oficio N° MEF-STN 2007-5454. Quito.

Midaglia, Carmen y Florencia Antía (2007). *La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* En Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 16. Montevideo.

MIDUVI, Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos (2009). *Programación de Proyectos de Inversión. Base Interna Departamento de Planificación*. Quito.

MIDUVI, Subsecretaría de Vivienda (2009). *Gestión MIDUVI 2007-2008*. Quito.

MIES (2007). *Información Histórica Operación Rescate Infantil: 2000-2007 Base de Datos Interna*. Quito.



- MIES (2009). Programas del MIES. *Folleto*. Quito.
- MIES, Subsecretaría de Protección Familiar (2009). *Enfoques de la Subsecretaría de Igualdad, Inclusión Social y Protección Integral*. Presentación en PPT. Quito.
- Ministerio** de Economía Planificación y Desarrollo (2009). *Propuesta de Ley Estrategia Nacional de Desarrollo. Cumbre por la unidad nacional frente a la crisis económica mundial*. Santo Domingo.
- Ministerio** de Economía y Finanzas (2007). *Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010*. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima.
- Ministerio** de Planificación y Desarrollo. *Sistema de Indicadores Sociales para Venezuela*. Caracas.
- Ministerio** del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2001). *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas.
- Ministerio** del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas.
- Molano** R. Manuel J. (2008). *En materia de Productividad hemos fracasado. Palabras pronunciadas ante el Consejo de Representantes de la Quinta Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las utilidades de las Empresas*. México.
- Molina**, Carlos Gerardo (2003). *Gasto Social en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo del INDES, BID.
- Mommer**, B. (2002). *Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero*. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8, N° 2.
- Montaña**, Tathiana (2006). *La sentencia de los desplazados*. Indepaz. Colombia.
- Morillo**, A. (2005). *Unidad Asesora de Análisis Económico y Social*. MEPLYD. Santo Domingo.
- Morillo**, A. (2008). *Medición de la Pobreza Monetaria Mediante la Encuesta de Fuerza de Trabajo (EFT) del Banco Central de la República Dominicana: Propuesta Metodológica y Resultados 2000-2008*. MEPLYD. Santo Domingo, DN.
- Morón**, Eduardo y Cynthia Sanborn (2007). *Los desafíos del policy making en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de trabajo 77. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.
- Morón**, Eduardo; Juan Francisco Castro y Cynthia Sanborn (2009). *Helping Reforms Deliver Inclusive Growth in Peru*. En Liliana Rojas (Ed.). *Growing Pains in Latin America*. Center for Global Development.
- MPF (2010). *Estadística y Gestión en Ministerio de Planificación y Finanzas*. Caracas.
- MSP (2007). *Base de Datos Interna, Proceso de Gestión Financiera*. Oficio SGF-10-0142-2007. Quito.
- MSP (2007). *Programa Nacional de Control de Tuberculosis. Informe Interno*. Quito.
- MSP (2007). *Programa Nacional de Prevención y Control de ITS-VIH/SIDA*. Quito.
- MSP, Consejo Nacional de Salud (2006). *Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador*. Quito.
- MSP, Programa de Alimentación Ecuador (2007). *Base de Datos Interna*. Quito.
- MSP, Programa de Maternidad Gratuita (2009). Oficio N° UELGAI-CG-100276-2009. Quito.
- MSP, Subsecretaría de Aseguramiento de la calidad (2009). Oficio N° SAC- 12-2009. Quito.
- MSP, Subsecretaría de Extensión de Protección Social en Salud (2007). *Aseguramiento Universal en Salud*. Quito.
- MSP, Subsecretaría de Gestión de la Calidad (2008). *Indicadores Básicos de Salud: Ecuador 2008*. Quito.
- MSP, Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (2007). *Monto de la inversión social anual. Presupuesto asignado, transferido y ejecutado*. Quito.
- MSP/LMGYAI (2007). *Prestaciones reportadas años 2001-2007. Base de datos interna*. Quito.
- MSP/PAI (2007). *Base de Datos Interna*. Quito.
- MSP/PANN (2007). *Base de Datos Interna*. Quito.

N

- Naim**, M. (1993). *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. The Carnegie Endowment. Washington.
- Naranjo**, Mariana (2008). *La Política Social Ecuatoriana. Periodo: 2000-2006*. En Revista Economía y Humanismo N° 21. Instituto de Investigaciones Económicas, PUCE. Quito.
- Narayan** D. Petesch P. (2007). *Moving Out of Poverty: Cross-Disciplinary Perspectives on Mobility*. Vol. 1. BM.
- NEFFA, Julio C. (Coord.); S. Álvarez, A. Battistuzzi, E. Biaffore, y A. Suarez (2008). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires, Ministerio del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, CONICET, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-CEIL-PIETTE*.
- Neri**, Marcelo (2007). *A Dinâmica da Distribuição Trabalhista. In R. Barros, M. Foguel e G. Ulyssea (orgs.), Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. IPEA. Rio de Janeiro.
- Neri**, Marcelo (2010). *A geografia das fontes de renda. Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro .
- Néri**, Marcelo (sf). *Os números da miséria*. FGV.
- Neyra**, Gonzalo (2009). *Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas? En Economía y sociedad N° 72*. CIES. Lima.
- Noieto**, Marlova Jovchelovitch y Werthein, Jorge (2004). *Pobreza e Desigualdade no Brasil: Traçando Caminhos para a Inclusão Social*. UNESCO. Brasília.
- Nussbaum** (2003). *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*.
- Nussbaum**, Martha c. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge University Press. Cambridge, UK. [Edición en español: *Mujer y desarrollo humano*. Herder, 2002. Madrid.]

O

- Observatorio** de Políticas Sociales (2010). *La Deuda Pública de la República Dominicana*. Boletín 13. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo SJ. Distrito Nacional, República Dominicana.
- Oficina** de Desarrollo Humano de República Dominicana (2009). *Política social: capacidades y derechos*. ONUD. Santo Domingo de Guzmán.



oit. Panorama Laboral 2008 (2009). Lima: oit/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. oit.

OMC (2005). *Examen de las Políticas Comerciales Vol. N° 8*. Ecuador. Bernan Press. Maryland.

ONAPLAN (2000). *Política Social del Gobierno Dominicano Vol. I. Secretariado Técnico de la Presidencia*. Santo Domingo de Guzmán.

ONAPLAN (2005). *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo.

OPS (2008). *Perfil de los Sistemas de Salud de Ecuador, monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma*. 3ª Edición. OPS. Washington DC.

Ordoñez, Gerardo (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. UNAM.

Osta Trestini, Karelys (2007). *Desempleo e informalidad en América Latina: Definiendo políticas públicas para Venezuela*. En Revista Venezolana de Gerencia Vol.12, N° 38.

P

Padioueu, Jean G. (1989). *El Estado en concreto*. Capítulo 1. FCE. México.

PAE (2009). Oficio N° 113-09 CNAE. Quito.

Palacios Sanabria, María Teresa (2007). *Política Pública con Enfoque en Derechos Sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme*, Estudio Socio-jurídico 9 (Número especial). Bogotá.

Palma, P. (1985). *La economía venezolana en el periodo 1974-1983. De la bonanza al estancamiento y la crisis*. ANCE, Serie Cuadernos 11. Caracas.

Patruyo, Thanalí (2008). *El estado actual de las misiones sociales: Balance sobre su proceso de implementación e institucionalidad*. ILDIS. Caracas.

PEA (2007). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos Sociais, Edição Especial N° 13*. Brasília.

Pensionas, S. D. (2009). *Memorias 2009*. SIPEN. Distrito Nacional.

Pérez C. (2004). *Técnicas Multivariable de Datos*. Aplicaciones con SPSS. Pearson Educación S. A. Madrid.

Pérez de Murzi, Teresa (2008). *Política de vivienda en Venezuela (1999-2007)*. Balance de una gestión en la habilitación física de barrios. En Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XII, N°270 (36).

Pérez, J. (1976). *Hundiéndonos en el excremento del diablo*. Editorial Lisbona. Caracas.

Pérez-Muñoz, Cristian (2008). *Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo workfare. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay*. En Betty Espinosa, Ana Esteves y Marcela Pronko (Eds.). *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*. FLACSO Ecuador. Quito.

Perry, Guillermo (2005). *El papel de las instituciones. En Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido, serie Desarrollo para Todos, N°8*. BM y Alfaomega. Colombia.

Peters, Guy (1999). *La Política de la Burocracia*. FCE. México.

Picolotto, Volnei (2005). *Pobreza como Privação de Capacitações no Rio Grande do Sul*. ANPEC Sul.

Pita, Marina (2010). *Bolsa Família. Novos passos para uma política social consistente*. In Revista Desafios do Desenvolvimento N° 61. IPEA. Brasília.

PNAD (2008). *Síntese de indicadores 2007*. IBGE, CD-ROM. Rio de Janeiro.

PNAD-2007 (2008). *Brasil*. IBGE, Vol. 28. Rio de Janeiro.

ONUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano República Dominicana 2008*. Editora Taller. Santo Domingo.

ONUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasil.

Pochmann, Márcio (2001). *A Década dos Mitos*. Contexto. São Paulo.

Pochmann, Márcio (2006). *Mapa recente da dinâmica do emprego formal no Brasil*. In. Macambira, J. (Org.). *O mercado de trabalho formal no Brasil*. Imprensa Universitária. Fortaleza.

Polanyi, Karl. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. FCE. México DF.

Ponce Zubillaga, María Gabriela (2005). *Condiciones diferenciales de vida en la ciudad de Caracas, Temas de Coyuntura, N° 52*.

Ponce Zubillaga, María Gabriela (2009). *La Pobreza en Venezuela: Mediciones y Diversidad. Trabajo de ascenso para optar a la categoría de profesor agregado*. UCAB.

Ponce, Gabriela (2006). *Condiciones diferenciales de vida en la ciudad de Caracas*. Caracas.

Ponce, Juan (2009). *El desafío de la superación de la pobreza y la desigualdad en la actual coyuntura ecuatoriana*. PUCE. Quito.

Prast I Catalá, Joan (2002). *Instituciones y Desarrollo América Latina*. En Revista Perspectiva, N° 1, IV trimestre.

Presidencia de la República Dominicana (2002). *Informe de Política Social, Vol. 1*. Santo Domingo.

Presidencia de la República Dominicana (2005). Decreto 570-05. Santo Domingo.

Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Plan de Reforma de Programas Sociales*. En El Peruano, 30-03-07. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros (2008). *Marco Social Multianual 2009-2011*. Presidencia del Consejo de Ministros-CIAS. Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros (2008). *Política Social: Compendio de Normas para la Estrategia Nacional CRECER. Presidencia del Consejo de Ministros-CIAS*. Lima.

Prieto, M. P. (2008). *Políticas de Atención a la Pobreza y la Desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. CLACSO-CROP. Buenos Aires.

Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES) (2006). *El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder judicial*. En Ernesto Stein; Mariano Tommasi; Kolso Echebarría; Eduardo Lora y Mark Payne (Eds.). *La política de las políticas públicas*. 1ª Edición. Segunda Parte. Planeta Mexicana, S.A. de C.V. Nueva York.

Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES) (2006). *Panorama General*. En Ernesto Stein; Mariano Tommasi; Kolso Echebarría; Eduardo Lora y Mark Payne (Eds.). *La política de las políticas públicas*. 1ª Edición. Segunda Parte. Planeta Mexicana, S.A. de C.V. Nueva York.

Q-R

Quintana Benavides, Augusto (2004). *La perspectiva de derechos en programas sociales. VI Foro de Equidad Social*. BID, SDS, *Unidad de Pobreza y Desigualdad*. Estados Unidos.

Registro Oficial N° 215 (2006). *Ley de Mercado de Valores*. Quito.



- Registro** Oficial N° 250 (2001). *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*. Quito.
- Registro** Oficial N° 257 (2006). *Ley de Hidrocarburos*. Quito.
- Registro** Oficial N° 290 (1998). *Ley General de Seguros*. Quito.
- Registro** Oficial N° 307 (2001). *Ley General de Minería. Reglamento General de la Ley de Minería*. Quito.
- Registro** Oficial N° 43 (1996). *Ley de Régimen del Sector Eléctrico*. Quito.
- Registro** Oficial N° 528 (2009). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público y al Código del Trabajo*. Quito.
- Registro** Oficial N° 561 (2009). Decreto Ejecutivo N° 1626. Quito.
- Registro** Oficial N° 644 (2009). *Ley para el Pago Mensual del Fondo de Reserva y Régimen Solidario de Cesantía por parte del Estado*. Quito.
- Reglamento** del Gabinete de la Política (2005). *Resolución GASO N° 2. Gabinete de Políticas Sociales*. Santo Domingo de Guzmán.
- Rego**, Walquiria Leão (2008). *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*. In Revista de Cultura e Política, N° 73. São Paulo.
- Revista** Brasileira de Ciências Sociais (2000). *Dossiê Desigualdades*. ANPOCS. São Paulo.
- Rey** de Marulanda, Nohra; Jorge Ugaz y Julio Guzmán (2006). *La Orientación del Gasto Social en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo del INDES, I-64. Documentos de Trabajo del INDES, Washington DC.
- Riutort**, Matías y Orlando, María Beatriz (2001). *Las cifras de pobreza en Venezuela*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- Riutort**, Matías y L. Zambrano (1997). *Volatilidad de la política fiscal en Venezuela*. Temas de Coyuntura N° 35.
- Riutort**, Matías (1999a). *El Costo de Erradicar la Pobreza. En Pobreza: Un mal Posible de Superar. Resúmenes de los Documentos del Proyecto Pobreza*, Vol. 1. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB-Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales.
- Riutort**, Matías (1999b). *Pobreza, Desigualdad y Crecimiento Económico en Venezuela. En La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones*. Documentos del Proyecto Pobreza, N° 3. UCAB-Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales.
- Riutort**, Matías (1999c). *Las Causas de la Pobreza en Venezuela*. Temas de Coyuntura, N°40. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- Riutort**, Matías (2004). *Ingreso, Desigualdad y Reducción de la Pobreza en Venezuela*. En Revista del Banco Central de Venezuela, Vol. XVIII, N°2. Banco Central de Venezuela.
- Riutort**, Matías (2006). *Ingreso, Desigualdad y Pobreza: 1995-2005*. Temas de Coyuntura, N°43. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- Riutort**, Matías (2007). *La economía venezolana en el 2007 y perspectivas para el 2008*. Temas de Coyuntura, N°56. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- Riutort**, Matías y Balza, Ronald (2001). *Salario Real, Tipo de Cambio Real y Pobreza en Venezuela: 1975-2000*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB.
- Riutort**, Matías, (2009). *Crecimiento pro-pobre en Venezuela: 1975-2007*. En Revista Temas de Coyuntura, N° 58.
- Robles**, Marcos y Azevedo, Viviane (2007). *Rol de la geografía en el comportamiento del bienestar*. BID.
- Rocha** L., Gerhardt T. E. e Santos D.L. (2007). *A heterogeneidade social e a nutrição*. In Rev. Latino-am Enfermagem, N° 15.
- Rodríguez**, A. (2002). *La Reforma Petrolera Venezolana de 2001*. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.
- Rodríguez**, Carlos (2005). *Sete Grandes Debates sobre Desigualdade Social*. In A. D. Cattani et al. *Desigualdades na América Latina; Novas Perspectivas Analíticas*. Editora da UFRGS. Porto Alegre.
- Rodríguez**, G. (1986). *¿Era posible la Gran Venezuela? Los Cinco Años de CAP*. Editorial Ateneo de Caracas. Venezuela.
- Rodrik**, Dani (2001). *¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?* En Revista de CEPAL 73. CEPAL. Santiago de Chile.
- Roelgien**, Haak (1987). *El programa del vaso de leche. En Estrategias de vida en el sector urbano popular*. Lima.
- Rojas**, Ingrid y Yurivilca, Rossemay (2008). *Efecto de las remesas del exterior sobre el bienestar de los adolescentes en el Perú: Análisis de la educación y el trabajo infantil (2005-2006)*. Universidad del Pacífico-Save the Children. Lima.
- Romero** Indira, Máttar Jorge (2009). *La manufactura mexicana en aprietos: notas para la reflexión en el marco de la crisis global*. Boletín Informativo Techint N° 329.
- Rosario**, P. J.; Morrobel, J. y Martínez, C. (2009). *Crisis y pobreza rural en República Dominicana*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Ruíz** Vásquez (2002). *Consejos Básicos para la Redacción de Trabajos Académicos*. Ediciones Hispanoamericanas Ltda., Bogotá.
- Ruiz**, E. (2009). *El Metro de Santo Domingo, entre los más "baratos" del planeta*. En Clave Digital, 13-09-2009.
- Ruiz**, E. (2010). Semanarios CLAVE.
- Sachs**, Jeffrey (2005). *O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. Companhia das Letras. São Paulo.

S

- Sader**, Emir (2006). *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. Boitempo. São Paulo.
- Sales**, Teresa (1994). *Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 25, N° 9.
- Salinas** C. Edmar y Ma. Elena Tavera (2004). *La transición de la economía mexicana 1982-2000*. III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado.
- Salm**, Cláudio (2007). *Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Leitura Crítica*. In R. Barros, M. Foguel e G. Ulyseia (orgs.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma Análise da Queda Recente*. IPEA. Rio de Janeiro.
- Samaniego**, Norma (2009). *El crecimiento explosivo de la economía informal*. En Revista Economía UNAM Vol. 5 N° 13.
- Samaniego**, Norma (2009). *La crisis, el empleo y los salarios en México*. En Revista Economía UNAM, Vol. 6 N° 16.
- Sanborn**, Cynthia (2008). *Del dicho al hecho: empresarios y responsabilidad social en el Perú*. En Revista Brújula. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.



- Sánchez, R.** (2006). *Hacia un plan de acción para implementar políticas activas de empleo*. STP-UIS. Santo Domingo.
- Santa María, Mauricio; Fabián García; Carlos Felipe Prada; María José Uribe y Tatiana Vásquez** (2009). *El sector salud en Colombia: Impacto del sgsss después de más de una década de reforma*. Colombia.
- Santos, F.** (2008). *Documento base para el aumento de salario en 2008*. CNTD. Santo Domingo.
- Santos, José Alcides Figueiredo** (2009). *A interação estrutural entre a desigualdade de raça e de gênero no Brasil*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, Vol. 24, N° 70.
- Sassen, Saskia** (2003). *Los espectros de la globalización*. FCE. Buenos Aires.
- Scalon, C. y Oliveira, M. A.** (2007). *Desigualdades de Classe e Desigualdades Espaciais*. Congresso da SBS, 29 de maio a 1 de junho de 2007. UFPE. Recife.
- Scartascini, Carlos; Ernesto Stein y Mariano Tommasi** (2008). *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence*. BID.
- Scartascini, Carlos; Ernesto Stein y Mariano Tommasi** (2008a). *Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?* BID.
- Scartascini, Carlos; Ernesto Stein y Mariano Tommasi** (2009). *Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and The Quality of Policies*. BID.
- Secretaría de Desarrollo Social**. *Cuadernos de Desarrollo Humano 2*. México.
- Secretaría Técnica del Frente Social** (2004). *Tendencias del desarrollo social en el Ecuador 1990-2003*. Ecuador.
- SEE** (1997). *Ley General de Educación 66-97*. Santo Domingo.
- SEE** (2008). *En SEE, Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación 2008-2012*. Santo Domingo.
- SEE** (2008). *Plan Decenal de Educación 2008-2018: Un instrumento de trabajo en procura de la excelencia educativa*. Santo Domingo.
- SEEBAC** (1995). *Síntesis del Plan Decenal de Educación*. Santo Domingo.
- SEESCYT** (2001). *Ley de Educación Superior 139-01*. Santo Domingo.
- SEESCYT** (2006). *Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 1989-2005*. Santo Domingo.
- SEESCYT** (2008). *Plan Decenal de Educación Superior*. Santo Domingo.
- SEESCYT** (2009). *Deserción, repitencia y eficiencia de titulación de la Educación Superior en la República Dominicana*. CINNES-INTEC. Santo Domingo.
- Seinfeld, Janice y Arlette Beltrán** (2009). *Identifying successful strategies for fighting child malnutrition in Peru*. ONUD.
- Sen, Amartya** (1998). *Capacidad y Bienestar*. FCE. México.
- Sen, Amartya** (1999a). *Development as freedom*. New York: Anchor books. [Edición en español: Desarrollo y libertad. Planeta, 2000. Barcelona.]
- Sen, Amartya** (1999b). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial. Madrid.
- Sen, Amartya** (2000). *Desenvolvimento como liberdade. Companhia das Letras*. São Paulo.
- Sen, Amartya** (2000). *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Social Development Papers N°1.
- Sen, Amartya** (2001). *Desigualdade reexaminada*. Record. Rio de Janeiro.
- Sen, Amartya** (2007). *Identidad y violencia: la ilusión del destino*. Katz Editores. Buenos Aires.
- Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg** (2007). *Primero la gente*. Planeta De Agostini. Barcelona.
- SENPLADES** (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Publicaciones SENPLADES. Quito.
- SENPLADES** (2009). *Reforma democrática del Estado: Rediseño de la función Ejecutiva de las carteras del Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*. Publicaciones SENPLADES. Quito.
- SENPLADES, Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas** (2009). *Manual para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Publicaciones SENPLADES. Quito.
- SENPLADES** (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Caracas.
- SHCP** (2007). *Diagnóstico del Sistema Tributario y Reforma Hacendaria*. Subsecretaría de Ingresos.
- Singer, Paul** (1999). *Globalização e Desemprego; Diagnóstico e Alternativas*. 3ª ed., Contexto. São Paulo.
- Souza, Celina** (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. In Sociologias, N° 16. Porto Alegre.
- Souza, Jessé** (2006). *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Ed. UFMG. Belo Horizonte.
- STFS, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia** (2004). *Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito.
- STFS, Unidad de Análisis e Información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE** (2007). *Información Presupuestaria y de Programas 2004-2007 a partir de información MEF*. Quito.
- Stifel, David y Harold Alderman** (2003). *The "Glass of Milk" Subsidy Program and Malnutrition in Peru*. Policy Research Working Paper 3089. BM. Estados Unidos.
- Stiglitz, Joseph** (2002). *Una Agenda para el Desarrollo en el siglo XXI*. En Revista Perspectiva, N° 1, IV trimestre.
- Suárez Dávila, Francisco** (2009). *Apuntes hacia una nueva arquitectura del sistema financiero mexicano*. Grupo Central. México.
- Suárez, N.** (2010). *Sistema tributario dominicano o Impuestos y Evasión Fiscal en República Dominicana*. Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Distrito Nacional.
- Sullivan, John D.** (2002). *Democracia, gobernabilidad y mercado*. En Revista Perspectiva N° 1, IV trimestre.
- Superintendencia de Bancos y Seguros** (2009). *Resoluciones de la Junta Bancaria*. Quito.
- Székely, Miguel** (2002). *Hacia una nueva generación de política social*. México.

T

- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli** (2002). *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli** (2004). *Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano*.



En Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Lima.

Tavares, Maria da Conceição (2000). *Economía: Política e economía na formação do Brasil.* In Teoría e Debate N° 44.

Tavares, P. A. y Pazello, E. T. (2006). *Uma avaliação do Programa Bolsa Escola Federal: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.* Departamento de Economia, FEA/USP.

Teixeira, Zuleide Araújo (2009). *Consenso progresista desde el Sur. En Quiroga, Yesko; Canzani, Agustín y Ensignia, Jaime (org.). Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.* Ecuador.

Tello, Carlos (2009). *Sobre un acuerdo fiscal básico. Documento Grupo Central.* UNAM.

Théret, Bruno (1997). *Méthodologie des comparaisons internationale, approches de l'effet sociétal et de régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale.* En L'Année de la régulation Vol. 1.

Toche, Eduardo (2003). *ONG enemigos imaginarios.* DESCO. Lima.

Tokman, Víctor E. (2004). *Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda.* FCE. Buenos Aires.

Torres Gómez, J. N. (2008). *Percepción de los beneficiarios del programa Solidaridad de dos barrios pobres del Distrito Nacional.* Santo Domingo.

Torres Gómez, J., y Cellucci, A. (2009). *Municipio de Los Alcañares, entre la industrialización y el rezago.* Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo.

U - V

UCAB- Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales (2001). *Superar la pobreza: el camino por recorrer.* Caracas.

Unda Gutiérrez, Mónica (2003). *Compendio de política económica de México. 1980-2000.* ITESO COECYT. México.

UNESCO (2008). *Primer Reporte de los Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Salesianos Impresiones.* Santiago de Chile.

UNICEF (2005). *Observatorio de los Derechos de la Infancia 2005.* UNICEF. Montevideo.

UNICEF (2007). *Observatorio de los Derechos de la Infancia 2006.* UNICEF. Montevideo.

Unidad de Análisis e Información de la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2008). *Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador.* Quito.

Unidad de Estadística Municipal (2003). *La pobreza medida por el Índice de Carencias Críticas y por los Ingresos.* Mimeo.

United Nations Children Fund, United Nations Population Fund e Instituto de Estudios Peruanos (2008). *Estudio de percepción sobre cambios en el comportamiento de los beneficiarios del programa Juntos y sobre accesibilidad al programa. Resultados Preliminares.* Versión en PPT.

Uslar, A. *Sembrar el petróleo (1936/1984).* En *Venezuela en el petróleo.* Urbina y Fuentes. Caracas.

Vakis, Reno y Elizaveta Perova (2008). *Evaluación de impacto no experimental del Programa JUNTOS.* Resultados preliminares. Versión en PPT. BM.

Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994). *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A handbook for policymakers managers and researchers.*

Valderrama, José (2000). *Estrategia de lucha contra la pobreza.* En Abusada, Roberto; Du Bois, Fritz; Morón, Eduardo y Valderrama, José (Eds.). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa.* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Valdivia, Martín (2005). *Peru: Is Identifying the Poor the Main Problem in Reaching Them with Nutritional Programs?* BM. Nueva York.

Valencia Lomelí, Enrique; Gendrau, Mónica y Tepichín, Ana María (2000). *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?* U de G, Universidad Iberoamericana, ITESO. México.

Valencia, Enrique (2005). *La política social de Vicente Fox. Documento policopiado.* Guadalajara, México.

Varela Barrios, Edgar (1998). *Reforma del Estado y redefinición del campo de la políticas públicas. La experiencia colombiana. En Desafíos del Interés Público: identidades y indiferencias entre lo público y lo privado,* Editorial Universidad del Valle. Santiago de Cali.

Vargas Velásquez, Alejo (2001). *El Estado y las Políticas Públicas.* Almudena Editores. Bogotá.

Varios (2005). *Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta. Comisión Permanente de Finanzas, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.* Caracas.

Vásquez, Enrique (2004). *Presupuesto público y gasto social: la urgencia del monitoreo y evaluación.* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-Save The Children Suecia. Lima.

Vásquez, Enrique (2005a). *Orientación de las políticas de reducción de la pobreza entre 1990 y 2004 en el Perú.* Documento de trabajo preparado para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

Vásquez, Enrique (2005b). *Cuán lejos está el Estado de los pobres. En Buscando el Bienestar de los pobres. Cuán lejos estamos.* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Vásquez, Enrique (2007). *La brecha entre el discurso y la gestión a favor de los más pobres: Un balance de los primeros meses del segundo gobierno de Alan García.* Universidad del Pacífico-Save the Children Suecia. Lima.

Vásquez, Enrique (2008). *Gerencia estratégica de la inversión social.* Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Vásquez, Enrique (2010). *Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): Cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres. En Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Desafíos.* Universidad del Pacífico. En Prensa.

Vásquez, Enrique y María del Carmen Franco (2008). *La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú.* En Apuntes 62. Primer Semestre 2008. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Vásquez, Maura; Camardiel, Alberto y Ramírez, Guillermo (2000). *Una propuesta para la construcción de un índice sintético sobre la pobreza.* En Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VI, N° 1.

Vásquez, Maura; Camardiel, Alberto y Ramírez, Guillermo (2001a). *Un procedimiento para la cuantificación de variables cualitativas basado en los principios de la promediación recíproca y el análisis de homogeneidad.* En Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VII, N° 1.

Vásquez, Maura; Camardiel, Alberto y Ramírez, Guillermo (2001b). *Prueba piloto y validación del Índice Sintético de Pobreza.* En Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VII, N° 2.

Velásquez (2009). *Medición Homogénea del Gasto en Seguridad Social en Países de América Latina. El caso de Chile.* CEPAL. Santiago de Chile.



Veleda, Susana (2001). *Trabajo informal en América Latina: el comercio callejero*. En Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, N° 317. Universidad de Barcelona.

Vera, Leonardo (2009). *Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: evidencia para Venezuela* en Cuadernos del CENDES, Año 26, N° 71.

Vieira, Arlete (2005). *Cooperativismo de Trabalho; Alternativa de Geração de Trabalho e Renda. Dissertação de mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional*, Universidade de Taubaté, Taubaté.

Vigorito, A. (2004). *Las estadísticas de pobreza en Uruguay. En Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

W-Z

World Bank (2009). *Poverty in America Latina: Sources of welfare disparities in Ecuador*. Gladys López Acevedo y Mónica Tinajero. BM.

World Bank (2009). *World Development Indicators, 2009*. World Bank Publications. Washington.

Yamada, Gustavo (1994). *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Yamada, Gustavo (2004). *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*. Documento de trabajo. Versión final. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Lima.

Yamada, Gustavo (2009). *Desempeño de la microempresa familiar en el Perú*. En Apuntes N° 64. Primer Semestre. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Yamada, Gustavo y José Gallegos (2005). *Más horas de trabajo ¿Quiénes y por qué?* En Economía y sociedad N°55. CIES. Lima.

Yamada, Gustavo y Juan Francisco Castro (2006). *Poverty, Inequality and social policy in Peru*. Documento de Discusión DD/07/06. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Yancari, Johanna (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú*. Documento de Trabajo N° 41. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp. Santiago de Chile.

Yanes, Pablo (coord.) (2007). *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Zambrano, L. y R. Muñoz (1988), *Implicaciones Monetarias de la Política Fiscal*. IIES-UCAB. Venezuela.

Zambrano, L., M. Riutort y K. Páez (1996). *Financiamiento del gasto fiscal, dinámica monetaria e inflación en Venezuela*. En Temas de Coyuntura N° 33.

Zapata, Francisco y Zapata, Francisco (2003). *¿Crisis en el sindicalismo en América Latina?* Working Paper N° 302.

Zimmermann, Clóvis Roberto (2006). *Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil*. In Revista Internt.Direitos H. Vol. 3, N° 4.

ZÚÑIGA, A., Genny, (2009). *Mercado laboral y condiciones del empleo: el trabajo productivo como medio para superar la pobreza*. En Proyecto Pobreza: diez años después, IIES-UCAB. Caracas.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACAP	Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos, República Dominicana
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACOPROVI	Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas, República Dominicana
ADAFP	Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones
ADESS	Administradora de Subsidios Sociales, República Dominicana
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Previsional, Uruguay
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia, Colombia
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo, República Dominicana
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, República Dominicana
ALNAP	Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos, República Dominicana
AMET	Autoridad Metropolitana de Transporte, República Dominicana
AMIE	Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Ecuador
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay
APAP	Asociación Popular de Ahorros y Préstamos, República Dominicana
APP	Alianza para el Progreso
APS	Aporte Previsional Solidario, Chile

ARS	Aseguradoras de Riesgos de Salud, República Dominicana
ASSE	Administración de Servicios Sanitarios del Estado, Uruguay
AUGE	Acceso Universal a Garantías Explícitas, Chile
AUSJAL	Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina
AVEO	Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades
BANDES	Banco de Desarrollo Económico y Social, Venezuela
BC	Banco Central, Uruguay
BCE	Banco Central del Ecuador
BCRP	Banco Central de Reserva, Perú
BCV	Banco Central de Venezuela
BDH	Bono de Desarrollo Humano, Ecuador
BGC	Programa Bonogás para Choferes, República Dominicana
BGH	Programa Bonogás para Hogares, República Dominicana
BIE	Banco de Información Económica, México
BNV	Banco Nacional de la Vivienda, República Dominicana
BPS	Banco de Previsión Social, Uruguay
BR	Banco de Reservas, República Dominicana
CADIVI	Comisión de Administración de Divisas, Venezuela
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica de la Población



CATPCA	Análisis de Componentes Principales Categórico
CBA	Canasta básica de alimentos
CBNA	Canastas básicas no alimentarias
CCI	Cuentas de Capitalización Individual, República Dominicana
CCLP	Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza, Perú
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENDA	Centro de Análisis y Documentación de los Trabajadores, Venezuela
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú
CFAP	Clasificación de las Funciones de la Administración Pública, Venezuela
CFT	Centro Formación Técnica, Chile
CGR	Contraloría General de la República, Perú
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, Perú
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
CISOR	Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales, Venezuela
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia, Colombia
CNE	Consejo Nacional Electoral, Venezuela
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda, República Dominicana
CNS	Comité Nacional de Salarios, República Dominicana
CNSS	Consejo Nacional de la Seguridad Social, República Dominicana
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Colombia
CODICEN	Consejo Directivo Central, Uruguay
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, República Dominicana
CONAPO	Consejo Nacional de Población, México
CONARE	Comisión Nacional para la Reforma y Modernización del Estado, República Dominicana
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares, México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia
CTC	Centro Tecnológico Comunitario, República Dominicana
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad, Colombia
DF	Distrito Federal, México
DGDC	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, República Dominicana
DGEC	Dirección General de Estadísticas y Censos, Uruguay
DGI	Dirección General Impositiva, Uruguay
DIAPE	Dirección de Información y Análisis de Estrategia de la Presidencia, República Dominicana
DICONSA	Distribuidora CONASUPO, S. A. de C. V., México
DIDA	Dirección de Información de Defensa a los Afiliados de la Seguridad Social, República Dominicana
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto, República Dominicana
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIPRES	Dirección de Presupuestos, Chile
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
DPD	Despacho de la Primera Dama, República Dominicana
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes, Perú
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
ELN	Ejército de Liberación Nacional, Colombia
EMRT	Estudios de Mercado de Trabajo Regional, Colombia
EN	Evaluación Nacional, Perú
ENAO	Encuesta Nacional de Hogares, Perú

ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida, Colombia
END	Estrategia Nacional de Desarrollo, República Dominicana
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, Perú
ENDESA	Encuesta Nacional Demográfica y Salud, República Dominicana
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, República Dominicana
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, México
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México
ENVIH	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares, México
EPE	Encuesta Permanente de Empleo, Perú
EPS	Empresas de Producción Social, Venezuela
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza, República Dominicana
FA	Frente Amplio, Uruguay
FAC	Fondo de Ahorro y Contingencia, Ecuador
FARC	Fuerzas Armadas de Liberación de Colombia
FEDE	Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas, Venezuela
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, Ecuador
FEM	Fondo para la Estabilización Macroeconómica, Venezuela
FES	Fondo de Emergencia Social, República Dominicana
FIEM	Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, Venezuela
FISE	Fondo de Inversión Social para Emergencias, Ecuador
FIV	Fondo de Inversiones de Venezuela
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro, México
FODI	Fondo de Desarrollo Infantil, Ecuador
FOGADE	Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios, Venezuela
FONART	Fondo Nacional Para El Fomento De Las Artesanías, México
FONASA	Fondo Nacional de la Salud
FONCOFIN	Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas, Venezuela
FONDEN	Fondo de Desarrollo Nacional, Venezuela
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares, México
FONVIS	Fondo de Inversión Social de Venezuela
FUNDACOMUN	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, Venezuela
FUNDACRE-DESA	Fundación Centro de Estudios sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana
GCP	Gobierno Central Presupuestario
GED	Goce Efectivo de los Derechos, Colombia
GEHI	Gran Encuesta Integrada de Hogares, Colombia
GES	Garantías Explícitas en Salud, Chile
GLP	Gas licuado de petróleo
IAE	Impuesto a los Activos Empresariales, Venezuela
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICSVM	Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, Venezuela
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDB	Impuesto al Débito Bancario, Venezuela
IDE	Impuesto sobre Depósitos en Efectivo, México
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales
IECON	Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay
IEPS	Impuesto Especial a Producción y Servicios, México
IES	Incentivo a la Educación Superior, República Dominicana
IETU	Impuesto Empresarial de Tasa Única, México
IFADOMI	Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas
IGCB	Indicador general de carencias básicas, Uruguay
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos, Colombia
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar, República Dominicana
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Venezuela



IMAE	Instituciones de Medicina Especializadas, Uruguay
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INABIMA	Instituto Nacional de Bienestar Magisterial, República Dominicana
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, México
INAVI	Instituto Nacional de Auxilio y Vivienda, República Dominicana
INCODER	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social, México
INE	Instituto Nacional de Estadística, Uruguay y Venezuela
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia, Ecuador
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda, República Dominicana
IP	Instituto Profesional, Chile
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPES	Instituto de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social, Uruguay
IPSFL	Instituciones Privadas sin Fines de Lucro
IR	Impuesto a la Renta, Ecuador
IRA	Infección Respiratoria Aguda
IREG	Índice de remuneraciones de asalariados del sector gobierno, Venezuela
IREP	Índice de remuneraciones de asalariados del sector privado, Venezuela
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISLR	Impuesto sobre la renta, Venezuela
ISP	Índice Sintético de Pobreza, Venezuela
ISR	Impuesto sobre la renta, México
ISSFAPOL	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, República Dominicana
ITBIS	Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios, República Dominicana
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVSS	Instituto Venezolano del Seguro Social
LAC	Línea de Atención de Campamentos, Chile
LGDS	Ley General de Desarrollo Social, México
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO, S. A. de C. V., México
LP	Línea de Pobreza
MBR200	Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, Venezuela
MCDS	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, Ecuador
ME	Ministerio de Educación, Ecuador
MEC	Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay
MED	Ministerio de Educación y Deportes, Venezuela
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas, Perú
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana
MERCAL	Mercados de Alimentos, Venezuela
DNP	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Colombia
MESEP	Misión de Expertos de las Series de Empleo y Pobreza, Colombia
MF	Ministerio de Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ecuador
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Perú
MINAG	Ministerio de Agricultura, Perú
MINEDU	Ministerio de Educación, Perú
MINEM	Ministerio de Energía y Minas, Perú
MINERD	Ministerio de Educación, República Dominicana
MINSA	Ministerio de Salud, Perú
MMDP	Miles de millones de pesos, México
MMIP	Método de Medición Integrado de Pobreza

MMM	Marco Macroeconómico Multianual, Perú
MPD	Ministerio de Planificación y Desarrollo, Venezuela
MPF	Ministerio de Planificación y Finanzas, Venezuela
MSDS	Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Venezuela
MSP	Ministerio de Salud Pública, Ecuador y Uruguay
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Perú
MVR	Movimiento V República, Venezuela
NAFENSA	Nacional Financiera, México
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NBS	Necesidades Básicas Satisfechas
NME	Nuevo Modelo Económico
ODC	Oficina de Desarrollo de la Comunidad, República Dominicana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación, República Dominicana
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organismo Público Descentralizado
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPSU	Oficina de Planificación del Sector Universitario, Venezuela
ORI	Operación Rescate Infantil, Ecuador
OSUAH	Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, Chile
OTTT	Oficina Técnica de Transporte Terrestre, República Dominicana
PAE	Programa de Alimentación Escolar, Ecuador
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones, Ecuador
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguay
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, Ecuador
PBS	Plan Básico de Salud, República Dominicana
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros, Perú
PDSS	Plan de Servicios de Salud, República Dominicana
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S. A.
PEA	Población Económicamente Activa
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento, Perú
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación, México
PES	Plan Estratégico Social, Venezuela
PIB	Producto Interno Bruto
PIMAG	Programa Incentivo a los Alistados de la Marina de Guerra, República Dominicana
PIN	Programa Integral de Nutrición, Perú
PIP	Proyectos de Inversión Pública, Perú
PIPP	Programa de Incentivo a la Policía Preventiva, República Dominicana
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, Uruguay
PLADES	Planes Nacionales de Desarrollo Socioeconómico, República Dominicana
PLANAN	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, República Dominicana
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PMA	Programa Mundial de Alimentos, Ecuador
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDS	Plan Nacional de Desarrollo Social, República Dominicana
PNN	Programa Nuestros Niños, Ecuador
ONUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPPF	Programa de Protección del Patrimonio Familiar, Chile
PPR	Presupuesto por Resultados
PRAGUAS	Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios, Ecuador
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PROCOMUNIDAD	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias, República Dominicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación, México
PROMESE	Programa de Medicamentos Esenciales, República Dominicana



PROMIPYME	Programa para la Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, República Dominicana
PRONAA	Programa Nacional de Atención Alimentaria, Perú
PRONACIÓN	Proyecto Nación, Venezuela
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, Perú
PRONAMACHS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas, Perú
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad, México
PROPAÍS	Proyecto País, Venezuela
PROPATRIA	Proyecto Patria, Venezuela
PROPELUR	Proyecto para Pequeños Productores de la Región Suroeste, República Dominicana
PRSC	Partido Reformista Social Cristiano, República Dominicana
PSS	Prestadoras de Servicios de Salud, República Dominicana
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RAS	Red de Apoyo Social, Colombia
RAS	Red de Abastecimiento Social, República Dominicana
RC	Régimen Contributivo, República Dominicana
RCS	Régimen Contributivo Subsidiado, República Dominicana
REC	Red de Emisoras Comunitarias, República Dominicana
RENIEC	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, Perú
RN	Renovación Nacional, Chile
RS	Régimen Subsidiado, República Dominicana
RUPD	Registro Único de Población Desplazada, Colombia
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, México
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo, República Dominicana
SEESCYT	Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología, República Dominicana
SELBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios, Ecuador
SENASA	Seguro Nacional de Salud, República Dominicana
SENIAT	Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria, Venezuela
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer, Chile
SESPAS	Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, República Dominicana
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud, Colombia
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México
SIMCE	Sistema de Medición de Calidad de la Enseñanza, Chile

SIPEN	Superintendencia de Pensiones, República Dominicana
SIS	Seguro Integral de Salud, Perú
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, República Dominicana
SISOV	Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiario, República Dominicana
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Colombia
SODEM	Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio, Ecuador
SPNF	Sector Público No Financiero
SPR	Sector Público Restringido
SPS	Sistema de Protección Social, Colombia
SPSS	Sistema de Pago de los Subsidios Sociales, República Dominicana
SRI	Servicio de Rentas Internas, Ecuador
SRS	Servicios Regionales de Salud, República Dominicana
STD	Sistema Tributario Dominicano
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador
STYPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México
TAE	Tarjeta de Asistencia Escolar, República Dominicana
TCCO	Tasa de Condiciones Críticas de la Ocupación, Venezuela
TCCOA	Tasa de Condiciones Críticas de la Ocupación Adaptada, Venezuela
TCE	Transferencia condicionada de efectivo, Perú
TDA	Tasa de Desempleo Abierto
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMAC	Tasa media anual de crecimiento
TSS	Tesorería de la Seguridad Social, República Dominicana
TSSE	Transformación Sectorial de Salud del Ecuador
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana
UCAB	Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela
UCUDAL	Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga, Uruguay
UDELAR	Universidad de la República, Uruguay
UDI	Unión Democrática Independiente, Chile
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USD	Dólar estadounidense
VAB	Valor Agregado Bruto





ANEXOS

ANEXO I

LA METODOLOGÍA EN EL ANÁLISIS DE LAS HETEROGENEIDADES

1. El análisis de heterogeneidades sociales no fue en sí un ejercicio de cuantificación de la pobreza de los hogares, ni tampoco de causalidad sobre pobreza o inequidad social. El objetivo del análisis de las heterogeneidades planteado en este estudio fue describir en su amplitud las diferentes formas de vida de la población de cada uno de los países de acuerdo con sus condiciones de vida, partiendo de las encuestas de hogares respectivas o de fuentes de datos similares. Por tanto, más que de un estudio de pobreza, se trata de un estudio de formas de segmentación o estratificación social de la población en general.

2. Haciendo uso de metodologías factoriales sobre datos de índole social y económica (incluyendo en ambas lo laboral, lo familiar, lo material, etc. de acuerdo con el caso de cada país y la disponibilidad de la data), se identificaron una serie de factores que explicarían la conformación heterogénea de la población en cuanto a sus condiciones de vida. La descripción de dichos factores permitió identificar cuáles variables permitían una diferenciación más clara de la población en cuanto a condiciones de vida.

3. La metodología factorial permitió aglomerar estas variables, o agregarlas, en torno a una variable estadísticamente sintética que se conoce como factor. Por tanto, el factor es una suerte de macrovariable latente que se hace explícita mediante el análisis factorial. La interpretación de los datos y de su comportamiento, en relación con dichas variables originarias y con el factor, permite identificar el fenómeno que subyace en dichos datos y que diferencia a la población (por ejemplo, condiciones estructurales de la vivienda o formación y empleabilidad de la mano de obra en el hogar).

4. La metodología también permitió identificar de manera jerárquica los factores más importantes (aquellos que mejor explican la diferenciación de la población) y la contribución de las variables en cada uno de los factores. Por tanto, los factores —mediante una descripción de ejes polarizados— permitieron una primera clasificación bipolar de la población. Cabe recordar que a efectos de la estadística, estos factores son rectas en el espacio.

5. Es necesario tener en consideración que los factores son, a efectos estadísticos y matemáticos, unos macrovectores que sintetizan el comportamiento estadístico de muchas variables en una población dada. Estos macrovectores se tratan de líneas ‘no reales’ que atraviesan a la distribución de la población en su es-

pacio de coordenadas. No son reales en tanto que no corresponden a una variable medida realmente en la recolección de datos, sino a una ‘síntesis’ de todas variables medidas (de hecho, en nuestro trabajo, reflejaron varias síntesis, pues se calcularon varios factores).

6. A partir de estos factores o macrovariables, se construyeron una serie de conglomerados o de clústeres de hogares en torno a las variables que en cada caso eran las más pertinentes para establecer dicha estratificación. La pertinencia se determinó tanto en términos estadísticos como en términos teórico-conceptuales. De esta manera, se superó la clasificación bipolar inicial del factor para diseñar una clasificación más nominal de los casos.

7. La construcción y descripción de estos clústeres nos dio lo que hemos llamado de manera informal los bloques intranacionales, esto es: los diferentes segmentos o estratos en los cuales se agruparon la totalidad de hogares de un país determinado y que reflejaron diferentes condiciones de vida. Por tanto, si bien éste no es un estudio de pobreza en el cual se establecería una línea a partir de la cual se clasificarían a los hogares en pobres y no pobres, dicha estratificación sí permitió identificar situaciones que podemos catalogar de inaceptables o poco aceptables en cuanto a las formas de vida de las familias.

8. No obstante, la metodología multivariable aplicada permitió identificar cuáles eran las variables que estaban ‘jugando’ tras la clasificación de los hogares en dichos estratos y su respectiva ponderación. En otras palabras, mediante un análisis descriptivo podemos conocer cómo y por qué un hogar con tales características se encontraba en un segmento o estrato y no en otro. Estas variables pueden ser observadas en los factores que se calcularon de manera previa a las clasificaciones de los hogares.

9. Sobre estos macrovectores, que iban entre valores mayores y menores al cero, se pudo ubicar espacialmente tanto a los individuos como a las dimensiones de las variables medidas. Al observar los casos típicos que se ubicaron en cada extremo de los factores, realmente estábamos viendo cuáles eran las variables cuyas dimensiones caracterizaban a ese factor. Por ejemplo, si observábamos que en el factor de un lado se ubicaron los casos con vivienda en excelentes condiciones y en el otro lado los casos con viviendas precarias, lo que nos estaba indicando este factor era que las dimensiones ‘excelente’ - ‘precaria’ de la variable vivienda eran los elementos que principalmente y de manera más característica polarizaban a la población.

10. Estas variables eran, por tanto, los elementos que constituyeron o contribuyeron a la producción de las heterogeneidades. Eran los factores —ya no estadísticos, sino genéricos— que actuaron de tal manera sobre los casos estudiados que producían las heterogeneidades



que, de acuerdo con nuestros casos, podían ser o no heterogeneidades inequitativas. Ya determinar qué era o no era inequitativo corresponde a nuestro análisis conceptual y teórico que, cabe recordar, parte de las ideas de Sen sobre la existencia de diferencias o desigualdades que catalogamos como no aceptables para cierto estado de la sociedad.

11. Por tanto, se intentó lograr la aproximación a las heterogeneidades que coexisten dentro de los países latinoamericanos, agrupando éstas en bloques o grupos más homogéneos a lo interno, para así dar cuenta de la diversidad existente (todo ello dentro del contexto y la variedad geosocial de cada país). Teniendo en mente esta aproximación, se propuso hacer uso de la noción de ámbitos geosociales como localidades socialmente homogéneas a lo interno desde el punto de vista del desarrollo urbano-regional, pero bien diferenciadas entre ellas. De esta manera, dichos ámbitos representarían la diversidad del desarrollo urbano-regional y las estructuras de oportunidades para el desarrollo social que se les asocian. De esta forma, junto a la estructura de oportunidades existentes en estos ámbitos, y a la configuración de capacidades de la población para insertarse en ellas a través de la clasificación en estratos socioeconómicos, podíamos dar cuenta de la heterogeneidad existente en el país. La conjugación de ambos elementos, oportunidades y capacidades, posibilitó el conocimiento y seguimiento de las dinámicas concretas que se daban en el marco de una realidad nacional.

12. Partiendo ya de este análisis, salimos de lo estadístico para entrar en el análisis conceptual del fenómeno. Es decir, explicar propiamente el fenómeno que se ‘escondía’ tras la producción de las inequidades. Aquí el punto no era ‘enunciar’ lo que los datos nos habían revelado, sino profundizar en el tipo de situaciones y condiciones que polarizaban las condiciones de vida de la población.

13. Este tipo de análisis nos llevó a concluir sobre la arquitectura de riesgos que hacen que una población sea más vulnerable que otra. Recordando siempre que estamos hablando de riesgos asociados con las condiciones de vida de la población y cuya distribución no es azarosa, sino que responde a un esquema de relaciones o situaciones que producen inequidades. En sentido ilustrativo, en este esquema era donde se encontraban los factores que nos revelaron los datos.

14. Obviamente, los datos nos dieron solamente información para revelar una parte de este esquema o arquitectura de riesgos. Pero lo importante es que esta parte podíamos medirla y seguirla de manera temporal mediante las encuestas a efectos del Observatorio. Podíamos inferir el resto de las arquitecturas o apoyarnos en estudios previos para poder completar un panorama sobre la producción de las inequidades en cada uno de los países estudiados.

15. En dichas arquitecturas se identificarían aquellos elementos que, dentro de las realidades de cada uno de los países, estarían empíricamente más relacionados con la producción de situaciones heterogéneas e inequitativas.

16. En una situación ideal, era de suponer que las políticas sociales —que de manera general se orientan a la ‘corrección’ de las inequidades— deberían estar orientadas con base en esta arquitectura. Por un lado, dichas políticas deberían actuar sobre los factores que

producían las inequidades injustas en el sentido de Sen; por otro lado, las políticas sociales deberían cubrir a las poblaciones que precisamente eran afectadas por estos factores: los ‘clústeres’ que aparecían con condiciones de vida precaria, así como los ámbitos en los que prevalecían, pudiendo generar una manera distinta de explorar las desigualdades identificadas a través de la configuración de bloques intranacionales que, eventualmente dieran lugar a políticas sociales más ajustadas a la diversidad presente en el país.

17. El análisis de las políticas sociales se orientó, por tanto, a considerar tanto la dimensión económica de los riesgos sociales —que no eran alcanzables del todo mediante los datos de las encuestas de hogares— como a la caracterización general de las políticas sociales en función de si su diseño, cobertura, objetivos, estrategias, etc., estaban centrados en identificar y actuar en un sentido más amplio que sólo el combate focalizado a la pobreza, sino más bien, en un sentido integral de identificación de los factores que producen las heterogeneidades sociales. Ello, con el fin de considerar el marco más general, pero también el más integral, para analizar su funcionamiento y sus logros.

ANEXOS ADICIONALES

DE CADA CASO NACIONAL

Los anexos correspondientes a cada uno de los casos nacionales (por ejemplo, *Ecuador, Anexo 1; Ecuador, Anexo 5; México, Anexo 2*, etc.) están disponibles en los siguientes sitios web:

1. <http://www.iberopuebla.edu.mx/microSitios/CEAPE/> en el apartado correspondiente a la Red de Homólogos de Pobreza de AUSJAL.
2. <http://www.ausjal.org/pobreza.php> en el espacio asignado a Documentos y publicaciones 