

H13/195  
P85

**Universidad de Los Andes**  
**Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales**  
**Sección de Estudios de Postgrado en Economía**

**Incidencia de la política social sobre el crecimiento  
económico de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México  
y Venezuela: 1980-2010**

Trabajo de grado para optar al título de  
Magíster en Economía Mención Política Económica

www.bdigital.ula.ve

DONACION

SECCIÓN  
Tullio Febres Cordero

Autora: Clarimar Pulido

Tutor: Profesor José U. Mora Mora

Mérida, Marzo de 2013

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la oportunidad, las herramientas y el conocimiento para alcanzar esta meta.

A mi Familia, por acompañarme y apoyarme en este camino, el cual no fue fácil pero por su apoyo y constancia hoy es nuestra meta alcanzada.

Al Profesor José Mora Mora, profesor del postgrado, tutor de esta tesis y amigo, quien con su valioso conocimiento y paciencia me acompañó y no me dejó desmayar. Trabajo cumplido profesor.

A los profesores Luz Marina Rondón y Hugo Contreras, por sus comentarios, recomendaciones.

A quienes laboran en el IIES, por no abandonarme un segundo, por darme tantas palabras de estímulo para culminar esta tesis.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	6
CAPÍTULO I .....	9
Revisión de la literatura y definición del problema .....	9
1.1. Planteamiento del problema .....	10
1.2. Objetivos.....	15
1.3. Hipótesis de trabajo.....	16
1.4. Esquema del trabajo.....	16
CAPÍTULO II.....	18
Particularidades de la política social:.....	18
Una visión de conjunto.....	18
2.1. La política económica: un punto de partida .....	19
2.2. Política social en el contexto del Estado de Bienestar: una breve referencia.....	33
2.3. Política social y su incidencia en el bienestar social .....	37
2.4. Principios de la política social y sus manifestaciones .....	38
2.5. Las instituciones y la política social.....	43
2.6. Particularidades del gasto social en el contexto de la política social .....	47
2.7. Modelos de la política social .....	48
CAPÍTULO III.....	52
Rasgos generales del crecimiento económico y sus particularidades en el contexto de la política social .....	52
3.1 Antecedentes de la teoría del crecimiento económico .....	53
3.2 Características y etapas del crecimiento económico .....	56
3.3 Teorías modernas del crecimiento económico.....	58
3.3.1 El Modelo de Solow .....	59
3.3.2 Teoría del crecimiento endógeno.....	60
3.3.3 La teoría del capital humano y el crecimiento económico .....	61
CAPÍTULO IV .....	64
La política social en América Latina: Características y alcances durante el periodo 1980-2010.....	64
4.1 Características de la política social para Argentina, Brasil, Chile Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010.....	65
4.2 La política social y la política económica en América Latina: Resultados para el periodo 1980-1995.....	69
4.3 Aciertos y desaciertos de la política social en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela .....	76
CAPÍTULO V.....	126

La política social y su incidencia en el crecimiento económico: .....	126
Una propuesta cuantitativa .....	126
5.1. Metodología de datos panel.....	127
5.2. Descripción de la base de datos .....	137
5.2.1. Variables económicas.....	137
5.2.2. Variables sociales.....	138
5.3. Análisis de la base de datos.....	139
Variables .....	140
5.4. Análisis y discusión de resultados.....	141
5.5. Implicaciones de política económica y social .....	148
CONCLUSIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	156

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

**Cuadros:**

Cuadro 1. Comportamiento del gasto social en relación con el déficit fiscal del sector público financiero y el PIB .....	66
Cuadro 2. Gasto social por sector (gasto social por sector como % del gasto social total) .....	67
Cuadro 3. Gasto social para países en estudio .....	68
Cuadro 4. Programas sociales de Chile (1990-2010) .....	99
Cuadro 5: Misiones y programas de Venezuela (1999-2003) .....	122
Cuadro 6. Test de raíces unitarias: variables en nivel .....	140
Cuadro 7. Test de raíces unitarias: variables en primera diferencia.....	141
Cuadro 8. Estimaciones.....	142
Cuadro 9. Efectos fijos.....	144

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Gráficos:

Gráfico 1: Gasto social como porcentaje del PIB para los países de la OCDE y América Latina (1980-2005).....	54
Gráfico 2: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010) Argentina.....	82
Gráfico 3: Comportamiento del IDH de Argentina durante el periodo 1980-2010.....	86
Gráfico 4: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Argentina (1980-2010).....	87
Gráfico 5: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010) Brasil.....	91
Gráfico 6: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Brasil (1980-2010).....	92
Gráfico 7: Tasa de mortalidad infantil en Brasil (1980-210).....	93
Gráfico 8: Evolución de la pobreza en Brasil (1980-2010).....	94
Gráfico 9: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Chile (1980-2010).....	100
Gráfico 10: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010).....	101
Gráfico 11: Evolución del IDH para Colombia (1980-2010).....	104
Gráfico 12: Tasa de mortalidad infantil en México (1980-210).....	108
Gráfico 13: Esperanza de vida en México (1980-2010).....	109
Gráfico 14: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para México (1980-2010).....	111
Gráfico 15: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-1988).....	115
Gráfico 16: Tasa de mortalidad infantil en Venezuela (1980-1988).....	116
Gráfico 17: Esperanza de vida del venezolano (1980-2010).....	116
Gráfico 18: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Venezuela (1980-2010).....	122
Gráfico 19: Evolución de la pobreza en Venezuela (1980-2010).....	123
Gráfico 20: Evolución del IDH para Venezuela (1980-2010).....	124

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

**INTRODUCCIÓN**

Durante las primeras décadas del siglo XX, en casi todos los países de América Latina, estaban tomando forma explícita las políticas sociales, definidas las políticas sociales como las acciones que ejercen los gobiernos con el fin de brindar oportunidades que permitan a la población alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida posibles. Esto pudiera entenderse como si los problemas hubieran surgido por primera vez en esos momentos, o por el contrario, siempre fueron inherentes al desarrollo de los conglomerados humanos, o más bien lo que sucedía era que en las sociedades de la época eran distintos y se intentaba ahora mitigarlos con los alcances de la política económica.

En América Latina comenzaban procesos de transformación, cuando preveían las sociedades rurales y el trabajo en el campo, un elevado porcentaje de analfabetismo, altas tasas de mortalidad por causa de enfermedades transmisibles y la incapacidad técnica y económica para enfrentarlas. No obstante, la expansión económica fue el factor que permitió abordar los temas económicos y darle cuerpo a la política social. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela (países que presentaban semejanzas en los modelos de política social y económica aplicados durante la época considerado), el Estado central se configuró como el principal ejecutor de las políticas sociales que, en un principio, se orientaban a destinar recursos que provenían del sistema económico, para adaptar la población a las nuevas condiciones sociales. Es decir, inicialmente la política económica en estos países generó infraestructura para educación, salud y vivienda con servicios básicos necesarios. El resultado, hasta cierto punto, fue exitoso, ya que las tasas de analfabetismo y mortalidad infantil disminuyeron, la fuerza de trabajo se fue adaptando a la industrialización, comenzaron a erradicarse algunas enfermedades y la esperanza de vida se elevó, entre otras alentadoras consecuencias.

Sin embargo, los niveles de vida alcanzados no eran sostenibles porque la población seguía migrando del campo a la ciudad para acceder a la calidad

de vida que ofrecía el entorno urbano, por consiguiente, las demandas sociales aumentaban y los recursos para satisfacerlas eran insuficientes. Durante la década de los ochenta la crisis económica limitaba enormemente la disposición de recursos y se acentuaba el problema de exclusión, de tal manera que las políticas sociales se orientaron a compensar o asistir a la población más frágil. La idea era brindarle a esa población las condiciones necesarias que permitiesen su incorporación al mercado laboral productivo posteriormente.

Este carácter asistencialista de las políticas sociales aún persiste, pero demanda muchos recursos y, al mismo tiempo, no hay claridad acerca de los efectos de esa inversión social sobre el crecimiento económico el cual ha constituido un objetivo social (implícito) a largo plazo.

En esta investigación se plantea identificar si las políticas sociales han tenido efecto sobre el crecimiento económico en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, y así poder determinar su eficiencia en el logro de los objetivos sociales que, en última instancia se reflejan en crecimiento y desarrollo económico. Para tal fin, se toma como punto de partida las investigaciones desarrolladas por Barro y Sala-i-Martin (1991) y Caselli, Esquivel y Lefort (1996), en las cuales se estimó el modelo de Solow ampliado que incluye el capital humano, entre otras variables sociales.

El trabajo se desarrolla en cinco capítulos. En el primero se plantea el problema y se describen los antecedentes de la investigación. En el capítulo II se describe la teoría de las políticas sociales. En el capítulo III se describe la teoría del crecimiento económico. En el capítulo IV se presenta un diagnóstico de la política social en América Latina. Y en el capítulo V se desarrolla la metodología empírica de datos panel, se realizan las estimaciones y se analizan los resultados.

## **CAPÍTULO I**

### **Revisión de la literatura y definición del problema**

www.bdigital.ula.ve

## 1.1. Planteamiento del problema

En sentido amplio, la política social es definida como las acciones que ejercen los gobiernos con el fin de brindar oportunidades que permitan a la población alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida posibles, enfoque que durante las últimas décadas ha tomado gran importancia en la mayoría de los países. Esa creciente participación del Estado en la solución de problemas sociales se ha visto reflejada en los niveles de gasto social que ha tendido a ser creciente a lo largo del tiempo, demandando recursos que representan porciones considerables del PIB.

Esta tendencia relativa al gasto social con mayor participación en el PIB se justifica por la obligación que ha asumido el Estado para tratar de atenuar los efectos de problemas sociales que padecen las sociedades como pobreza, exclusión, falta de cohesión social, exiguo acceso a niveles mínimos de bienes y servicios, entre otros. En este sentido, los Estados procuran las vías para que los ciudadanos alcancen el goce mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales que se consagran en las constituciones de sus países.

Por otra parte, la expansión del gasto social ha estado estrechamente relacionada con el ritmo de crecimiento de la economía, así se explica la diferencia en magnitud de este tipo de gasto entre las distintas economías, y se evidencia su carácter procíclico<sup>1</sup>. No obstante, cabe formularse una interrogante en este contexto, ¿incide el gasto social en el crecimiento económico? El principal argumento que responde afirmativamente a esta inquietud es la idea que las políticas sociales (mediante el gasto social) permiten la formación y capacitación de la población más vulnerable, generando así las condiciones requeridas para integrarla al sistema económico con las mismas oportunidades que el resto de los ciudadanos. Pero es pertinente ahondar aún más sobre esta materia, pues surgen otras preguntas: ¿es eficiente el gasto en los sectores

---

<sup>1</sup> Los indicadores procíclicos se mueven en la misma dirección que la economía; crecen cuando la economía se expande y disminuyen cuando la economía se contrae. Por ejemplo, el PIB también es un indicador procíclico (<http://www.efxto.com/diccionario/i/3613-indicador-economico#ixzz1zm8Rsv1z>)

sociales?, ¿qué determina la formulación de alguna política social en particular?, ¿quién ejecuta las políticas sociales?

Así, durante las últimas décadas el tema del crecimiento económico ha ganado mayor interés en las investigaciones económicas, no sólo con el propósito de identificar los factores que inciden en las tasas de crecimiento económico en un país, sino atendiendo al interés de precisar la diferencia entre las tasas de crecimiento de distintos países y también de la convergencia económica.

La enorme variación de las tasas de crecimiento que a través del tiempo han mostrado los países, ha incentivado el desarrollo de distintas investigaciones. Es William Baumol (1986) uno de los pioneros en debatir sobre la convergencia económica, y a partir de allí han sido muchas las investigaciones que han tenido lugar, generando una vasta literatura de estudios comparativos entre países y regiones. Por ejemplo, Robert Barro (1991) junto a Xavier Sala-i-Martin (1991, 1992) y Jong-Wha Lee (1994) han precisado que los países convergen a su nivel de estado estacionario de ingreso per cápita a tasas lentas de 2 a 3% por año.

Aunque no se abordará el tema de la convergencia al estado estacionario, la referencia de las mencionadas investigaciones es útil en la medida que los autores se valieron del análisis de datos panel para estimar el modelo de Solow expandido, como se plantea en el presente trabajo. Entre los trabajos más recientes destacan Caselli, Esquivel y Lefort (1996), del cual se puede concluir que la estimación hecha por Barro-Lee (1994) mostró el impacto de las variables de política social sobre la tasa de crecimiento económico. En la estimación de Barro-Lee, por medio del método de mínimos cuadrados en 3 etapas (3SLS), se consideraron 85 países y un total de 180 observaciones, para las siguientes variables: los años promedio de estudio en mujeres y hombres; la tasa de inversión ( $I/PIB$ ); la tasa de gasto público ( $G/PIB$ ); el mercado negro cambiario ( $\ln [1+BMP]$ ); las revoluciones (movimientos sociales-políticos); la esperanza de vida ( $\ln$  [esperanza de vida]). Los resultados arrojados por este estudio fueron:

la variable años promedio de estudio de la mujer, fue estadísticamente significativo al 10%, aunque mostraba relación negativa sobre la tasa de crecimiento del PIB; las revoluciones representaron una variable estadísticamente significativa al 5%, mostrando relación inversa con la tasa de crecimiento del PIB; el resto de las variables fueron estadísticamente significativos al 1%, y se determinó una tasa de convergencia al estado estacionario del 2,94%. Por su parte Caselli, Esquivel y Lefort (1996), critican este modelo por el uso de la estimación 3SLS y sugieren entonces realizar la estimación con el método generalizado de momentos (MGM), de tal manera que, incluyendo 91, 93 y 90 países (para distintas estimaciones) y 316, 319 y 302 observaciones, respectivamente, las variables correspondientes a los años promedio de estudio en mujeres y hombres, la tasa de inversión (I/PIB) y el mercado negro cambiario ( $\ln [1+BMP]$ ) resultaron estadísticamente significativas al 1% y teóricamente consistentes en su relación con la tasa de crecimiento del PIB; además, se precisó una tasa de convergencia al estado estacionario del 10%.

Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin (2004) desarrollan un análisis empírico sobre la convergencia al estado estacionario a partir del modelo de Solow ampliado, con una estimación en datos panel entre los siguientes grupos: países con bajo nivel de ingreso y países con alto nivel de ingreso. En una regresión básica, se encontró que los años promedio de estudio en hombres, la tasa de inversión (I/PIB), la tasa de gasto público (G/PIB), la tasa de fertilidad ( $\log$  [tasa de fertilidad]), reglas y leyes (como medida de riesgo), democracia, la esperanza de vida ( $\ln$  [esperanza de vida]), tasa de inflación, entre otras variables incluidas, resultaron ser estadísticamente significativas al 5% y teóricamente consistentes en su incidencia sobre la tasa de crecimiento del PIB.

En una regresión ampliada (con nuevas variables de carácter social) en cuanto al sector educación, los años promedio de estudio en educación superior para las mujeres, educación básica en hombres, y el gasto social en educación, aunque estadísticamente resultaron significativos, teóricamente no mostraron

consistencia en cuanto a su incidencia sobre la tasa de crecimiento del PIB; contrariamente, la educación universitaria y secundaria en hombres, y la educación primaria en mujeres, resultaron estadísticamente significativas al 1% y con incidencia positiva sobre la tasa de crecimiento del PIB. En cuanto a las variables relacionadas con el sector salud, la tasa de mortalidad infantil fue estadísticamente significativa al 10%, indicando que se afecta inversamente la tasa de crecimiento del PIB. Otras variables como los niveles de corrupción, la burocracia, el gasto público en defensa, son estadísticamente significativas al 1% e inciden positivamente sobre la tasa de crecimiento del PIB.

En este contexto, en los países de América Latina tomando en cuenta la crisis económica de la década de los años ochenta y el comportamiento del gasto social visto a través de su participación en el PIB, como medida relativa del gasto<sup>2</sup> que indica la propensión a gastar en lo social en relación con el tamaño de la economía, con base en la información de CEPAL, la región muestra una tendencia dominada por el comportamiento de los países con las mayores economías (Argentina, Brasil, Uruguay y Chile). Debido a la creciente importancia otorgada a las políticas sociales en los países de la región, y en especial en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, se elevó la participación del gasto social en el PIB. Este indicador de esfuerzo creció durante el periodo 1980-2010, siendo uno de los casos más significativos el de Argentina que pasó del 1,29% en 1980 a 20,08% en 2010; otros casos relevantes son Brasil, Venezuela y México cuyos indicadores de esfuerzo, entre 1980 y 2010, pasaron de 1,81% a 15,53% en Brasil; de 2,99% a 15,07% en Venezuela y de 2,37% a 10,01% en México.

---

<sup>2</sup> Esta relación Gasto Social/PIB se denomina Indicador de Esfuerzo Social (gasto social en proporción al PIB) ha sido y es la medida preferida en la medición comparada del desarrollo de los estados de bienestar, lo mismo que en la valoración de las consecuencias de su crisis, a pesar de la reiteración con la que se han expuesto sus inconvenientes en la literatura relacionada. El gasto social, como porcentaje del producto interno bruto, indica cuántas unidades se destinan a inversión social por cada 100 unidades monetarias del PIB. Por otra parte, el gasto social como porcentaje del gasto público indica las unidades monetarias que se destinan a inversión social por cada 100 unidades monetarias del gasto público. Olaskoaga Larrauri, J. (s/f). Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas en la medición de la evolución del gasto social en el mundo. Disponible en: <http://www.econ.unavarra.es/seminarios/Seminarios%20antiguo/Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga.pdf>

En vista de la importancia vigente de la política social en el mundo, y en particular en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, es necesario llevar a cabo una investigación que permita aclarar muchos elementos en torno a este tema, que hacen surgir inquietudes en la medida que se busca alcanzar el mejor desempeño en el campo social, pero no de manera aislada, ya que también se procura un buen desempeño económico. Además, resulta razonable esperar que el tamaño del gasto social influya sobre los resultados sociales. También es preciso tener en cuenta que la relación entre el monto invertido y los resultados logrados está mediada por el tipo y calidad de los usos dados a los recursos destinados al gasto social, por tanto, considerando que los países mencionados tienen características distintas en cuanto a su economía, pero han aplicado similares modelos de políticas sociales, resulta atractivo evaluar sus resultados y, además, estudiar la eficiencia y la equidad del gasto social como camino para determinar sus efectos sobre el crecimiento económico.

De acuerdo con las anteriores consideraciones el presente trabajo se justifica por lo siguiente:

- La política económica en América Latina, en particular en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, ha tenido como uno de sus objetivos principales generar las condiciones para el crecimiento económico. Y del mismo modo, la política social dirigida a educación, salud y seguridad social, reclama la mayor parte del gasto público, representando un elevado porcentaje del PIB (más del 80%).
- La teoría del capital humano y su incidencia sobre el crecimiento económico postula una relación directa entre el capital humano y el crecimiento: “en la medida que las economías se hacen más ricas, están más proclives a ‘invertir en las personas’ mediante mejoras en los niveles de nutrición y salud, escolaridad y entrenamiento en el trabajo” (Massad y Pattillo, 2000). No obstante, esta relación no puede ser vista en esa sola dirección; es decir, la teoría del crecimiento y el capital humano también

postula que la fuerza de trabajo más sana y con mayores habilidades (más preparada) es más productiva. Los teóricos del crecimiento han examinado las implicaciones de incluir la formación de capital humano en el modelo de Solow encontrando un modelo que describe de mejor manera el proceso del crecimiento económico. A partir de este enfoque, el crecimiento económico es impulsado por la acumulación de capital humano,<sup>3</sup> así como por el progreso tecnológico y los retornos crecientes de la producción.

- Las políticas sociales han estado dirigidas a formar y capacitar a la población para que sean integradas al aparato productivo. En este sentido, es preciso evaluar si en los países observados se ha generado tal impacto.

## **1.2. Objetivos**

**1.2.1. Objetivo general.** Medir la eficiencia de la inversión social y su incidencia en el crecimiento económico de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela (1980-2010).

**1.2.2. Objetivos específicos.** Los objetivos que se derivan del objetivo general y que señalan las etapas que se han de cumplir en esta investigación son los siguientes:

- Analizar el alcance de las políticas sociales en materia de educación, salud y seguridad social.
- Medir la eficiencia del gasto social en los países objeto de estudio.
- Determinar los factores generadores de crecimiento, bajo la estimación del modelo de Solow expandido.

---

<sup>3</sup>Según Massad y Pattillo (2000), trabajos empíricos como el de Mankiw, Romer y Weil (1992) revelan un fuerte nexo entre los niveles de educación y alfabetización en la población, con la tasa a la cual la economía es capaz de crecer.

- Identificar los aspectos determinantes de la eficiencia de la política social para cada país estudiado, en cuanto a la eficiencia de la política social para promover el crecimiento económico.

### **1.3. Hipótesis de trabajo**

Como fue descrito en párrafos anteriores el tema del crecimiento económico ha tomado relevancia, y dentro de este campo, la influencia que ha tenido la política social en la generación de crecimiento económico. En este sentido se rescata en este apartado, los resultados obtenidos en investigaciones que sugieren la incidencia de las variables sociales sobre el crecimiento económico, Entre los trabajos más recientes destacan la investigación de Barro- Lee (1994), cuyos resultados fueron sostenidos con la investigación de Caselli, Esquivel y Lefort (1996), en ambas investigaciones se mostró el impacto de las variables de política social sobre la tasa de crecimiento económico. En las estimaciones realizadas se destacan variables sociales como: tasa de mortalidad infantil, tasa de escolaridad femenina y masculina (en niveles de primaria, secundaria y universitaria), la esperanza de vida, el gasto del gobierno en educación, en salud y en seguridad social; tienen su incidencia sobre el crecimiento económico.

En este sentido la presente investigación parte de la premisa de que las políticas sociales en educación, salud y seguridad social incidieron significativamente en el crecimiento económico de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010.

### **1.4. Esquema del trabajo**

La investigación se ha organizado en cuatro capítulos: en el capítulo II se hace una revisión teórica sobre la política social y se describen ampliamente los elementos más relevantes sobre las políticas sociales. En el capítulo III se presenta una revisión teórica sobre el crecimiento económico, se exponen los antecedentes de la teoría del crecimiento económico, y se describen los

principales modelos de crecimiento económico. En el capítulo IV se analizan la política social y el crecimiento económico para los seis países en estudio durante el periodo 1980-2010, se describen las principales características y se resumen los resultados de la misma. Finalmente, en el capítulo V se hace una propuesta teórica y cuantitativa para determinar la incidencia de las políticas sociales en el crecimiento económico. Para ello se desarrolla un modelo econométrico basado en la metodología de datos panel.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## **CAPÍTULO II**

**Particularidades de la política social:**

**Una visión de conjunto**

## 2.1. La política económica: un punto de partida

El análisis y conceptualización de la política social exige un estudio preciso de todo lo concerniente a la definición de la política económica. Debido a la complejidad del tema objeto de análisis en este apartado, no es difícil suponer que son muchos los autores que han dirigido su atención a estudiar a la política social como un elemento de primordial importancia de la política económica, entre ellos se puede mencionar a Tinbergen (1952), Seraphim (1961) y Meynaud (1955).<sup>4</sup>

En su publicación de 1952, Tinbergen afirma que la política económica “consiste en la variación deliberada de los medios (instrumentos) para alcanzar determinados fines (objetivos)”. Esta idea es reforzada por Seraphim (1961, p. 6) en su obra *Política económica general*, al expresar “la política económica trata de alcanzar un propósito, y parte de la investigación de los medios que deben utilizarse para alcanzar tal objetivo”. Para Meynaud (1955), “la política económica (...) la forman el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión ‘gobierno’ en sentido amplio para que comprenda las diversas autoridades públicas en un país” (citado por Cuadrado, 1995, p. 24). En este sentido, se concibe la política económica como la actuación de las autoridades públicas en el ámbito económico, mediante instrumentos que le permiten alcanzar objetivos determinados.

A partir de estos planteamientos se concluye inicialmente que la disciplina de la política económica se centra en tres puntos fundamentales: definir la política económica, establecer sus objetivos y los instrumentos de los cuales se vale para alcanzarlos. Siguiendo esta estructura han surgido concepciones más modernas y complejas, entre ellas resaltan las de Watson (1965), Kirschen *et al* (1968) y Cuadrado (1995), en las que se aborda la noción

---

<sup>4</sup> El primero de estos tres autores con su obra *On the theory of economic policy*, publicada en 1952, marca el punto de partida del desarrollo formal de la política económica. Para una revisión más detallada sobre los antecedentes del concepto de política económica, los autores más relevantes y sus aportes al estudio de la política económica, puede verse a J. Cuadrado (coord.) (1995). *Introducción a la política económica*. McGraw-Hill, Madrid, pp. 21-23; D. Watson (1965). *Política económica*. Editorial Gredos, Madrid; M. Graterol, Z. Díaz, y M. Romero (2004). La política económica instrumental en Venezuela. Período 1999-2002. En: *Revista de Ciencias Sociales*, Maracaibo, septiembre-diciembre, Vol. 10, No.3, pp. 409-429.

esencial de la política económica mediante conceptos y criterios particulares, es decir, no solo definen la política económica, sino también los elementos del concepto.

Al referirse a la política económica Kirschen *et al* (1968, p. 15) comienza definiendo la política, en su forma más general, como “las acciones que lleva a cabo el gobierno, acciones que implementa en distintos campos, las cuales constituyen las políticas públicas”. De manera más concreta, las políticas públicas son definidas como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o por intermedio de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.<sup>5</sup>

Se podría entonces afirmar que el objetivo de las políticas públicas es alcanzar el bien general del país o el bienestar de la población, además, este objetivo está compuesto por objetivos más concretos como preservar la ley y el orden, reducir las tensiones sociales, elevar el nivel de vida y proveer un adecuado nivel de sanidad y educación, entre otros. Por otro lado, los objetivos de la política pública tienen en mayor o menor grado un aspecto económico, así, la política económica constituye el componente económico de la política pública.<sup>6</sup>

En este orden de ideas, la política económica para Kirschen *et al* (1968) se circunscribe a un proceso ininterrumpido de toma de decisiones por parte de los poderes públicos en los asuntos económicos para alcanzar sus objetivos, los cuales, en última instancia, afectan todos los campos de la política pública. En cuanto a los objetivos de la política económica, para Kirschen *et al* resulta relevante referirse a ellos y, más que definirlos, clasificarlos. Por tal motivo, los objetivos de la política económica, según estos autores, podrán ser coyunturales (corto plazo) o estructurales (a largo plazo), atendiendo a las particularidades económicas que varían para cada país. Los objetivos coyunturales abarcan el

---

<sup>5</sup> Las acciones del Gobierno están dirigidas al campo social, económico, defensa nacional, desarrollo, estabilización y marco institucional. Al respecto, ver Watson (1965). *Política económica*. Greco, Madrid, pp. 21-24

<sup>6</sup>Ver Kirschen *et al* (1968). *Política económica contemporánea*. Oikos-tau, Segunda edición. Barcelona, España, p. 15.

pleno empleo, la estabilidad de precios y la mejora en la balanza de pagos y, aunque estos objetivos se persiguen a corto plazo, tienen impacto a largo plazo. Entre los objetivos estructurales se distinguen los primarios y los secundarios; los objetivos primarios están compuestos por la expansión de la producción, mejoras en la asignación de los factores de producción, satisfacción de las necesidades colectivas, mejoras en la distribución de la renta y de la riqueza, protección y prioridades a determinadas regiones o industrias. Por otra parte, los objetivos secundarios están constituidos por la mejora en las normas del consumo privado, seguridad de abastecimiento, mejoras en el tamaño o en la estructura de la población<sup>7</sup> y reducción de la jornada laboral.

De igual manera, Watson (1965, p. 10) señala otra conceptualización de la política económica cuando afirma que “este término se emplea para designar la actuación del Estado en su intento o finalidad de influir sobre la actividad económica”, identificando, a su vez, cuáles son los objetivos que se desean alcanzar y, por tanto, cuáles son los factores económicos que deben ser alterados para ello. En cuanto a los objetivos de la política económica, Watson plantea una clasificación que obedece a una jerarquización en tres niveles: primarios, secundarios y terciarios. Los objetivos primarios están constituidos por el crecimiento económico, la estabilidad, la distribución eficaz de los recursos, el mantenimiento de la libertad económica y una mejor distribución de la renta. Entre los objetivos secundarios indica el mantenimiento de la competencia, la política monetaria, la política fiscal, la política agraria, la política económica exterior,<sup>8</sup> conservación de los recursos naturales, seguridad social, promoción del transporte y sistema de patentes. Adicionalmente, señala que estos objetivos secundarios son medios para alcanzar los primarios, y precisa los objetivos terciarios que constituyen medios para alcanzar los objetivos secundarios y están representados por la regulación de servicios públicos, el control de reservas bancarias, la política de vivienda y la

---

<sup>7</sup> Estas mejoras corresponden a aspectos tales como inmigración, emigración, o tasas de natalidad, entre otros (Kirschen et al, 1968, p. 18).

<sup>8</sup> La política agraria, la monetaria, la política fiscal y la política económica exterior constituyen, en sí mismas, un conjunto de objetivos y medios particulares de cada área.

determinación de los salarios mínimos, entre otros. Por otra parte, Cuadrado (1995, p. 24) propone una definición de política económica en términos pragmáticos:

La política económica designa la aplicación de determinadas medidas por parte de autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir unos determinados fines, donde los fines se refieren a los objetivos que desean ser alcanzados.

En esta definición convergen los conceptos más citados y conocidos de política económica, a saber, los de Tinbergen, Meynaud, y Kirschen *et al*, referidos anteriormente. Por su parte, Cuadrado (1995) estima que las políticas económicas tienen fines generales, así como objetivos económicos y sociales. Los fines constituyen los objetivos de la política pública, mientras que los objetivos son metas más concretas. Los objetivos económicos son metas limitadas al campo económico exclusivamente y entre ellos destacan: el crecimiento económico, el nivel de empleo, la estabilidad de precios, equilibrio en la balanza de pagos y la equidad en la distribución de la renta y la riqueza. En tanto que los objetivos sociales de la política económica, son aquellos objetivos que van dirigidos a mejorar o preservar el bienestar social en cuanto a seguridad, defensa, educación, salud, y protección del medio ambiente, que constituyen otros campos, pero que tienen relevancia en la política económica por la participación tan importante que tienen en la distribución de los recursos económicos de cada nación.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, cabe precisar en cuanto al concepto de política económica, que existen numerosas definiciones que difieren muy poco entre sí, ya que la esencia del concepto se encuentra presente en todas ellas. Es decir, la política económica constituye el resultado de la decisión de una autoridad (Estado, gobierno), es una acción deliberada por dicha autoridad, y se plantea alcanzar unos fines u objetivos tanto en el campo económico como en el social, para lo que se vale de unos medios o instrumentos.

En este sentido, y en términos de los objetivos, la diferencia entre los distintos autores se presenta en su clasificación más que en su contenido. Bajo cualquiera de las visiones que se planteen los objetivos, estos presentan un grado de interrelación. Por lo general, los objetivos económicos e incluso los de política pública, no se plantean de manera individual sino conjunta y pueden presentar conflictos entre ellos cuando son completamente incompatibles entre sí. Una muestra de lo anterior se plantea entre el objetivo del nivel de empleo y el objetivo de nivel de precios, o de la tasa de inflación que constituye una disyuntiva para la economía. Pero, los objetivos también pueden ser complementarios cuando el logro de uno de ellos supone la posibilidad de mejorar e incluso alcanzar al otro. Un ejemplo de este tipo de relación se manifiesta entre los objetivos crecimiento económico y nivel de empleo.

Asimismo, y con el propósito de alcanzar los objetivos de la política económica, es necesario la formulación de políticas coherentes y ajustadas a las necesidades y prioridades que en materia económica tenga cada sistema económico, que requieren de una serie de elementos relacionados con las decisiones sobre los hechos económicos, los cuales serán afectados con la toma de decisiones por parte de los agentes económicos involucrados en el problema (Zuleta, 1999). Es decir, una vez establecidos los objetivos de la política económica, los decisores deben considerar la manera de alcanzarlos. En la búsqueda de lograr los objetivos establecidos, los decisores cuentan con medios o instrumentos que se definen como las variables sobre las cuales se puede influir y realizar modificaciones. El resultado es que la política económica puede ser llevada a cabo de manera directa mediante la intervención económica del Estado en la producción, e indirecta, ejerciendo influencia sobre la actividad del sector privado de la economía. En este sentido, la política económica se expresa por medio de un conjunto de instrumentos que el Estado implementa para orientar y regular la actividad económica de un país.

En atención al concepto de los instrumentos de política económica, los decisores de política económica cuentan con una variada gama los cuales

pueden presentarse en términos de políticas dirigidas a obtener propósitos específicos:

- Políticas cuantitativas que constituyen variaciones en el nivel de algunos instrumentos y no en la estructura de la economía, por ejemplo, aumentar o disminuir el tipo impositivo.
- Políticas cualitativas que generen cambios en las estructuras, entre otras, introducir un nuevo tipo impositivo al sistema tributario.
- Políticas de reforma que suponen cambios que afectan los fundamentos de la propia organización económico-social del país o región; un caso típico corresponde a las nacionalizaciones.

Por otra parte, también se ha considerado la estructura de instrumentos que se refiere a una clasificación más concreta expresada en las llamadas políticas económicas instrumentales, tales como política monetaria, política fiscal, instrumentos comerciales, tipo de cambio, controles y regulaciones directas, políticas de rentas y cambios institucionales. Adicionalmente, dentro de cada uno de estos grupos existe una gran variedad de instrumentos.<sup>9</sup>

Bajo este contexto, los decisores se centran en la elección de la combinación óptima de instrumentos a utilizar y, puesto que distintos instrumentos pueden alcanzar un mismo objetivo, entonces el problema se reduce a conseguir la mejor combinación de instrumentos (por ejemplo, máximo rendimiento social y mínimo costo social) para alcanzar una combinación determinada de objetivos.

Aun cuando los objetivos son un elemento clave para formular políticas económicas, existen otros ámbitos que deben ser considerados en la medida que la actividad económica es un componente de la política pública.<sup>10</sup> Si la política

---

<sup>9</sup> Esta clasificación es utilizada por Watson (1965, pp. 117-126) y Kirschen et al (1968), quienes solo distinguen dos tipos de instrumentos, los generales y específicos; los generales se refieren a cinco grupos: hacienda pública, moneda y crédito, tipo de cambio, control directo y cambio en el marco institucional, y los específicos, a los instrumentos dentro de cada grupo. Un desarrollo más amplio de esta clasificación de instrumentos de la política económica puede verse en los trabajos de los autores citados.

<sup>10</sup> Al respecto, Watson señala que la política económica es concebida como uno entre otros componentes de la política pública, es decir, el aspecto económico no constituye la única actividad del Estado.

pública es entendida como un conjunto de múltiples políticas, a saber, social, económica, exterior, defensa, entre otras –las cuales deben guardar una lógica y estrecha correlación–, las decisiones que se toman en términos de política económica, terminan incidiendo sobre el alcance de los objetivos de las políticas públicas, entre otras, la relación entre la política económica y la política social.<sup>11</sup> De esta manera, el problema de la elección de los instrumentos para alcanzar determinados objetivos económicos, también debe considerar los objetivos sociales y, de forma más general, su alcance en términos de los fines de la política pública.

En un contexto general, suele relacionarse la acción del Estado sólo con el ámbito económico; sin embargo, de acuerdo con el concepto de política pública anteriormente expuesto, se amplía el alcance de la política económica pues existen otros ámbitos y de ellos uno de los más importantes es el social. Este último está estrechamente relacionado con el económico y no puede ser de otra manera, dado el indisoluble lazo entre economía y sociedad. En este sentido, puntualiza Coulbois (1974; citado en Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995, p. 135):

“...los objetivos de la política económica no solo se refieren al campo económico (estabilidad de precios, pleno empleo, equilibrio en la balanza de pagos, etc.) sino buscan también evitar el empeoramiento de las condiciones de la vida humana.”

Tomando en cuenta lo antes indicado, la acción del Estado en el campo social se concreta mediante la política social. Cabe destacar que al hablar de política social se presenta una dificultad inicial al intentar establecer una definición universal, ya que la idea que se tenga de política social dependerá de la noción teórico-ideológica que impere en cada sociedad o cada autor. No obstante, en la presente investigación se busca una definición general que

---

<sup>11</sup> La relación no se limita solo a la política social y la política económica, también existe entre cada uno de los ámbitos ya mencionados, por ejemplo, defensa nacional y política exterior, sin embargo, para los fines de la presente investigación, se centrará la atención en la relación de la política social y la política económica.

contenga los aspectos más significativos que caracterizan y definen a la política social.

A propósito, una definición general es sugerida por González (1996), al señalar que la política social es entendida como la acción que ejerce el Estado dirigida a satisfacer las necesidades de la población que se agrupan en la categoría de “sociales” (educación, salud, vivienda, seguridad social entre otras), sin embargo, no se restringe a la satisfacción de ciertas necesidades sino que intenta materializar los objetivos sociales deseados. Por su parte, Montagut, (2000, p. 20) sostiene:

La definición más corriente de política social es aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendría como finalidad la de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.

Asimismo, Ceja (2004) define la política social como el mecanismo que utiliza el Estado con el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y equitativa, es decir, con mayor equidad e integración social. Por otro lado, Maingon (2004) concibe la política social basada en la función principal que desempeña, es decir, el conjunto de actividades ejercidas por el Estado, que contribuyen en la salud, educación, vivienda, seguridad social y otros aspectos que favorecen la reducción y eliminación de las inequidades sociales mediante la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades.

A partir de aquí se usará la definición de política social como un conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por el Estado para incidir sobre aspectos tales como salud, educación, vivienda y trabajo, entre otros, con el objetivo de darles solución en el corto, mediano y largo plazo a los problemas sociales.

En este sentido, la política económica no solo se limita a las variables estrictamente económicas, sino también se encarga de establecer una estricta relación del buen desempeño de estas variables con el bienestar y desarrollo de

la sociedad. De ahí la importancia que tiene el análisis por separado del concepto de política social, en cuanto a indagar sobre las variables correspondientes que inciden en el crecimiento económico y, en consecuencia, en el desarrollo social.

Ahora bien, definidas y analizadas la política social y la política económica, se hace necesaria la articulación entre ambos conceptos, ya que no es posible alcanzar una mejora en el bienestar social si se supone una sola dirección, es decir, los objetivos de política pública no serán alcanzados si solo se procuran los objetivos económicos o los objetivos sociales por separado. Es preciso entonces que actúen recíprocamente, así lo señala Merchand (2005) aludiendo a Boltvinik (2000), Arroyo (1997) y Valencia (2000):

Debe de articularse en forma armoniosa la política económica y la política social, si se quiere mejorar el bienestar humano, no alcanza con una sola de las dos políticas, e incluso se dice que la mejor política social es una buena política económica y que si esto pasa; entonces una fuerza hacia arriba y otra hacia abajo terminará por empatar el bienestar humano. Se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social (Boltvinik, 2000).

Esta idea sobre la correspondencia entre la política social y la política económica que menciona Boltvinik, la completa muy bien Arroyo (1997), quien explica: debe de haber una base y condición para que la política social tenga éxito, esto es, se necesita un modelo de desarrollo y de política económica que produzca efectos sociales positivos. Pero también es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una buena política social.

Para completar la idea, Valencia (2000) señala que sin la coherencia entre la política económica y la política social, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha habido desincronización entre la política social y la económica. La primera, ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación y vivienda, mientras que la política económica, al menos en el último cuarto de siglo, se ha preocupado por el control salarial, para sofocar la demanda y frenar la inflación.

A partir de esta articulación entre el concepto de política social y política económica, puede reforzarse el concepto de política social, tal como señala Román (2003): “si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión de política económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial, es también una decisión de política social”.

En consecuencia, se infiere la existencia de un nexo, esto es, que la política social y la política económica se complementan. En este sentido, la política económica va dirigida, en primer término, a impactar el nivel de empleo, los salarios o las condiciones de producción, aspectos que determinan en gran medida las condiciones de vida de la población y, del mismo modo, la política social tiene impacto económico ya que las condiciones de salud de la población, niveles de educación y en general de bienestar, determinan el nivel de productividad de la fuerza de trabajo. Al respecto, Viteri (2007, p. 49; citando a Alarcón, 2000) precisa: “la política económica expande oportunidades de generación de ingresos de un importante porcentaje de la población, de la misma manera que una buena política social expande el potencial productivo de la población”. Por tanto, es preciso tener claro que las políticas sociales podrían contribuir al crecimiento económico en la medida que inciden en la formación de capital humano, lo cual tendría un impacto en la disminución de la pobreza y, por consiguiente, en una mejora de la calidad de vida.

De esta manera, a la política social se le atribuyen tres funciones básicas que están estrechamente relacionadas con los objetivos sociales que se procuran alcanzar por medio de ella. De acuerdo con Franco (2002a), estas funciones se describen en los siguientes términos:

- *Inversión en capital humano*:<sup>12</sup> la fuerza laboral constituye un factor fundamental para determinar la competitividad de un país, pero esta fuerza laboral será más favorable para tales efectos, en la medida que esté mejor formada y capacitada de tal manera que incorpore tales valores al trabajo. Así, la educación, la salud y la vivienda, se convierten

---

<sup>12</sup> *Capital humano*, es un término que suele utilizarse para hacer referencia al aumento en la productividad del trabajo alcanzado mediante las mejoras en las capacidades de los trabajadores, que se adquieren con entrenamiento, educación y experiencia, concepto que incluye el conocimiento práctico, habilidades adquiridas y capacidades aprendidas de un individuo que lo hacen potencialmente útil. La teoría del capital humano fue desarrollada principalmente por Gary Becker en su *Capital humano* de 1964, cuya idea básica es considerar la educación y la formación de los individuos como inversiones que estos hacen, para incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos; considera que los individuos son racionales y, dado que la inversión en educación y formación tiene un costo, y que en el futuro las destrezas adquiridas por esta inversión generarán ingresos, el individuo tiende a comparar entre los beneficios que obtendrá a futuro, y los costos que le genera realizar la inversión; se distinguen dos formas posibles de formación de capital humano: la formación general que se adquiere en el sistema formativo educativo, y la formación específica que se adquiere en el seno de una unidad productiva.

en factores que favorecen la formación de capital humano abriendo paso al crecimiento económico, y también brindando las herramientas para mejorar las condiciones de vida y bienestar social.

▪ *Compensación social*: para Graham (1994; citado por Franco, 2002a, p. 90) “la compensación social está constituida por las redes de protección social, que buscan la superación de la pobreza”. Las compensaciones son intervenciones que buscan incrementar el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, diseñadas para aumentar el bienestar de los pobres o población vulnerable en periodos de transición económica.<sup>13</sup>

▪ *Cohesión social*: este concepto se refiere a la aplicación de instrumentos que minimicen las brechas entre los factores que permiten determinar el bienestar de los miembros de una sociedad. Estos factores corresponden al ingreso y el acceso a bienes de carácter social que garanticen igualdad de oportunidades para lograr alcanzar los objetivos sociales. La cohesión social es definida por la CEPAL (2007, p. 19) como “la lógica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”. Definida así, la cohesión social es un objetivo y un instrumento de la política social. Considerando el concepto de política pública y las relaciones entre sus componentes, la cohesión social constituye un objetivo de la política social en la medida que apunta a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, los ciudadanos se consideren un elemento que impulsa el progreso y, además, se sientan beneficiarios de las respectivas iniciativas sociales. Pero además, la cohesión social también es un instrumento ya que en la medida en que las sociedades experimentan mayores niveles de cohesión social, brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico, y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer

---

<sup>13</sup> Las redes de protección social deben ser un instrumento para avanzar hacia la equidad en circunstancias particulares y concretas.

un ambiente de confianza y reglas claras, es decir, tiene impacto sobre la política económica.

En el contexto de los objetivos de la política social, la evolución de la humanidad, la naturaleza cambiante de la sociedad y los cambios intrínsecos de la situación social de cada país, esos objetivos han procurado establecer de manera clara y pertinente lo que se busca alcanzar por medio de las políticas sociales, es decir, formular cuáles son los objetivos que se persiguen en materia social de tal manera que se establezcan los instrumentos adecuados. Al respecto, Machinea (2006, p. 5) señala:

El objetivo de la política social debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país, y reflejar las necesidades de cada sociedad.... Aunque los principios en los que se fundamenta la política social son universales, no puede seguir una receta única, cada sociedad se fija sus prioridades en materia social.

No obstante, es oportuno precisar que los objetivos de la política social se sustentan en tres principios básicos: alcanzar mayor bienestar,<sup>14</sup> promover la calidad de vida<sup>15</sup> y superar la pobreza.

Atendiendo a la definición de política social, su intención final debe ser propiciar las condiciones mínimas necesarias para que las desigualdades sociales se deban a las preferencias por esfuerzo e iniciativas de los ciudadanos, y no por la desigualdad o carencia de oportunidades. Es decir, el Estado debe garantizar el acceso a los insumos necesarios para contar con un nivel de vida

---

<sup>14</sup> Contextualizar lo que se entiende por *bienestar* resulta algo complejo. El significado del término varía dependiendo de las corrientes de pensamiento que lo utilizan. El bienestar puede definirse como aquella situación que se alcanza cuando se satisfacen las necesidades, y cuando se prevé que han de seguir siendo satisfechas. Sin embargo, la definición del concepto se dificulta, ya que se desconoce cuáles y cuántas son las necesidades que hay que satisfacer para conseguir el bienestar; asimismo, hay que tomar en cuenta que el grado de satisfacción está determinado por un grupo de factores y varía para cada ser humano. Una teoría clásica de bienestar expuesta por Bergson (citado por Morales, 1994) define el bienestar como un exceso de bienes materiales, pero, al mismo tiempo afirma que el ideal del bienestar es reciente en la historia, pues es a partir del siglo XV cuando en el hombre se abre una sed insaciable de satisfacciones materiales. Para efectos de la presente investigación, el bienestar será entendido como la posibilidad que tenga la sociedad de acceder a una serie de bienes y servicios que permitan cubrir un conjunto de necesidades que, a su vez, aseguren un nivel de vida digno.

<sup>15</sup> La calidad de vida está compuesta por un conjunto de factores, a saber: trabajo digno, bienestar psicosocial, participación, solidaridad, satisfacción de necesidades básicas, un vasto conjunto de conocimientos, habilidades, hábitos y valores que faciliten la vida diaria (Bastías, 2002; citada en D'Elia, 2005, p. 73).

ingresos que buscan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

El empeño dirigido a lograr mayor bienestar sugiere que la política social garantice cierto nivel de ingreso, inversión y empleo público y la provisión de bienes y servicios, lo cual se constituyó en derechos de acceso a un nivel de vida compuesto por empleo, ingreso, atención médica, educación y seguridad social (D'Elia, 2005). No obstante, la realidad social que ha caracterizado al mundo no permite enfocar el objetivo de la política social en favor de alcanzar mayor bienestar, porque no toda la población está en igualdad de condiciones dado que los resultados del sistema de mercado vigente en la mayoría de los países del mundo, ha ocasionado que una parte importante de la población se encuentre en condiciones desventajosas frente a la posibilidad de acceder de una manera directa y equitativa a una serie de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas que permitan vivir con dignidad.<sup>16</sup>

De esta manera, la política social, según expresa Guendel (2003; citado por D'Elia, 2005, p. 70):

“...adopta un enfoque selectivo, donde se propone exclusivamente la atención de la pobreza (...) El propósito no es acabar con la pobreza, sino, solamente, atenderla hasta que el dinamismo del sistema de mercado la reduzca a un problema producido por desajustes coyunturales entre los mercados”.

Ante los dos panoramas que prevalecen en una misma sociedad, no es posible discriminar a ciudadano alguno; es por ello que la política social se fundamenta en el concepto de calidad de vida, el cual acoge las nociones de alcanzar mayor bienestar y el de combatir la pobreza.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La realidad social se ajusta a las condiciones de desventaja en la población, debido a que existe una población que ha sido víctima de la pobreza, entendida como la situación o forma de vida resultado de la imposibilidad de acceder a los recursos –o de su insuficiencia– para satisfacer las necesidades básicas que inciden en el nivel y calidad de vida, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria, el acceso al agua potable, entre otras.

<sup>17</sup> La pobreza es definida como la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, que no cuentan con la capacidad y oportunidad de producir dichos recursos. Para los efectos de la presente investigación, la pobreza será definida como el concepto

A propósito, D'Elia (2002; citada por Maingon, 2006, p. 85) presenta el concepto de calidad de vida de la siguiente manera:

La calidad de vida es un concepto integrador de las necesidades humanas que busca acercarse a las personas en sus contextos de vida concretos, en sus luchas y realizaciones, individuales y colectivas, partiendo de la naturaleza compleja y continua de la existencia de los seres humanos, y de la acción, como una permanente posibilidad de cambio de la realidad, en su afirmación positiva.

La calidad de vida es una significativa herramienta en lo que concierne al desarrollo, ya que es un concepto mucho más amplio que el de bienestar y pobreza en términos de las necesidades humanas. Así, la calidad de vida no niega de ninguna manera la existencia de la pobreza y el objetivo imperioso de eliminarla, y tampoco pretende restarle importancia a las aspiraciones humanas de bienestar, por el contrario, su fin primordial radica en las personas.

En una aproximación para identificar los factores que determinan la calidad de vida, Bastías (2002; citada en D'Elia, 2005) expone:

Tener un trabajo digno (ser respetado, tomado en cuenta, valorado como persona, tratado con deferencia, consultado en las opiniones); con el bienestar psicosocial: entre los que se ubican la recreación sana y la entretención creativa; la participación (democratización de la vida cotidiana), la solidaridad (que tiene un doble efecto, satisface a quien da y a quien recibe), la satisfacción de necesidades básicas incluyendo afecto y cariño, entrega y acogida; un vasto conjunto de conocimientos, habilidades, hábitos y valores que facilitan la vida diaria; en definitiva, saber qué sentido darle a la vida y sentirse feliz.

Atendiendo a lo expresado por Bastías, puede afirmarse que buscar calidad de vida implica luchar contra la pobreza, alcanzar mayor bienestar, y no dejar a ningún miembro de la sociedad fuera del alcance de la política social.

Es importante resaltar que los tres principios analizados tienen validez a partir de un enfoque social y un enfoque económico. Desde el punto de vista de la perspectiva social se plantea que la política social tiene por objeto, como se expuso anteriormente, promover una situación más equitativa que se exprese

---

que alude a la insatisfacción de un conjunto de necesidades consideradas esenciales por un grupo social determinado y que reflejan su estilo de vida.

en reducción de la pobreza, promoción de la calidad de vida y, finalmente, mayor bienestar para la población. Por otro lado, en lo concerniente al enfoque económico, son pertinentes porque la persistencia de pobreza, bajo nivel de vida y poco bienestar, podría traducirse en problemas sociales y menor aprovechamiento de los recursos, panorama que dificultaría el logro de los objetivos económicos que se plantea el Estado en términos de crecimiento, desarrollo económico y desarrollo social.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, se puede concluir que el gran objetivo de la política social se fundamenta en la búsqueda de bienestar social, lo cual estará determinado, en última instancia, por la importancia que cada Estado le asigne al área social.

## **2.2. Política social en el contexto del Estado de Bienestar: una breve referencia**

Dada la importancia que tiene el desempeño y dinámica del Estado de Bienestar en el planteamiento de la política social, se introduce una breve reseña al respecto sin ahondar en el tema, ya que se desviarían los objetivos esenciales de la presente investigación.

En principio, es necesario señalar que al abordar el tema de la política social y en especial los objetivos que esta busca alcanzar, debe hacerse alusión al concepto de bienestar social. Por tanto, de acuerdo con el propósito de la presente investigación, el bienestar social se define como el nivel de satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad. Es importante entonces, plantear cuáles deben ser las atribuciones del Estado para lograr tales fines y para ello la concepción que aclara esta delimitación de atribuciones es la del Estado de Bienestar.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> El corpus de la teoría del Estado de Bienestar es bastante amplio, es un campo de estudio complejo que escapa a los objetivos de la presente investigación. No obstante, estudios más detallados que explican su origen, evolución, alcance, crisis y estado actual en Europa, pueden verse en: C. Alemán y F. Garcés (coords.) (2000). *Política social*. McGraw-Hill, Madrid, España; J. Martínez (coord.) (2000). *Economía del*

El origen del Estado de Bienestar tuvo lugar en Alemania a finales del siglo XIX, cuando fue aprobado por el canciller Bismark un grupo de reformas que planteaban la política de seguro social para los trabajadores. El surgimiento del Estado de Bienestar responde a una conjunción de factores, por un lado, a la evolución de las ideas desde finales del siglo XIX y se sirve de las teorías económicas y sociales de Beveridge para superar las fallas del mercado. La depresión de los años treinta y los cuantiosos daños causados por la II Guerra Mundial, fueron dos razones poderosas para la búsqueda de una vía alterna, que ofreciera a los ciudadanos derechos económicos y sociales sin sacrificar las libertades del Estado de derecho (Alemán y Garcés, 2000).

El Estado de Bienestar se consolida a principios del siglo XX y responde a las transformaciones en el sistema político que paulatinamente fueron incluyendo a una mayor proporción de la población en el sistema político, situación que generó problemas ya que el sistema ofrecía igualdad formal de derechos. Sin embargo, existían desigualdades en las posibilidades individuales de disfrutarlos. En este sentido, el Estado de Bienestar surge como una propuesta para garantizar a los ciudadanos no solo los derechos políticos, sino también los derechos sociales como el bienestar social (González, 1996, p. 6).

Ahora bien, el Estado de Bienestar que se desarrolló en la Europa de la posguerra, es definido por Casilda y Tortosa (1996) como aquel Estado donde se resuelven contingencias individuales por medio de mecanismos colectivos, bien sea corporativos o estatales. Los estados que operan bajo este concepto, absorben la prestación de servicios sociales, salud, educación, para asegurar a los ciudadanos niveles mínimos de subsistencia, sanitarios y educativos, en armonía con los tiempos vigentes.

Cabe destacar que el surgimiento del Estado de Bienestar contribuyó a colocar en primer plano al bienestar social, el cual se constituyó en el objetivo fundamental de la política social del siglo XX que, conjuntamente con la política

---

*sector público.* Ariel Economía. Barcelona, España; y D'Elia, (2005). *Las políticas sociales: desde el enfoque de la promoción de la calidad de vida.* Colección Política Social Local. ILDIS, GTZ y FECS. Caracas, Venezuela.

económica, buscaba lograr el mayor crecimiento económico posible, procurando mejoras económicas y sociales que favorecieran a la población en general. El Estado de Bienestar llegó a concebirse como “(...) un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones” (Offe, 1988, p. 137; citado por Maingon, 2006, p. 76).

Una vez que se diera el predominio de esta concepción, por muchos años el Estado fue factor decisivo en la estabilidad económica y social de los países occidentales (Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia, Holanda, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Irlanda, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Portugal y España), contribuyendo al aumento de la riqueza y el empleo en proporciones considerables. Del total de bienes producidos o disfrutados por la humanidad a lo largo de su historia, la mitad se generó en el período de consolidación del Estado de Bienestar (Gómez Buendía, 2003; citado por Maigon, 2006, p. 76). Pero también cambiaron drásticamente los modos de vida en las ciudades, en el trabajo y en la familia. Se pasó de un modo de vida rural a urbano, de la subsistencia económica a la producción organizada, de la familia extendida a la familia nuclear. Los efectos se manifestaron en distintos ámbitos:

- *En la estructura del mercado de trabajo:* la globalización económica, el agotamiento de la industrialización y la inestabilidad de los servicios de protección social, dieron lugar a la aparición de nuevas desigualdades y exclusiones relacionadas con el desempleo y la precarización de los puestos de trabajo.
- *En los sistemas de protección social:* al cambiar la estructura del mercado de trabajo, los sistemas de bienestar social comenzaron a mostrar importantes inequidades en las que ciertos sectores sociales (los trabajadores) gozaban de amplia protección, y el resto de la población recibía un trato residual mediante esquemas de asistencia social. Fueron

los excluidos del sistema económico y social, una categoría amplia que identificó a los sectores que terminaron cargando con los rezagos de la vida tradicional, el atraso educativo y el económico.

- *En las estructuras familiares y demográficas:* a consecuencia de los cambios en las pautas de conformación familiar, de extendida a nuclear, aparecieron un mayor número de hogares en situación de mayor vulnerabilidad (madre sola, dependencia de un solo ingreso, aislamiento social). Además, el descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, dieron lugar a un proceso de envejecimiento de la población.

Así, el Estado de Bienestar constituyó una vía alterna al libre actuar del sistema de mercado, asegurando a los ciudadanos derechos económicos y sociales en los espacios donde aparecieran las deficiencias del sistema de mercado.<sup>19</sup> Es decir, el surgimiento del Estado de Bienestar asignó al Estado un nuevo rol que se traduciría en nuevas atribuciones<sup>20</sup> dirigidas a abordar las necesidades sociales que el sistema económico de libre mercado provocó en la estructura social. De esta manera, el Estado asume una función de ente distribuidor de los recursos en la sociedad.

No obstante, tres de las debilidades que presenta la concepción del Estado de Bienestar conllevan a su propia crisis; Casilda y Tortosa (1996, p. 85) las describen en los siguientes términos:

1. El crecimiento incontrolable de la demanda social, los individuos tienden a considerar los bienes públicos como derecho merecido y

---

<sup>19</sup> El Estado no solo actúa como regulador, sino que también toma parte en la prestación de algunos servicios, intervención que se justifica por la existencia de fallas del mercado tales como la existencia de externalidades, específicamente en este caso, los costos o beneficios que no son recibidos por el productor, los cuales no pueden ser calculados; la existencia de bienes públicos, que son preferentes y no rivales, bienes cuyos costos y beneficios son casi completamente externos; rendimientos crecientes en la producción de un bien, de tal manera que el modo de producción que involucra el costo más bajo, corresponde a un solo productor, generándose un monopolio privado, en consecuencia, el Estado debe intervenir para controlar y regular el monopolio.

<sup>20</sup> De acuerdo con Casilda y Tortosa (1996, p. 77), el Estado asume las siguientes atribuciones: 1) oferta de bienes tutelares (educación, salud, vivienda); 2) garantía de rentas (pensiones de jubilación, enfermedad desempleo o familia); 3) garantía de las relaciones laborales (mediante regulaciones legislativas, actuaciones reglamentarias); 4) garantía de preservar el medio ambiente.

adquirido, y a exacerbar su uso y disfrute movidos por la falsa imagen de gratuidad.

2. El desajuste fiscal que viven los modernos estados de bienestar, que se caracterizan porque dotan extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, para hacer frente a nuevos costos a un ritmo cada vez más elevado.
3. La crisis del sustrato ideológico del Estado de Bienestar.

En el transcurso de la evolución del Estado de Bienestar y el advenimiento de los cambiantes problemas sociales y económicos que han caracterizado a la economía y sociedades del mundo, la política social ha venido ajustando sus objetivos para hacer frente a los consecuentes desafíos.

### **2.3. Política social y su incidencia en el bienestar social**

La política social centra sus esfuerzos en alcanzar los niveles más elevados posibles de bienestar social. Previamente se introdujo el concepto de bienestar social cuya esencia es el nivel de satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, sin embargo, tal como ya se comentó, es este un concepto más amplio ya que está constituido por un conjunto de factores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, haciendo que en su existencia estén presentes aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana como los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y la calidad ambiental. El bienestar social, además, está asociado con la igualdad de oportunidades, equidad en la distribución de la riqueza y protección de los desvalidos para la satisfacción de las necesidades básicas universales.

En términos más generales, el bienestar social está constituido por dimensiones de integración, cohesión, actualización, coherencia y contribución social, y debe ser promovido por el Estado, ya que se basa en una idea colectivista y no individual, razón por la cual no es conveniente que su

búsqueda se asigne a los ciudadanos, sino que debe ser el Estado quien garantice las condiciones dignas de existencia de la población instrumentando las políticas sociales, cuyo objetivo es “garantizar a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad un nivel de vida mínimo y al acceso a determinadas oportunidades de desarrollo” (Hagenbuch, 1958; citado por García, 2004, p. 48).

El Estado es, de esta manera, el responsable de impulsar la búsqueda de bienestar social mediante la política social, la cual se rige por determinados principios, y se formula y ejecuta atendiendo a las prioridades y características propias de la sociedad.

#### **2.4. Principios de la política social y sus manifestaciones**

El concepto de política social, estrechamente relacionado con el de bienestar social (como se expuso en las secciones anteriores), es un campo multidisciplinario que no solo se limita al campo social, sino también a los campos político, ideológico e institucional que proporcionan las condiciones para el logro de mayores niveles de bienestar.

Para la formulación de las políticas sociales es necesario tener en cuenta al menos algunos elementos. El primero consiste en definir un grupo de factores que pueden llevar al logro del objetivo planteado, por ejemplo, precisar la población a la cual va dirigida la política, el objetivo que se desea alcanzar, la fuente de los recursos para financiar las políticas y la manera en que se utilizarán los recursos en el alcance de los objetivos. El segundo elemento se expresa en términos de definir la vía que conducirá a alcanzar los objetivos.

A su vez, el primer elemento lo componen los principios que orientan la política social en la búsqueda de mejor bienestar social por medio de la política social, y se guía por tres principios fundamentales: universalidad, solidaridad, eficiencia e impacto; una descripción de estos principios se expone en los siguientes términos:

- *Universalidad*: este principio establece que es preciso asegurar la protección social a todo aquel que no pueda acceder a ella, parcial o temporalmente. La universalidad plantea, a su vez, que se garantice a todos los ciudadanos la protección y los beneficios que favorezcan su participación plena (con igualdad de oportunidades) en la sociedad, mediante la satisfacción de necesidades básicas de toda la población, lo cual no implica el otorgamiento directo de los beneficios para todos los ciudadanos, y tampoco el acceso gratuito e indefinido a los servicios sociales; es decir, para acceder a ellos podrá existir una contribución específica o pago de impuestos generales, entre otras condiciones.

En estos términos, el principio de universalidad sustenta la cohesión social al procurar la igualdad de oportunidades y un bienestar básico para todos los ciudadanos, acorde al nivel de desarrollo de la sociedad (Machinea, 2006). Además, está estrechamente relacionado con la focalización como instrumento para identificar la población que menos recursos tiene para acceder a los servicios básicos, determinar quiénes deben ser atendidos, y cuáles son las necesidades prioritarias que demandan satisfacción.

En cuanto a la focalización como instrumento, Machinea (2006, p. 22) puntualiza:

La focalización puede entenderse como un elemento de acción afirmativa que no contradice el carácter universal de los derechos económicos y sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes se ven más privados de su ejercicio.

En este mismo orden de ideas, Silva e Silva (2001; citado por Franco, 2002b, p. 2) señala:

La focalización no se contraponen a la universalidad de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos ya conquistados, sino que se trata de una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad.

El principio de universalidad es fundamental para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos que conjuntamente con la focalización, permiten distribuir de manera más justa y equitativa los recursos.

- *Solidaridad*: Es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social según la capacidad económica de las personas. Así, la solidaridad coadyuva en el aseguramiento de la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo). La solidaridad se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad (aporte en proporción a la capacidad económica), mientras que las prestaciones sociales (servicios, beneficios o garantías) se reciben en forma obligatoria (educación) o según necesidades diferenciadas (salud) dentro de condiciones de calidad y límites económicos socialmente fijados.

En virtud del principio de solidaridad, se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicas. La solidaridad se instrumenta, por un lado, por medio del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos) asegura la solidaridad a quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales.

- *Impacto*: este principio es fundamental para justificar la continuación o suspensión de un programa social determinado. El impacto se refiere al alcance que tiene un programa en el cumplimiento de los objetivos para los que fue establecido; es decir, el impacto refleja en qué medida disminuye el problema social con la modificación (mejoramiento) de la realidad o el problema social inicial para el cual se implementó.

Un aspecto importante para este principio, es el análisis o evaluación de impacto, que constituye el instrumento por el cual se determina en qué medida se han alcanzado los objetivos, qué cambios ha generado en la población beneficiaria y cuáles fueron sus efectos secundarios. Este principio implica el seguimiento del programa social implementado en todas sus etapas.

- *Eficiencia:* en términos económicos el concepto de eficiencia es fundamental ya que permite determinar la racionalidad con la que están siendo usados o distribuidos los recursos. La eficiencia mide la relación producto-costos; es decir, productos y servicios que se entregan mediante los programas de política social y los costos que se generan al ofrecer tales productos y servicios. Por tal motivo, optimizar conjuntamente el impacto y la eficiencia de la política social, es un aspecto fundamental ya que es preciso lograr la mejor asignación de recursos posibles, es decir, lograr el mayor impacto con el menor costo. Para medir esta relación se desarrolla el análisis costo-impacto que consiste en determinar el costo de alcanzar cada 1 % de impacto en cada objetivo (Franco, 2002a).

Es claro que las necesidades sociales, entre las cuales se distribuyen los recursos, tienen una tendencia creciente y cambiante en el tiempo, mientras los recursos del Estado para satisfacer esas necesidades son limitados en muchas economías.<sup>21</sup> Lo que se pretende entonces, es obtener los mejores resultados posibles con un volumen determinado de recursos. De manera más precisa, esto es obtener la mayor cantidad de producto al menor costo posible.

En cuanto al segundo elemento, el cual permite definir las vías para alcanzar los objetivos de la política social, se parte de la idea que el nivel de bienestar social está condicionado en cierta medida por el avance y crecimiento logrado en las distintas áreas de la sociedad, las cuales constituyen la columna vertebral de la política social, tales como educación, salud, vivienda, seguridad

---

<sup>21</sup> No todos los Estados se enfrentan al problema de recursos limitados o escasos; un ejemplo son los estados petroleros, cuyos ingresos tienden a ser elevados dependiendo de la dinámica del mercado internacional del petróleo. De igual manera, en los países desarrollados se asigna una gran importancia a la eficiencia en la gerencia de la política social.

social y empleo. En este sentido, la ejecución de la política social se divide en políticas sectoriales, que se dirigen a cada una de estas áreas, con el fin de atender las necesidades cada vez más crecientes de la sociedad que se clasifican y definen en los siguientes términos:

- *Política social en seguridad social.* La seguridad social es entendida como un derecho que le asiste a todos los miembros de una sociedad de acceder a una protección mínima para satisfacer las necesidades básicas, en consecuencia, el Estado debe garantizar y asegurar el bienestar de los ciudadanos mediante la prestación de servicios de carácter social.<sup>22</sup>
- *Política social en salud.* La protección de la salud, tanto en el campo de la previsión como de la asistencia, constituye un pilar fundamental en la búsqueda de bienestar de la población y, en este mismo sentido, de la política social (Aleman y Garcés, 2000). La salud es un bien social o preferente y no excluyente que debe ser provisto por el sector público ya que se considera esencial para el desarrollo de una vida digna.<sup>23</sup>
- *Política social en educación.* La educación, al igual que la salud, es definida como un bien preferente no excluyente y, por tanto, el Estado debe procurar que todos los individuos de la sociedad tengan pleno acceso a este bien. La educación le brinda a cada individuo herramientas para tener empleos mejor remunerados, formarse culturalmente, enriquecer sus conocimientos, en fin, una serie de procesos que le permiten sentirse pleno, realizado, e integrado a la sociedad. La educación constituye un derecho social que parte de la política social.

---

<sup>22</sup> La seguridad social nace en Alemania bajo el impulso del canciller Bismarck a finales del siglo XIX, como consecuencia del proceso de industrialización. El sistema de seguridad social comprendía seguros de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y vejez. En 1942, se amplía el concepto de seguridad social en Gran Bretaña por medio del "Plan Beveridge", el cual contemplaba las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trataba de remediarlas cualquiera fuera su origen.

<sup>23</sup> La salud ha sido, a lo largo de la historia de la sociedad, objeto de intervención por parte del Estado en el ámbito social. Inicialmente, esta intervención se limitaba a la vigilancia y previsión de las enfermedades transmisibles. Después que la sociedad evolucionara en procura de una mayor participación del sector privado en el área social, la intervención del Estado se limitó a cubrir las deficiencias generadas por las acciones del mencionado sector. Además, con el advenimiento y desarrollo del Estado de Bienestar, ha llegado a considerarse como uno de los derechos fundamentales de las personas.

- *Política social en empleo.* Las políticas sociales en materia de empleo tienen gran importancia en la medida que constituyen un instrumento para la integración de la población al ámbito laboral y económico. Esta función del Estado es de gran importancia después de la consolidación del Estado de Bienestar. El Estado debe hacer frente al problema de desempleo que caracteriza las sociedades actuales mediante la creación y formulación de políticas que incentiven a los sectores productivos, de tal manera que se genere empleo.
- *Política social en vivienda.* La vivienda es una necesidad. Se justifica que el sector público intervenga para permitir el acceso a la vivienda a quienes más la necesitan y a quienes tengan menos recursos para adquirir una vivienda digna. Desde este punto de vista, el acceso a la vivienda es un derecho social, por lo que se hace necesario agregar el concepto de vivienda digna que debe ser garantizado por el Estado.
- En la búsqueda por alcanzar los objetivos planteados por la política social, no es suficiente contar con recursos y conocer los problemas sociales, sino que además es preciso formularlas, ejecutarlas y evaluarlas y es allí donde juegan un importante papel las instituciones de la política social.

## **2.5. Las instituciones y la política social**

En atención a la importancia del desempeño de las instituciones en cuanto a la ejecución de la política social, se parte del análisis conceptual intentando determinar su importancia en la sociedad. En este sentido, North (1990, p. 3) define las instituciones en los siguientes términos:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones creadas por los seres humanos para moldear las relaciones humanas... En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elección de los individuos.

Acuña y Tommasi (1999, p. 14) a partir de los conceptos de North (1990) y Knight (1992), definen las instituciones como “un conjunto de reglas que

estructura interacciones en una forma particular. Para que un conjunto de reglas se constituyan en una institución, el conocimiento de dichas reglas debe ser compartido por los miembros de la comunidad o sociedad". Por su parte, Galiani (2006, p. 11) señala que "las instituciones son un conjunto de reglas cuyo objetivo es proveer estructura y previsibilidad a las interacciones entre los individuos en la sociedad".

En términos generales, señala Galiani (2006; citando a Acuña y Tommasi, 1999), las instituciones pueden ser clasificadas jerárquicamente en tres niveles: bajo, intermedio y alto. Las instituciones de nivel bajo son aquellas relaciones que afectan el comportamiento de los individuos, están constituidas por políticas, que pueden afectar a otras políticas, pero que difícilmente podrán afectar las leyes fundamentales de un país. Las instituciones de nivel intermedio corresponden a las reglas que determinan los incentivos y las restricciones para elaborar las reglas de nivel bajo. Las instituciones de nivel alto son aquellas que regulan las instituciones del nivel intermedio.

En el caso específico de las instituciones inherentes a la política social, se encuentran entre los niveles bajo e intermedio. Por ejemplo, los programas sociales que son de nivel bajo y la distribución jurisdiccional de estos programas, se determinan en el nivel intermedio, sin embargo, el funcionamiento de las instituciones de la política social depende de las instituciones de nivel alto (Galiani, 2006). Las instituciones de la política social pueden ser entendidas como un conjunto de reglas o normas que guían las acciones sociales hacia la satisfacción de las necesidades básicas sociales, y las instituciones de nivel bajo están constituidas por la familia, el sistema educativo, el gobierno y el sistema económico, las cuales son interdependientes entre sí, y cada una de ellas está estructurada y organizada alrededor de un conjunto de normas, valores y pautas de comportamiento.

Para lograr que se cumplan los objetivos de política social rigiéndose por los principios de universalidad, impacto, solidaridad y eficiencia, las instituciones de la política social deben tener ciertos atributos que les permita

ser eficientes. En este sentido, y atendiendo a Machinea (2006), se definen los siguientes atributos:

- *Reglas claras, objetivos concretos y continuidad de la política social.* Las reglas claras y los objetivos concretos, proporcionan transparencia y solidez al funcionamiento de las instituciones, mientras que la continuidad de las políticas permiten consolidar y rendir los resultados esperados.
- *Gestión eficaz, transparencia y evaluación.* El modelo de gestión de la política social debe ser bien especificado para que beneficie al sector de la población a la que va dirigida. Para lograr una gestión eficaz, es necesario desarrollar mecanismos de formación y profesionalización en los organismos que se ocupan de la política social. La gestión eficaz debe ir acompañada de transparencia y disponibilidad de información que permita el seguimiento del presupuesto, el monitoreo de los programas ejecutados, la fiscalización de las normas y las evaluaciones del impacto por parte de actores externos. Por su parte, la evaluación de las políticas sociales permite corregir ineficiencias, expandir los programas y hacer comparaciones facilitando el análisis de costo-impacto de cada programa.
- *Articulación y coordinación.* Las instituciones de política social deben tener la capacidad de articular y coordinar sus acciones con las del resto de los agentes involucrados. En este sentido, la acción estatal se comporta de manera unificada.
- *Participación y reclamo.* Los organismos encargados de la política social deben contar con mecanismos de participación ciudadana y, por tal motivo, la ciudadanía se convierte en el principal auditor de la acción estatal. La participación ciudadana permite a los beneficiarios de la política social exigir la provisión de servicios ofrecidos además de velar por su calidad. La mayor participación de los beneficiarios favorece la transparencia e información de las actividades públicas. Esta participación puede institucionalizarse en distintos planos, por

intermedio de consejos consultivos de carácter nacional y consejos territoriales.

- *Dimensión territorial.* Las instituciones de la política social deben considerar, para la ejecución de las actividades públicas, las características locales, la capacidad administrativa y fiscal de las dependencias subnacionales de gobierno, con el fin de adaptar adecuadamente la implementación de las medidas públicas. La dimensión territorial no debe confundirse con la descentralización, proceso que pese a haber sido concebido para impulsar mayor participación ciudadana, ha corrido el riesgo de acentuar las brechas existentes en cuanto a la calidad de los servicios que ya presenta marcadas diferencias entre una región y otra. Por tanto, la descentralización debe ir articulada con la adecuada institucionalidad local.

- *Capacidad de regulación e interacción con el mercado.* La creciente participación del sector privado en el ámbito social –que corresponde a la concesión que se otorga a agentes privados y organizaciones no gubernamentales para la provisión de servicios–, requiere que las instituciones de la política social tengan la capacidad de articular sus acciones con este sector. Las instituciones de la política social deben desarrollar capacidades para afrontar los desafíos que no son de carácter social, entre otros, regular las fallas de mercado mediante el establecimiento de normas y actividades reguladoras que prevengan y sancionen prácticas de exclusión o discriminación, garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos, establecer normas de calidad y contenidos de los servicios, promover la eficiencia de la gestión privada, asegurar las condiciones de competencia y organización del mercado evitando los monopolios o competencia desleal.

- *Instancias de exigibilidad de derechos.* El objetivo de lograr una ciudadanía plena implica reconocer que todos los miembros de la sociedad tienen

derechos, cuya exigibilidad supone la existencia de canales institucionales adecuados para que se materialicen tales derechos, ya sea mediante el sistema judicial o mediante instancias propias, formales y explícitas de los organismos encargados de la política social.

## **2.6. Particularidades del gasto social en el contexto de la política social**

La realidad social que ha venido experimentando la sociedad a lo largo de la historia, ha justificado la intervención del Estado en la lucha contra los males que la aquejan. En este sentido, las principales vías a través de las cuales el Estado puede hacerlo, son transferencias monetarias bien sean directas o indirectas hacia la sociedad, que constituyen una de las variables esenciales que estructuran el gasto social. Por consiguiente, el gasto social se constituye en un instrumento fundamental por medio del cual se materializa la política social, a su vez, es un elemento de distribución del ingreso en cuanto a que representa la cantidad de recursos que el Estado dispone para la provisión de los bienes y servicios que demanda la sociedad.

Al abordar el tema del gasto social surgen dos dificultades por la amplitud del concepto. Una primera dificultad resulta de la posibilidad de integrar muy distintas concepciones sobre esta materia; no obstante, para la presente investigación únicamente se va a optar por la consideración del gasto público social como lo que el Estado destina para servicios tales como educación, salud, vivienda, seguridad y asistencia social.

La segunda dificultad es que al tener muy distintas fuentes de financiamiento es posible definir, tal y como establece Irarrázaval (1994), distintos conceptos de gasto social basados en criterios operacionales.<sup>24</sup> Entre

---

<sup>24</sup> Los cuatro conceptos de gasto social que se pueden distinguir son: a) Gasto social bruto o público; es el concepto más amplio, pues considera todos los programas con financiamiento público. b) Gasto social neto o fiscal; es aquel subconjunto del gasto social bruto o público, que solo toma en cuenta el financiamiento de origen tributario. c) Gasto social directo; corresponde a la parte del gasto social neto que representa bienes y servicios entregados efectivamente a las personas. d) Gasto social efectivo; se refiere a la proporción del gasto social directo que llega a los más pobres, y operacionalmente definidos como el 10, 20, 30 o 40% más pobre con base en los deciles de ingresos.

esos conceptos, en la presente investigación se utilizará el de gasto social bruto o público, que permite comparar mejor los distintos países objeto de investigación.

El gasto social, bien sea medido como porcentaje del producto interno bruto o como gasto público total,<sup>25</sup> define un indicador de esfuerzo de carácter socioeconómico –que ya fue definido en el capítulo I– de suma importancia a la hora de determinar la prioridad o peso que el Estado le otorga a la política social en el contexto de la política económica. En este sentido, cuando el gasto social constituye un alto porcentaje del PIB o del gasto público total, indica que para el Estado el tema social tiene gran importancia. Contrariamente, cuando el gasto social constituye un bajo porcentaje del PIB o del gasto público total, indica que el Estado presta menor interés al tema social. No obstante, esta correlación cuantitativa depende de las condiciones y características inherentes a la realidad social, económica y política de cada país.

En este sentido, es conveniente precisar que, lo que pudiera indicar la relación gasto social-producto interno bruto o gasto social-gasto público total, no es suficiente para medir la eficiencia de la política social, sino que se requiere además la implementación y estructuración lógica de una serie de medidas tales como focalización, la composición sectorial y la eficiencia de las instituciones que implementan la política social (Fernández, 2003).

## **2.7. Modelos de la política social**

La política social se define generalmente como un conjunto de instrumentos, a disposición del Estado, que permiten orientar sus acciones, y que son producto de una dinámica de tensiones y soluciones políticas originadas en una sociedad y en un contexto histórico determinado, en el que participan actores sociales y se asigna un papel al Estado para intervenir en los asuntos de la vida social y

---

<sup>25</sup> El gasto público es definido como el flujo de recursos realizado por el sector público, en todos sus niveles y en un periodo determinado para llevar a cabo sus actividades.

económica. Es decir, que la política social está delimitada por las características propias de cada sociedad a la que van dirigidas y por el momento histórico en el que se aplican. Bajo este criterio, no todas las políticas sociales buscan alcanzar un mismo objetivo, y tampoco podrán tener el mismo resultado, por tanto, se describen algunos modelos de política social en los términos siguientes:

**Modelo meritocrático.** Este modelo se caracteriza por el trabajo conjunto de la política social con la política económica para favorecer el empleo. La política social en este modelo busca prevenir al individuo de riesgos, tales como enfermedad, invalidez, desempleo y vejez, que atentan contra su capacidad de trabajo. De esta manera, se protege su condición socioeconómica y el nivel de vida alcanzado durante su trayectoria laboral. En este modelo la política social procura garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a un cierto nivel de vida y de capacidad de los trabajadores.

Bajo el modelo meritocrático las políticas sociales desarrolladas por el Estado son, de acuerdo con Maingon (2006, p. 32), las siguientes:

- Inversión en capital humano dirigidas a la educación y el saneamiento ambiental, y orientadas a mejorar las capacidades del individuo para incorporarse al mercado laboral.
- Políticas de seguridad para los trabajadores ante contingencias ajenas al trabajador, como el desempleo, la incapacidad, vejez, enfermedad.
- Políticas de protección y asistencia para la población sin capacidad de contribuir.

Con este modelo de política social las necesidades sociales deben ser satisfechas con base en el mérito y la capacidad productiva del individuo (mediante la participación en el mercado laboral y sus resultados laborales).

**Modelo institucional.** En este modelo la política social está estrechamente relacionada con la política económica. La intervención del Estado se convierte en el principal mecanismo para estimular el crecimiento

económico, mediante los incentivos orientados a aumentar la producción y el consumo. De esta manera, el Estado constituye una fuente segura en la provisión de bienes y servicios a la población.

Este modelo define la promoción del bienestar como el valor máximo que debe ser asegurado mediante la política social. La política social de este modelo se vale de mecanismos para incidir tanto en el empleo general como en el consumo. Para aumentar el empleo general se recurre a las inversiones públicas y para aumentar el consumo establece salarios mínimos, subsidios a la producción, regulación de precios e incurre en una dotación masiva de servicios y transferencias a las familias. A diferencia del modelo meritocrático, en el modelo institucional la política social es un derecho universal, todas las personas deben tener acceso a la satisfacción de las necesidades sociales.

*Modelo residual.* Alemán y Garcés (2000, p. 44) definen este modelo según las formas en que se puede llevar a cabo, y de los actores involucrados:

El modelo supone que sólo existen dos vías naturales para canalizar las necesidades de los individuos y satisfacerlas de un modo normal: el mercado privado y las familias; de este modo la intervención del Estado se justificaría solo cuando fallen alguna de las dos vías, y solo de manera temporal.

A diferencia de los modelos anteriores, en el modelo residual la política social y la política económica son antagónicas y excluyentes. La política social restringe los objetivos de la política económica. La política social tiene como fin “garantizar un mínimo de prestaciones a los que no tienen, para que las personas completen su protección por la vía del mercado” (Maingon, 2006, p. 35). Los instrumentos de política social se reducen a subvenciones monetarias o materiales a la menor cantidad de población, focalizando los programas mediante ayuda directa y con duración limitada.

*Modelo universal-equitativo.* La satisfacción de necesidades sociales y el incremento de la calidad de vida a partir del empoderamiento de cada individuo es el planteamiento de este enfoque tal como describe Maingon (2006, p. 37):

En este modelo la política social y la política económica convergen en la satisfacción de necesidades sociales, donde participan tanto el Estado como la sociedad. El crecimiento económico tiene como objetivo elevar la calidad de vida de las personas y fortalecer las capacidades de la sociedad para asegurar que los bienes sean de todos y que todos puedan tener una buena calidad de vida. La promoción del crecimiento económico es el principal mecanismo de bienestar y de integración social. La satisfacción de las necesidades sociales es una responsabilidad colectiva, pero supone la creación de capacidades políticas de cada persona para participar en la sociedad como un sujeto social y cultural con iguales poderes.

Este modelo resulta muy similar al modelo meritocrático, no obstante, se pueden señalar las siguientes diferencias: el modelo meritocrático es un modelo de estímulo y protección al empleo y a la familia, mientras que el modelo universal-equitativo es un modelo de integración y pluralismo. El modelo meritocrático busca la movilidad entre privilegiados (quienes tienen los méritos), por su parte el modelo universal equitativo busca promover la calidad de vida, equidad y participación. El modelo meritocrático va dirigido a una estratificada, y el modelo universal equitativo se orienta hacia una sociedad justa y plural. En este contexto, las políticas sociales serán formuladas en función de los objetivos que se persigan, fijados de acuerdo con las características de la sociedad y de los problemas sociales que enfrenta, focalizando la población a la que van dirigidas y controlando que los recursos sean dirigidos para tales fines. La predicción de los resultados de una política social se dificulta puesto que dependerán de la reacción de la sociedad, y de las condiciones económicas y políticas durante su desarrollo.

### **CAPÍTULO III**

**Rasgos generales del crecimiento económico y sus particularidades en el contexto de la política social**

### 3.1 Antecedentes de la teoría del crecimiento económico

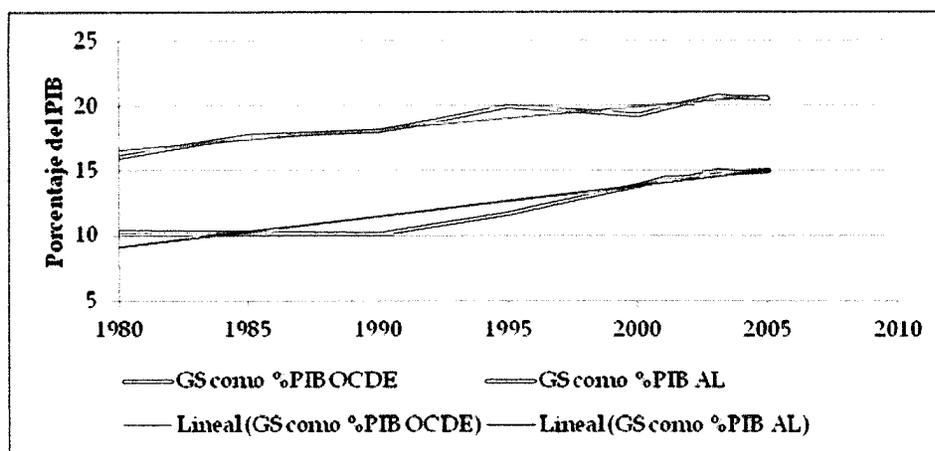
En las últimas décadas se ha observado el auge que ha tomado el tema social en la política económica de muchas economías del mundo. Esto es debido a la búsqueda, por parte de los gobiernos, para encontrar soluciones a los problemas que dificultan el desarrollo social de un país, y que limitan la calidad de vida y el bienestar social, entre otros aspectos, al acceso a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social.

Muestra de tal situación es expuesta en el Gráfico 1 en que se considera un grupo de economías de los países de la OCDE.<sup>26</sup> Allí puede observarse el carácter creciente del gasto social (gasto que se dirige a la atención de los sectores sociales: salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.), que creció en el periodo 1980-2005, un promedio de 28,13% y a una tasa interanual de 1,13% aproximadamente.<sup>27</sup> De acuerdo con el gráfico, el gasto social en América Latina (línea roja) mostró una tendencia creciente en todo el periodo reflejando un aumento de 14,63% entre el inicio y el fin del periodo, y a una tasa de crecimiento interanual de 1,82%.

---

<sup>26</sup> Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, España, Grecia, Italia, Portugal, Japón, Suiza. La fuente de información estadística a la que se hace referencia en torno a estos países es: Base de datos SOCX (1980-2001), OCDE (Olaskoaga, Aláez y Díaz, 2007).

<sup>27</sup> Estos porcentajes corresponden a cálculos propios a partir de la fuente original de los datos representados en el Gráfico 1.



**Gráfico 1: Gasto social como porcentaje del PIB para los países de la OCDE y América Latina (1980-2005)**

Fuente: cálculos propios a partir de la fuente original<sup>28</sup>

Aunque el gasto social como porcentaje del PIB ha mostrado un crecimiento, el tema del crecimiento económico no ha perdido su importancia entre los principales objetivos de la política económica. Puede decirse entonces, que el crecimiento económico ha sido el tema central de las ciencias económicas desde sus inicios. Una muestra de esto, es la obra de Adam Smith *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), que busca responder a las interrogantes de por qué y cómo las naciones experimentan la expansión de su producción, y por qué algunas naciones experimentan mayor expansión que otras. Algunas de las primeras conclusiones se relacionan con la idea de la división del trabajo con su correspondiente aumento de la productividad y la expansión del mercado.

El interés en el tema se mantuvo presente en el pensamiento económico del siglo XIX, cuyos representantes más relevantes fueron David Ricardo (1817), Thomas Malthus (1820) y Carlos Marx (1867), y que complementaron las ideas expuestas por Adam Smith (1776). Ricardo abordó el tema de la distribución del ingreso, planteando que a medida que se avanzaba en acumulación, existía la posibilidad de alcanzar un estado estacionario en el que dicha acumulación (crecimiento) se interrumpía como consecuencia de la caída de los beneficios

<sup>28</sup> Disponible en: [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).

por absorción de una mayor parte del producto en términos de renta. Ricardo resolvió el dilema al recomendar la eliminación de las trabas que impiden el libre comercio entre las naciones.

Por su parte Malthus, desde una perspectiva pesimista, estudió el crecimiento de la población. Su teoría planteaba que la población crece a un ritmo más acelerado que la provisión de alimentos. Malthus pensaba que las presiones de la población llevarían a la economía a un punto en el que los trabajadores se encontrarían en el nivel mínimo de subsistencia.

Un estudio detallado del sistema capitalista fue hecho por Carlos Marx (1867), quien analizó una dimensión más profunda de la dinámica del crecimiento económico a partir de un movimiento secular y complejo que consistía en explicar el destino de los excedentes hacia la expansión de nuevas inversiones reproductivas con el objetivo de profundizar el crecimiento.

El interés por el estudio del crecimiento económico no se detuvo allí, la gran depresión de los años treinta del siglo XX estimuló el estudio sobre este tema, ya no desde el punto de vista exclusivamente teórico, sino como la necesidad de recuperar la producción y el bienestar de la sociedad. Un importante modelo fue desarrollado por Ramsey en 1929, que fue mejorado posteriormente por Cass y Koopmans en 1965.<sup>29</sup> Aunque la obra de Keynes no abordaba directamente el tema del crecimiento económico, su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936) sirvió de base para el desarrollo de una importante literatura que dinamizó el pensamiento keynesiano hacia visiones de largo plazo. Entre finales de la Segunda Guerra Mundial y la década de los años sesenta, se desarrolló un verdadero arsenal de modelos de crecimiento económico cuyos autores más destacados fueron los economistas Evsey Domar,

---

<sup>29</sup> El modelo de Ramsey explícitamente modela la opción de consumo en un punto en el tiempo, por lo que la tasa de ahorro es endógena. Como resultado, a diferencia del modelo de Solow, la tasa de ahorro no puede ser constante a lo largo de la transición hacia el estado estacionario. Otra implicación del modelo es que el resultado es óptimo respecto a Pareto, ya que corresponde a la regla de oro de la tasa de ahorro.

Roy Harrod, Nicholas Kaldor, Joan Robinson, Hirofumi Uzawa, Luigi Pasinetti y John Mead.<sup>30</sup>

A partir de las últimas décadas del siglo XX, en la teoría económica ha cobrado mayor importancia la discusión de temas de mayor pertinencia para la economía, como por ejemplo: las condiciones en que una economía puede crecer en equilibrio o, los factores que coadyuvan a mejorar el desempeño de la actividad económica de manera sostenida (Huizzi, 2004). Muchos de los temas de interés estuvieron limitados por la carencia de información para el desarrollo de los trabajos empíricos y, por tanto, se basaron fundamentalmente en los llamados “hechos estilizados” del crecimiento que desarrolló Kaldor (1957) en su artículo *A model of economic growth*. Kaldor señaló seis constantes historias que la teoría del crecimiento económico trata de explicar: la producción per cápita muestra un aumento permanente sin bajas en la productividad; el capital por trabajador muestra igualmente un crecimiento continuo; existe estabilidad en la tasa de retorno del capital; de manera similar existe estabilidad en la relación capital-producto; el trabajo y el capital tienen participaciones constantes en el producto, y la amplia diferencia entre la tasa de crecimiento del producto y el de la productividad del trabajo. La teoría del crecimiento económico ha intentado dar explicación sobre estos hechos (Massad y Patillo, 2000).

### **3.2 Características y etapas del crecimiento económico**

**3.2.1 Definición y medida del crecimiento económico.** El crecimiento económico ha sido definido por los estudiosos del área, como un aumento permanente y sostenido de los bienes materiales que una sociedad o nación puede producir en un periodo de tiempo determinado. El crecimiento económico es medido en términos de porcentaje de aumento del Producto Interno Bruto real, o PIB.

---

<sup>30</sup> Un desarrollo más amplio de los modelos postkeynesianos puede verse en Galindo, M. y Malgesini, G. (1993). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. McGraw-Hill Interamericana. Madrid, España.

El crecimiento económico se relaciona con el nivel de vida, en la medida que se considera el tamaño de la población, es decir, cuando se mide la tasa de crecimiento del PIB per cápita. El crecimiento económico de un país, medido por el PIB per cápita, se considera importante porque constituye uno de los factores estadísticamente correlacionados con el bienestar socioeconómico de un país, en la medida que indica la abundancia de bienes económicos materiales y de otro tipo disponibles para los ciudadanos de ese país.

**3.2.2 Crecimiento histórico desde el siglo XIX.** Hasta finales del siglo XIX no existieron estadísticas suficientemente detalladas para calcular el crecimiento económico ocurrido en el pasado. Maddison, en 2001, presentó cálculos estimativos que, en consonancia con otras fuentes entre ellas Landes, 1999, y Baptista, 2004, muestran que el crecimiento económico durante la Edad Media y hasta el siglo XIX fue lento. De 1870 hasta la Primera Guerra Mundial el crecimiento fue muy rápido; durante la Primera Guerra Mundial, la gran depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial el crecimiento se ralentizó, aunque seguía siendo alto con respecto a las tasas observadas antes del siglo XIX. Luego del final de la Segunda Guerra Mundial llegó la época dorada del crecimiento económico, entre 1945 y 1970, con una expansión sin símil en la historia económica. De 1970 a 2007 fue más lento, pero aun así alto, presentándose, eso sí, un aumento de la diferencia de crecimiento entre países ricos (que crecieron más rápidamente) y los países pobres. Antes del siglo XIX el crecimiento entre países ricos y pobres había sido más o menos equilibrado.<sup>31</sup>

La comprensión de estas cuestiones es fundamental para indagar e intentar dar respuesta a la gran interrogante del crecimiento económico: ¿Por qué hay algunos países ricos y otros pobres? Ante la experiencia del crecimiento

---

<sup>31</sup> Cuando se analizan datos sobre la evolución de distintos países por periodos de tiempo, y se comparan estadísticas económicas entre países, se hace necesario dividir y agrupar la información atendiendo a características similares. Por ejemplo, Landes (1999, p. 22) ha clasificado los países, partiendo de la diversidad y desigualdad, en aquellos que gastan mucho dinero para que la población no aumente de peso, aquellos cuyos habitantes comen para vivir, y aquellos cuyos habitantes no saben cómo obtener la próxima comida. Jones (2000) divide a los países en términos de desempeño económico: países ricos (EE UU y los miembros de la OCDE), países pobres (China, India, Zimbabue, Uganda), milagros económicos (Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur, que crecieron entre 1960 y 1990 a tasas cercanas al 6% anual) y desastres económicos (entre ellos Venezuela, Madagascar, Mali y Chad).

económico mundial, como lo señala Sala-i-Martin (2000, p. 3), “no es difícil darse cuenta que pequeñas diferencias en las tasas de crecimiento anuales producen grandes diferencias sobre el nivel de vida de la población a largo plazo.” Este planteamiento que ha sido crucial en la comparación entre países o regiones ha conducido a un análisis profundo de las causas que explican las diferencias de crecimiento económico entre los países, y así conocer las medidas que permitan a los países rezagados experimentar mejores niveles de bienestar.

### **3.3 Teorías modernas del crecimiento económico**

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial existieron sobradas razones para estudiar y comprender de manera más cabal el fenómeno del crecimiento económico. Los episodios vividos por el mundo capitalista entre la Primera Guerra Mundial (1914-1919), la crisis de la depresión de los años treinta y el conflicto bélico entre 1939-1945, golpearon los diversos países a través de la destrucción de factores determinantes del crecimiento, el *stock* de capital y la población.

La década de los años cincuenta fue testigo del desarrollo de la teoría neoclásica del crecimiento económico. Durante este periodo, se desarrolló el cuerpo teórico más importante para entender aspectos hasta ese momento difusos en la comprensión no sólo del desempeño económico de las naciones, sino de la gran diversidad de patrones de crecimiento entre los países y regiones. Los aspectos teóricos surgidos en ese tiempo estimularon de manera notable el estudio y desarrollo de modelos para explicar la materia en cuestión. El trabajo pionero de esta nueva literatura fue producto del desarrollo llevado a cabo por el economista Robert Solow entre 1956 y 1957.

### 3.3.1 El Modelo de Solow

El punto de partida es 1956, cuando Solow publicó su trabajo “Una contribución a la teoría del crecimiento económico”<sup>32</sup>. El impacto y la influencia que este artículo tuvo entre los economistas y la influencia posterior en los estudios del crecimiento le valió a Solow el Premio Nobel de Economía en 1987.

El modelo de Solow se convirtió en el paradigma central en la posguerra en cuanto a la explicación de las razones que subyacen detrás del aumento sostenido del ingreso por habitante a lo largo del tiempo. Este modelo usa una función neoclásica que tiene una característica de especial relevancia para los límites que muestra el modelo en los nuevos trabajos sobre el tema. La función de producción neoclásica usada por Solow en el modelo refleja rendimientos constantes a escala (es homogénea de grado uno), y productividad marginal decreciente en cada uno de los factores de producción. Otra característica del modelo, es que muestra cómo la influencia del ahorro, el crecimiento de la población y el crecimiento tecnológico, pueden afectar la vida material de la sociedad. El modelo explica las causas del crecimiento económico pero también las razones por las cuales este puede paralizarse. El modelo permite comprobar que el crecimiento económico se debe al aumento de la productividad que ocasiona una expansión en el *stock* de capital (inversión) por trabajador. Adicionalmente, muestra que un cambio permanente en la tasa de ahorro (inversión) solo garantiza crecimiento temporal hasta alcanzar un nuevo estado estacionario.

A largo plazo, la explicación del crecimiento sostenido es comprendida por las mejoras que se producen en una sociedad de manera continua, las cuales son inherentes al progreso tecnológico.

La diferencia que existe entre los tres factores radica en que el aumento de la tasa de ahorro o la disminución de la tasa de crecimiento de la población,

---

<sup>32</sup> Publicado inicialmente en *The Quarterly Journal of Economic* de febrero 1956. La versión en español se incluyó en el libro *Lecturas sobre la teoría económica del desarrollo*, de 1966, que correspondió a una selección de distintos trabajos realizada por Luis Rojo Duque (1966) y con traducción de Fernando Varela.

tienen limitaciones en las posibilidades de su expansión o decrecimiento, mientras que el progreso tecnológico no tiene límites en su potencialidad de crecimiento. En conclusión, el modelo neoclásico puede demostrar un mejoramiento permanente en el nivel de vida solo en presencia de mejoras continuas de la tecnología.<sup>33</sup>

### 3.3.2 Teoría del crecimiento endógeno

Los nuevos enfoques teóricos sobre el crecimiento económico se desarrollaron a mediados de la década de los ochenta, y su propósito fue dar respuesta a lo que el modelo neoclásico no había podido explicar, es decir, el origen del progreso tecnológico.<sup>34</sup>

La nueva teoría del crecimiento como también se conoce, tiene dos corrientes principales:

- La primera de esas corrientes se ha centrado en el papel del capital humano, término que engloba tanto al conocimiento, como a las habilidades y el entrenamiento de los individuos. El vínculo entre el capital y el crecimiento fluye de dos formas. Por un lado, a medida que las economías se hacen más ricas, están más propensas a “invertir en las personas” mediante las mejoras en los niveles de nutrición y salud, escolaridad y entrenamiento en el trabajo. Por otro lado, una fuerza de trabajo más sana y con mayores habilidades es más productiva, lo que conduce a un mejor estándar de vida. En este enfoque el crecimiento es

---

<sup>33</sup> Existen modelos similares al de Solow en que el comportamiento de las variables agregadas viene determinado por decisiones microeconómicas. Tal es el caso del modelo de Ramsey-Cass-Koopmans (1965), en el que unas empresas competitivas alquilan el capital y contratan el trabajo necesario para producir, y venden lo que producen a un número determinado de hogares (conformados por familias de tradición dinástica cuyos miembros son muy longevos), ofertan el trabajo, poseen capital, consumen y ahorran. El modelo de generaciones solapadas, o modelo de Diamond, supone que la economía recibe un flujo continuo de nuevas economías domésticas.

<sup>34</sup> Algunos de los economistas que destacan en la teoría del crecimiento endógeno son Paul Romer, Robert Lucas, Robert Barro y Sergio Rebelo con sus trabajos de 1986, 1988, 1990, 1991, respectivamente.

impulsado por el capital humano (modelo de Lucas, 1988; modelo de Solow ampliado, 1992).<sup>35</sup>

- La segunda corriente de la nueva teoría del crecimiento enfatiza la importancia de la innovación tecnológica en las empresas privadas como la fuente del crecimiento en la productividad. Las empresas mejoran los diseños de los productos y la eficiencia productiva de varias maneras. Algunas innovaciones son el resultado de programas formales de investigación y desarrollo, como ocurre en el caso de la aparición de nuevos tipos de máquinas. Sin embargo, muchas de las innovaciones ocurren también de manera bastante informal, como cuando trabajadores del departamento de ventas sugieren nuevos métodos de producción que se derivan de su contacto directo con los clientes. Bajo este enfoque, el crecimiento es impulsado por la acumulación de conocimiento (modelos de investigación y desarrollo, I+D).

### 3.3.3 La teoría del capital humano y el crecimiento económico

El término *capital humano* fue popularizado por Gary Stanley Becker en el marco de su Teoría del capital humano, una concepción nueva del *valor del trabajo* dada a conocer en su libro *Capital Humano* publicado en 1964. Este concepto reviste múltiples facetas en la literatura económica y abarca diferentes tipos de inversión: en salud, alimentación y educación.

En la literatura económica sobre capital humano generalmente se pone mayor énfasis en la educación y se suelen distinguir tres fases distintas a lo largo de la vida para acumular capital humano por parte de un individuo: el capital humano adquirido en el hogar, el acumulado por experiencia o (sobre el terreno), y el adquirido en la educación formal. Estos tres tipos de capital humano tienen como efecto el incremento de la productividad económica de los

---

<sup>35</sup> La nueva visión de crecimiento fue desarrollada por Lucas (1988), que centró su atención en el papel crucial del capital humano en su contribución al crecimiento a largo plazo. Lucas intentó explicar cómo la inversión en capital humano, medida por inversión en educación y salud, podría contrarrestar los decrecimientos en otros factores de producción.

individuos y, por consiguiente, de la producción de las naciones generando crecimiento económico.

En esencia, la idea básica es considerar a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. La teoría en cuestión supone que la eficiencia productiva y el incremento de los ingresos personales van de la mano. De hecho, el incremento en los ingresos sería una función directa de la escolaridad medida en años de estudios terminados y experiencia laboral. En este contexto, Castellanos (2011) señala que no existe tal correspondencia entre la productividad que aporta un individuo (valor de uso de su fuerza de trabajo) y sus ingresos (valor de cambio), lo cual hace que se desvirtúe profundamente la esencia de la teoría del capital humano.

Una breve revisión de varios trabajos empíricos sobre capital humano presentados desde finales de los años setenta hasta los noventa, permite profundizar un poco sobre el tema (referidos por André G erald Destinobles, 2006):

*Razin (1976)*: Partiendo de un conjunto de 11 países desarrollados en el periodo 1953-1965 encontró que la tasa de escolarización del nivel secundaria tiene un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita.

*Hicks (1979)*: En su trabajo considera una muestra de 69 países en desarrollo sobre el periodo 1960 y 1973. Encontr  que tanto la tasa de alfabetización inicial como la tasa de escolarización primaria inicial tienen un efecto positivo sobre la dinámica del producto per cápita.

*Weeler (1980)*: En un estudio empírico, para un conjunto de 88 países sobre el periodo 1960-1977 encontró que las variaciones de la tasa de alfabetización tenían un efecto positivo.

*Daniel Landau (1986)*: Trabaj  sobre una muestra de 65 países para el periodo 1960-1980 y con una estimación del crecimiento del PIB per cápita anual. El autor encontró que tanto el indicador promedio de escolarización como los gastos públicos de educación tenían un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB per cápita.

*Otani y Ernesto Villanueva (1990)*: Estimaron que la proporción de los gastos públicos asignados a la educación eran significativos y tenía un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita considerando una muestra de 55 países en desarrollo para el periodo 1970-1985.

A la luz de lo anterior, se tiene una base empírica que permite justificar la presente investigación en la inquietud y el interés de determinar la incidencia del capital humano, a través de las políticas sociales en el crecimiento económico de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela para el periodo 1980-2010.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## **CAPÍTULO IV**

**La política social en América Latina: Características y alcances  
durante el periodo 1980-2010**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

#### **4.1 Características de la política social para Argentina, Brasil, Chile Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010**

Uno de los principales problemas a la hora de tratar el tema de la política social es tomar como punto de partida una determinada definición de política social y esto resulta en que, muy frecuentemente, las políticas sociales se llegan a considerar como una política económica más, sin establecer ninguna diferenciación unas y otras. Sin embargo, como ya fue desarrollado en el capítulo I, las políticas sociales son entendidas como una política propia consistente en un conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, en cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población.<sup>36</sup> En otras palabras, se establece una clara diferenciación con el campo de las políticas económicas, aunque lógicamente son muchas las interrelaciones que se dan entre ambas (como el funcionamiento del mercado de trabajo, evolución de la inflación, déficit fiscal, etc.).

El objetivo ahora es analizar las políticas sociales aplicadas en América Latina especialmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010.

Una primera aproximación, básicamente descriptiva, al análisis de las políticas sociales puestas en práctica recientemente en América Latina, consiste en estudiar el gasto social. Con lo expuesto en el capítulo II sobre el concepto y medición del gasto social, y teniendo en cuenta que, si bien la proporción del PIB que se destina al sector social no refleja realmente si se están alcanzando resultados, pues esto no indica la eficiencia y eficacia de las políticas sociales, sí muestra la importancia que se le ha dado al sector social en el contexto macroeconómico, tanto para la década de los ochenta, como para parte los noventa. Por tanto, para los fines de la investigación nos importa es determinar si el gasto social ha incidido en el crecimiento económico.

---

<sup>36</sup> Sabino (1996). Concepciones y tendencias actuales en la definición de política social. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 1, Caracas.

La crisis económica que sufrió la región durante la década de los ochenta, hizo que entre las políticas de ajuste implementadas las políticas sociales no tuvieran la importancia debida. Todo se hacía por la necesidad de buscar un mayor ajuste fiscal<sup>37</sup> y así hacer frente al déficit público y la deuda externa. De este modo, el gasto social tenía un rol predominantemente pro-ajuste (cuadro 1) tanto para aquellas fases en que las cuentas fiscales en términos globales, tendieron a desajustarse, como en las fases contrarias.

Al mismo tiempo, mayoritariamente el gasto social fue pro-cíclico (cuadro 1), por lo que se puede concluir que el gasto social fue prioritariamente un instrumento de ajuste fiscal mientras que su función de compensación de ingresos fue secundaria.

**Cuadro 1. Comportamiento del gasto social en relación con el déficit fiscal del sector público financiero y el PIB**

Rol del gasto social	Pro-cíclico		Contra-cíclico	
	Origen	Número de casos	Origen	Número de casos
Pro-ajuste	-GS > -PIB ó +GS < +PIB	13	-GS y +PIB	5
Pro-desajuste	+GS > +PIB ó -GS < -PIB	4	+GS y - PIB	3

Fuente: CEPAL (1994)

Sectorialmente se observa, en el cuadro 2, que hubo una mayor protección del componente del gasto social de corto plazo vinculado con los gastos de seguridad y asistencia social, así como un mayor sacrificio en los sectores, cuyos gastos tendieron a favorecer la igualdad de oportunidades de la población como son educación y salud (con las repercusiones importantes de este hecho sobre las posibilidades de crecimiento, y capacidad de la población).

<sup>37</sup> Rossella Cominetti (1994). Ajuste fiscal y gasto social. En: *Revista de la CEPAL*, No. 54, diciembre. Santiago de Chile.

Para la primera mitad de la década de los noventa, el cuadro 2 recoge información relativa a los tres indicadores básicos de gasto social. En esta información destaca el hecho de que en 4 de los 6 países en estudio, los recursos destinados a los sectores sociales se incrementaron en magnitudes importantes.

**Cuadro 2. Gasto social por sector (gasto social por sector como % del gasto social total)**

Año	Sector social	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Venezuela
1980	Educación	59,17	22,95	55,95	29,87	85,10	66,68
	Salud	9,34	42,61	28,66	62,35	10,98	17,06
	Seguridad S.	31,14	32,78	13,65	6,49	2,75	15,51
	Total	99,66	98,34	98,26	98,72	98,83	99,24
1985	Educación	33,37	39,77	40,93	31,32	85,29	59,65
	Salud	10,43	30,93	33,49	58,01	7,53	15,83
	Seguridad S.	39,63	27,99	23,56	9,28	5,02	23,13
	Total	83,43	98,69	97,98	98,61	97,83	98,61
1990	Educación	18,94	22,64	19,13	38,93	40,73	42,97
	Salud	22,62	20,44	14,75	15,27	45,59	19,63
	Seguridad S.	49,55	51,01	63,93	38,17	2,13	21,49
	Total	91,11	94,09	97,81	92,37	88,45	84,08
1995	Educación	20,31	23,74	21,57	27,46	44,67	47,00
	Salud	23,39	21,96	18,82	28,52	26,00	12,75
	Seguridad S.	48,82	50,89	57,65	38,03	15,33	31,50
	Total	92,53	96,59	98,04	94,01	86,00	91,25
2000	Educación	23,31	23,12	25,68	32,16	39,80	45,18
	Salud	23,18	18,39	18,99	18,82	23,52	12,48
	Seguridad S.	47,28	53,13	52,87	39,61	24,34	27,41
	Total	93,77	94,64	97,54	90,59	87,66	85,07
2005	Educación	23,67	20,25	26,33	24,71	36,96	40,31
	Salud	22,87	19,24	21,69	15,00	25,80	14,14
	Seguridad S.	45,43	54,59	49,93	53,24	20,29	33,86
	Total	91,97	94,07	97,95	92,94	83,04	88,31
2010	Educación	24,91	19,32	32,75	21,00	34,95	29,86
	Salud	24,91	25,75	16,38	10,50	30,96	3,98
	Seguridad S.	39,85	51,51	49,13	36,75	29,96	29,86
	Total	89,66	96,58	98,26	68,26	95,87	63,71

Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social (CEPALSTAT)

En cuanto a la prioridad del gasto social (cuadro 3), en 5 de los 6 países en estudio se incrementó la proporción del gasto público destinada a los sectores sociales. En general, se puede concluir que para los 18 países de Latinoamérica se incrementó el gasto social promedio y el porcentaje del gasto público destinado al sector social de la región.

Una primera conclusión que puede extraerse es que por lo menos a nivel de recursos dedicados, cambia en el ámbito de las políticas sociales en la década de los noventa en comparación con lo que fue la década de los ochenta (ver cuadro 4). Este cambio cuantitativo, también estuvo acompañado de cambios cualitativos (conceptuales, teóricos...), en el marco de un contexto macroeconómico basado en la implementación de reformas económicas favorecedoras de una mayor liberalización, apertura y prioridad del mercado, que impuso restricciones en el desenvolvimiento del sector público.

**Cuadro 3. Gasto social para países en estudio**

Países	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Gasto social/ PIB		Gasto social/ Gasto público total	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
<b>Gasto social alto</b>						
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	18,4	13,1	53,3	63,3
Brasil	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	71,8
<b>Gasto social moderado</b>						
Colombia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Venezuela	215,6		8,5		32,1	
<b>Promedio de la región (a)</b>	<b>189,6</b>	<b>241,7</b>	<b>10,4</b>	<b>12,2</b>	<b>42,1</b>	<b>48,7</b>

(a) Representa el promedio para 18 países de la región

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 1996 (1997)

**Cuadro 4. Gasto social per cápita (dólares del 2000)**

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	139,2	215,38	1114	1526	1652	1631	3165,82
Brasil	120,42	305,61	592	733	783	894	1725,66
Chile	172,11	198,1	366	510	732	733	918,83
Colombia	156,14	216,23	131	284	255	340	895,45
México	170,52	230,97	329	450	608	690	1405,46
Venezuela	263,68	359,04	377	400	529	573	1016,79

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social (CEPALSTAT)

#### **4.2 La política social y la política económica en América Latina: Resultados para el periodo 1980-1995**

El cambio en el modelo de crecimiento y acumulación en América Latina en la década de los ochenta motivó también importantes cambios en las políticas sociales que venían siendo aplicadas. Así, respecto al modelo que se venía implementando desde la década anterior se suele distinguir las etapas generadas con dos adjetivos calificativos: la etapa "fácil" y la "difícil" de sustitución de importaciones.

En la primera etapa (etapa "fácil" de sustitución de importaciones) se pudo elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por unas limitadas exigencias tecnológicas. En este contexto, las políticas sociales implementadas persiguieron la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical facilitada por la concentración obrera y por la creciente importancia de la industria en franco desarrollo.

En la segunda etapa (etapa "difícil" de sustitución de importaciones), a la cual sólo pudieron acceder aquellos países cuyo mercado interno tenía un tamaño interesante para poder aprovechar economías de escala y lanzarse a producir bienes con más complejas tecnologías, las políticas sociales implementadas contribuyeron a crear o consolidar una clase media por cuanto

era necesario sostener la capacidad de demandar nuevos bienes manufacturados nacionales de alto coste. Este tipo de políticas sociales, a diferencia de las aplicadas en el ámbito del Estado del Bienestar, llevó a que probablemente se agravara la ya desigual distribución del ingreso en la medida en que las políticas que se aplicaban no llegaban mayoritariamente a los más necesitados, ni en un nivel asistencial ni estructural.

De este modo, entre las limitaciones más importantes que presentaban estas políticas sociales tradicionales, cabe destacar:

- a. *Acceso segmentado*. Esta limitación se refiere a que la seguridad social no fue pensada como un sistema de carácter global que cubriera el conjunto de la población del país, sino más bien como programas aislados, creados en diferentes momentos, cada uno de los cuales atendía a grupos específicos de individuos.
- b. *Universalismo excluyente*. En numerosas ocasiones las políticas sociales tuvieron una voluntad teórica de llegar a todos, pero en la práctica esto no llegó a darse. Esta situación se observó, por ejemplo, en la educación, en donde se promovió una oferta de tales características que no interesó o resultó inaccesible para numerosos sectores (basta sólo mirar las altas tasas de deserción y repetición de un año escolar entre los escolares de la mayoría de países de América Latina). Por tanto, el universalismo válido como orientación, no tuvo en cuenta las desigualdades que impedían a ciertos grupos acceder a ciertos servicios que se ofertaban.
- c. *Problemas institucionales de las políticas sociales*: como se diera la inercia en su implementación, ausencia de evaluación, continuidad y de consensos fundamentales o la fragmentación institucional, en la década de los ochenta, a partir de la crisis económica de la región, se empezó a diseñar un nuevo modelo basado en la ejecución de los llamados programas de ajuste estructural cuyos objetivos básicos estaban centrados en:

- Alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos.

- Reducir las tasas de inflación.
- Retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados.
- Incrementar las exportaciones porque el motor del crecimiento de estas economías se situaba nuevamente en el mercado internacional.
- Incrementar la competitividad de los productores nacionales incluso eliminando la protección arancelaria.
- Modernizar el aparato público para que usara de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y fuera más eficaz en el logro de sus objetivos.

En esta situación y dadas las limitaciones que se venían arrastrando en las políticas sociales, estas se vieron en términos cuantitativos (como ya se ha visto) muy afectadas en la década de los ochenta, con un comportamiento pro-ajuste y pro-cíclico del gasto social. Esto provocó que los paradigmas de las políticas sociales en América Latina, propios de la fase de sustitución de importaciones, se fueran abandonando por otros más acordes al modelo de desarrollo que se implementó a finales de la década de los noventa. Sin embargo, en la medida en que dicho modelo se iba implementando con ritmos e intensidades muy diferentes, los paradigmas aparentemente dominantes no eran los más adecuados y esto generó debates y dilemas. En este sentido, Franco (1996) distingue los paradigmas de la política social dominante y emergente refiriéndose a los que corresponden al modelo de sustitución de importaciones y al modelo de ajuste estructural, respectivamente. Estos paradigmas estaban relacionados con:

a. *Institucionalidad*. La política social evolucionó a partir de una situación en que el Estado era el que financiaba, diseñaba, implementaba y esporádicamente evaluaba, una política social en la que actúan por lo menos, cuatro subsectores: sector público, sector comercial, sector voluntario y sector informal. Con el modelo de ajuste estructural se produce uno de los debates más interesantes al intentar definir áreas de

competencia del Estado, del mercado y de las familias desde dos perspectivas: desde el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas y desde la perspectiva del financiamiento de las políticas sociales.

En este sentido, se asiste al tradicional dilema privado versus público. Así, la consideración de los intereses de todos los miembros de una sociedad en la calidad y oportunidad de los servicios que se le ofrecen, debe darla el Estado; de otra parte, el mercado puede ofrecer servicios mejor administrados y de mejor calidad, aunque prohibitivos en sus precios para amplios sectores de la población. Articular ambos aspectos continúa siendo un desafío no bien resuelto y que, en la mayoría de los casos, las familias (y especialmente, las mujeres) han debido enfrentar y resolver con altos costos personales y sobrecargas de trabajo. Bajo este modelo, para el periodo 1995-2000, el proceso privatizador fue el dominante, perdiéndose el rol regulador y coordinador del Estado en esta política social pluralista.

Por otra parte, otro de los debates ocurrió en torno a la centralización o descentralización. Fue inevitable una transición desde la primera hacia la segunda, en la medida en que se consideró que con el centralismo se obtendrían soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo que condujo a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas. También se posibilitó una mayor influencia de ciertos grupos de presión, por tanto, la descentralización tuvo como ventajas, la posibilidad de un mayor consenso social derivado de la mayor participación que pudiera implicar y un control de las burocracias, aunque también pudo convertirse en su gran desventaja, en cuanto a la generación de mayores desigualdades entre las unidades descentralizadas.

b. *Proceso de decisión.* En este campo se evolucionó desde una lógica eminentemente burocrática en que la política social la diseñaba y ejecutaba únicamente el Estado, hacia una lógica en que el Estado

permite una mayor transparencia y participación en la gestión y ejecución de dichas políticas.

c. *Financiamiento*. La evolución se ha dado desde una financiación eminentemente estatal (con sistemas tributarios bastante regresivos), hacia la búsqueda de cofinanciación, mediante diversos mecanismos, como el que los propios beneficiarios contribuyan y el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales o cofinanciación empresarial (tal como se ha hecho en algunos países en el sector educativo). Sin embargo, la cuestión de la reforma tributaria en pocas ocasiones fue planteada.

Otra cuestión es la de la asignación de recursos. En el paradigma del modelo de sustitución de importaciones, el financiamiento se orientaba a cubrir los costos pertinentes del proveedor, que ofertaba bienes o servicios. Por el contrario, en el paradigma del modelo de ajuste estructural se observó la tendencia del subsidio a la demanda de ciertos bienes, mediante el cual, el financiador transfería un poder de compra para que el beneficiario “comprara”, en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estimara conveniente. La existencia de más de un oferente era requisito fundamental en esta forma de subsidio, y de esta manera lograr el incremento de la calidad de los servicios ofertados, pero tendría una dificultad básica, el cálculo del valor de dicho poder de compra.

d. *Objetivos* (universalización versus focalización). En el modelo de sustitución de importaciones el paradigma de la política social (por influencia teórica del modelo de Estado del Bienestar) defendía el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Sin embargo, y dadas las desiguales características de la mayoría de sociedades latinoamericanas, esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, no cuentan con los niveles de información, formación y organización necesarios y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En este sentido, y dado el contexto del modelo de desarrollo de ajuste estructural, se consideró que las políticas universalistas eran de alto costo y bajo impacto, por lo que la política social procuró una mayor focalización. Así, la focalización supone identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y, en consecuencia, diseñar las políticas sociales con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado mediante transferencias monetarias, o entrega de bienes o servicios.

Esta visión llevó a valorizar especialmente los indicadores de atención, de gestión y de evaluación de políticas y programas. Aunque actualmente parece darse un consenso aparente sobre la necesidad de focalización de las políticas sociales, esta también tiene sus críticas. Por un lado, una crítica de carácter técnico gira en torno a los criterios de selectividad elegidos que deben evitar dos errores que pueden ser comunes: el de inclusión, es decir, la filtración de los beneficios hacia sectores no definidos como grupos objetivo, porque se desperdician recursos y se generan nuevas desigualdades; y el de exclusión, cuando por errores en el diseño del programa no se logra cubrir a la población objetivo. El error total de focalización suma ambos. Sin embargo, cuando la mayor prioridad se asigna al bienestar de la población, es más importante eliminar los errores de exclusión; cuando la prioridad está puesta en los recursos, se tiende a disminuir el error de inclusión. Por tanto, parecería más recomendable considerar ambos tipos de errores.

Por otro lado, una crítica desde el punto de vista teórico, es que la focalización sigue sin tener en cuenta, tal y como se planteaba anteriormente con el universalismo, las desigualdades existentes, de modo que, dada la situación actual, los más necesitados (población objetivo) son los que menos acceden a los servicios ofertados.

e. *Sectorialidad*. Una cuestión relacionada con lo anterior es la excesiva sectorialidad en la que a veces incurren las políticas sociales. Así, se centra en el tratamiento de sectores tradicionalmente excluidos, como

son las mujeres, los grupos indígenas, los jóvenes y los niños, perdiendo la visión integral de los problemas que estos mismos sectores presentan y la integralidad que las políticas sociales reclaman.

f. *Plazos.* Una última tensión (dilema) persiste entre el diseño de políticas de corto plazo frente a la necesidad de estabilidad económica o, por el contrario, diseñar políticas flexibles que contengan una visión de largo plazo con cambios en el modelo de desarrollo social. Las transformaciones sociales y los cambios institucionales requieren un horizonte de tiempo amplio para desarrollarse y madurar; mientras tanto, las necesidades de grupos importantes de la población requieren acción inmediata en la solución de los problemas de indigencia y exclusión.

Así, la creación de falsas expectativas respecto al bienestar y la participación, como la discontinuidad en los programas y servicios, se reveló como un componente importante en la agudización de los conflictos. Por ejemplo, en un país como Venezuela (aplicable también esto a otros países de la región), el componente asistencial (de corto plazo) de la política social aplicada es cada vez mayor en comparación con el estructural (de largo plazo). Este hecho ha provocado que, a pesar de la mejoría que muestran los indicadores de gasto social en los años noventa, la distribución del ingreso no solo no haya mejorado, sino todo lo contrario, los problemas se agudizaron, en la medida que la población objetivo seguía sin verse beneficiada.

g. *Evaluación.* Relacionado directamente con lo anterior, se hace cada vez más evidente la necesidad de mejores indicadores de evaluación de las políticas sociales implementadas. Con el modelo de sustitución de importaciones, la base de análisis siempre se hacía sobre el concepto de gasto social y sus fluctuaciones. Adicionalmente, después de la crisis de la década de los ochenta, se plantea la necesidad de valorar la eficiencia y la calidad de dicho gasto social, sobre todo, en cuanto a sus aspectos

redistributivos, es decir, desagregar el gasto social y analizar quiénes han sido sus reales beneficiarios.

Como conclusión, se puede ver que en América Latina la crisis de la década de los ochenta motivó a que en los noventa se diera una mezcla de distintos dilemas en el seno de la política social, como transición a un modelo más definitivo. De dicha mezcla, hay aspectos como la descentralización, la participación, la eficiencia, la calidad y la evaluación que pueden haber mejorado las políticas sociales aplicadas en la consecución del objetivo redistributivo.

No obstante, es interesante considerar dichos aspectos de manera aún más integral y estructural (considerando los factores que inciden en la desigual distribución existente) y no como auténticas panaceas que resuelvan los problemas que desde siempre han existido. Esto se justifica porque, de acuerdo con los resultados (estancamiento de la situación de pobreza y peor distribución del ingreso), parece no haberse tenido en cuenta y puede que se diera el escenario descrito por Isuani (1992): la implementación en gran escala de procesos privatizadores, si bien no probable, dejaría virtualmente sin opciones de atención a los más pobres; la descentralización sin la presencia de un Estado central con decisión política de corregir desigualdades, abandonaría a su propia suerte a los sectores sociales más débiles y los intentos de focalización difícilmente dejarían de significar un retorno a las viejas prácticas de la beneficencia, que en los hechos significa dar poco a muy pocos.

#### **4.3 Aciertos y desaciertos de la política social en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela**

Fleury (1999, p.06) describe como punto de partida el conflicto al que se enfrenta la política social en América Latina:

El principal dilema de América Latina ha sido la tentativa, en la mayoría de las veces frustrada, de conciliar un Estado moderno con una sociedad arcaica. En otras palabras, el problema de la gobernabilidad en la región está fundado en la contradicción paradójica que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos.

Teniendo en cuenta que las políticas sociales van dirigidas a subsanar los problemas de la sociedad y que atendiendo al Estado de Bienestar los Estados modernos han tenido que tomar parte para intentar mitigar dichos problemas sociales, para entender cómo han sido las políticas sociales en América Latina y más específicamente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela es necesario examinar cómo ha sido la relación entre el Estado y la sociedad -quién ejecuta la política social y para quién son establecidas las políticas sociales-.

La relación entre Estado y sociedad se ha caracterizado, en primer lugar, por la capacidad de hacer uso privado de la cosa pública; al respecto no ha existido un punto límite entre patrimonio privado y patrimonio público, esto se define como patrimonialismo. Esta característica negativa puede traducirse en caudillismo, clientelismo, círculos burocráticos y corrupción, dependiendo de la etapa de desarrollo político-institucional del sistema democrático (Fleury, 1999).

Una segunda característica es el autoritarismo, el cual implica una relación entre el Estado y la sociedad en la cual la dimensión democrática está ausente o es muy débil. Si se entiende la democracia como la definición de reglas legítimas de competencia política en la cual se permite la participación del contingente demográfico más amplio y no discriminado, en América Latina se observa que ambos componentes estuvieron, en muchos momentos, comprometidos. Dado que la democracia presupone la certeza en relación con las reglas del juego, acompañada de la incertidumbre en relación con sus resultados, en la región la opción fue, casi invariablemente, al revés. La búsqueda de resultados concretos, o democracia sustantiva, en detrimento de la

menospreciada democracia formal, fue una tónica tanto de los gobiernos populistas como de los grupos más progresistas, que acabaron por validar prácticas autoritarias que resultasen en la incorporación de los sectores dominados. Las principales consecuencias del autoritarismo como modalidad predominante de relación entre el Estado y la sociedad, son la debilidad del sistema de representación –tanto por el distanciamiento de los partidos políticos en relación con las demandas populares, como por la inoperancia del Poder Legislativo– y la inexistencia de una justicia accesible e imparcial.

Finalmente, la tercera característica de la relación Estado y sociedad, es la exclusión, con lo cual se le ha negado sistemáticamente los derechos de ciudadanía a una parte significativa de la población; entre estos derechos se tienen: la igualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas, y el acceso a la riqueza producida en el país. Esta fractura sociopolítica impide la constitución de la dimensión nacional entendida como pertenencia de los individuos residentes en un territorio, subordinados a un mismo poder, a un orden simbólico, económico y político común.

En conclusión, en América Latina la preponderancia de un Poder Ejecutivo sin transparencia en sus prácticas y procesos, cuya burocracia se considera soberana, que carece de cualquier mecanismo de responsabilidad y rendición de cuentas de sus actos a la sociedad, es la expresión administrativa del autoritarismo, que permite el patrimonialismo y que genera y se retroalimenta de la exclusión. Cabe resaltar que estas características han sido capaces de mantenerse a lo largo de períodos de regímenes democráticos y populistas, como de regímenes autoritarios, y en fases ascendentes y descendentes del ciclo económico (Fleury, 1999).

Ahora bien, antes de examinar las políticas sociales para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, es conveniente describir cuál ha sido la situación social para América Latina en referencia a cómo han surgido los problemas económicos que aún siguen latentes.

En la literatura se toma la década de los cincuenta como un período importante para la región, ya que se da una “revolución” demográfica que fue originada por dos factores importantes: primero el avance científico que logra disminuir abruptamente las tasas de mortalidad a muy bajo costo per cápita y, segundo, las tasas de natalidad se mantuvieron a un ritmo más o menos constante de crecimiento hasta 1980 (Rama, 2001). Para la década de los cincuenta, además se dan grandes movimientos migratorios de la región rural a la región urbana, lo que generó un sobrepoblación en las ciudades. En el periodo 1970-1975 la población urbana crece a una tasa anual del 3,91% y, entre toda la población, la que está en edad laboral de 20 a 24 años crece a una tasa de 5,26%.

El efecto de la tasa de crecimiento de la población y el urbanismo originó que las ciudades se transformaran en espacios de marginalidad urbana. En la década de los setenta y ochenta en ciudades como Bogotá, México y Caracas, el volumen de población urbana en situación de marginalidad era mayor que el de población integrada y con servicios deficientes de agua potable, saneamiento, y electricidad, entre otros. Ante ese escenario, resultó difícil instaurar políticas que aseguraran la protección y la equidad social. Un caso notorio fue el hecho de que “las necesidades anuales de inversión para atender los requerimientos de vivienda de tan sólo los inmigrantes incorporados a las ciudades fueron, y en algunos países siguen siéndolo, superiores a los incrementos anuales del PBI” (Rama, 2001, p. 8).

Otro caso destacable, el sector educación, pues la matriculación crecía a una tasa promedio del 5% por lo que se requería la construcción de infraestructura, formación y contratación de docentes para hacer frente a esas necesidades aumentadas, y fue en esta área donde se logró instaurar las políticas más cercanas al derecho social. Poco se logró en materia de sistemas nacionales de salud y menos exitosos fueron los intentos de establecer políticas de generación de empleo y de protección social a los trabajadores y a la población de edad avanzada. El surgimiento del autoempleo, ocupaciones no

calificadas e inestables, excluidas de todo sistema de protección social, provocaron la inestabilidad e insuficiencia; por otra parte, la mujer se vio obligada a dedicarse al trabajo doméstico, aunque a comienzos de la década de los ochenta, las tendencias parecían relativamente favorables en la medida que la tasa de crecimiento económico era elevada y el flujo de emigración rural-urbano tendía a decrecer, fundamentalmente por las reducciones ya operadas en el stock de población rural.

No obstante, durante las décadas de los ochenta y noventa se generó un nuevo escenario donde las fuerzas sociales y políticas mostraron otra dimensión, tal como describe Rama (2001, p. 12):

- a. La disminución del crecimiento de la población nacional y específicamente de las ciudades más importantes.
- b. El incremento de los niveles educativos de la actual población joven.
- c. El mayor poder relativo de grupos raciales y sociales anteriormente excluidos.
- d. La pérdida de poder de los sectores extremos de la derecha y de la izquierda.
- e. El afianzamiento de las prácticas democráticas y la emergencia de un nuevo tipo de liderazgo.

Bajo este panorama a continuación se describen las políticas sociales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

- *Argentina:*

El patrón de intervención del Estado argentino en el área social fue consolidado en el período 1943-1955 y se fundamentaba en un fuerte amparo público del contrato de trabajo y de prestaciones de carácter universal vinculadas a la inserción laboral (Soldano y Andrenacci, 2006). Las políticas de protección social, con cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina, estaban estructuradas alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, donde los trabajadores accedían a beneficios contributivos como los previsionales y las asignaciones familiares. Otras transferencias monetarias directas, como las pensiones no contributivas, eran administradas por el mismo sistema y tenían por objeto fundamental asistir a quienes por alguna razón no habían logrado acceder a los beneficios contributivos (Cruces et al, 2007; citado por Cruces, Epele, Guardia, 2008).

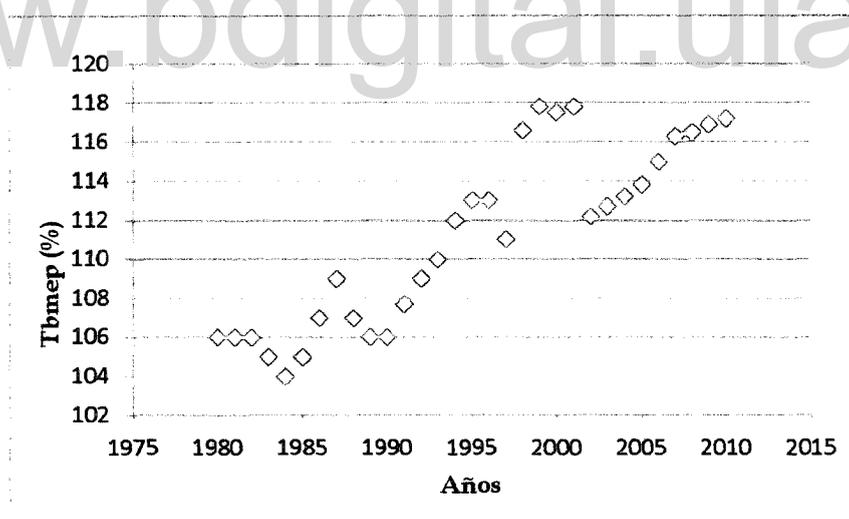
La crisis económica en la región generada por la deuda desatada a partir de 1982 condujo al final de una etapa de abundante crédito externo y de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones. Las dificultades económicas por las que atravesó Argentina en la década del ochenta trajeron aparejado un incremento paulatino de la pobreza y del desempleo, impulsando la aparición de los primeros programas sociales dirigidos a grupos vulnerables.

El interés por solventar el problema que se hacía cada vez más grande se puede comprobar evaluando el gasto social. En 1980 el gasto en seguridad social constituía el segundo sector social más importante luego de la educación, y significó para este año el 31,14% del gasto social total; en 1985 ya era el sector social más importante y abarcaba el 39,69% del gasto social total.

Durante la transición democrática, iniciada en 1983, la mayor innovación en materia de política social estuvo dada por la aparición de una estrategia de combate a la pobreza con programas de emergencia alimentaria focalizados. El informe *La pobreza en Argentina*, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC en 1984, permitió realizar un primer diagnóstico a nivel nacional de la pobreza estructural e identificar a las futuras poblaciones

objetivo de la política social. En marzo de ese mismo año, se pone en marcha el Plan Alimentario Nacional (PAN) que en su primer año de funcionamiento alcanzó a 5,6 millones de personas (aproximadamente el 20% de la población total del país), con un costo anual cercano a los 120 millones de dólares (Soldano y Andrenacci, 2006).

Es importante señalar que, si bien en Argentina ya existían antecedentes de políticas focalizadas como el programa materno infantil y el programa de comedores escolares, que atendían a segmentos de la población más vulnerable, estos no tenían la cobertura alcanzada por el PAN (Álvarez, 2006; citado por Cruces, Epele y Guardia, 2008). En el gráfico 2, los programas de compensación que incluían a la población al sector educativo fueron eficientes, la tasa bruta de matriculación en educación primaria creció progresivamente durante el periodo; para 1980 era de 106%, y para 2010 alcanzó un 117,20% (CEPAL - CEPALSTAT<sup>38</sup>).



**Gráfico 2: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010)**  
**Argentina**  
 Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Las iniciativas del primer gobierno democrático (1983-89) fueron signadas por las sucesivas crisis hiperinflacionarias de fines de los ochenta y comienzos de

<sup>38</sup> Base de datos y publicaciones estadísticas periódicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.eclac.org/estadisticas/>

los noventa. Los lineamientos de la política social argentina se enmarcan en un contexto más amplio de reforma y de escasez de recursos, donde el gasto social debe adecuarse a los objetivos macroeconómicos generales de estabilización y ajuste fiscal. Este período se caracteriza entonces por el progresivo debilitamiento del sistema institucional de bienestar social asentado fundamentalmente sobre el salario. Esto motivó que en la década de los noventa se produjeran importantes cambios en materia de política social, la cual empezó a dirigirse explícitamente a la pobreza. En este marco, cobra importancia el “paradigma de la focalización”, que propone modernizar y racionalizar la política social estatal, aumentando su eficiencia y eficacia. La función primordial de las políticas sociales pasa a ser garantizar la subsistencia de los sectores más pobres de la población (CEPAL, 1995; citado por Cruces, Epele y Guardia, 2008).

Durante las dos administraciones de Carlos Menem (1989-95 y 1995-99), y en el marco de un amplio proceso de reformas estructurales en la economía se promueve una reorientación del gasto social, de modo que atienda al progresivo empobrecimiento de la población, priorizando acciones básicas de salud, nutrición y programas de carácter productivo por sobre políticas de carácter más universal. En 1990 el gasto en seguridad social alcanza el 49,55% y en 1995 llegó a ser un 48,82% del gasto social total.

La institucionalidad de la política social se consolida mediante las siguientes iniciativas:

- En 1991 se aprueba la Ley Nacional de Empleo, la cual introduce el seguro por desempleo e instaura el Fondo Nacional de Empleo (FNE).
- En 1993 se instaura el Gabinete Social Federal.
- En 1994 se crea la Secretaría de Desarrollo Social.
- En este mismo año surge el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de programas Sociales (SIEMPRO).

Por otra parte, los programas sociales más importantes que Argentina llevó a cabo durante el periodo 1980-2010 fueron los siguientes:

- Programa Materno Infantil
- Programa de Comedores Escolares
- Programa Alimentario Nacional (1984)
- Programa Intensivo de Trabajo, PIT (1993)
- Plan Trabajar (1996)
- Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, PJJHD (2002)
- Programa de Transferencia de Ingresos
- Programa Familias por la Inclusión Social (2005)
- Seguro de Capacitación y Empleo, SCyE (2006)
- Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” (2003)

El Programa Intensivo de Trabajo (PIT) se puso en marcha en 1993 y permitió generar 120 mil puestos de trabajo en dos años con un presupuesto de USD \$250 millones (Moreno, 2006; citado en Cruces, Epele y Guardia, 2008). El Plan Trabajar destaca entre los programas más eficientes que ha tenido la Argentina, tanto por su importancia en término de cobertura, duración y recursos, como por la impronta que tuvo sobre el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). El Plan Trabajar empezó a funcionar en 1996 y consistía en un programa de empleo transitorio implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este plan otorgaba beneficios monetarios mensuales no remunerativos, cobertura de salud y seguro por accidente a aquellas personas en situación de desempleo y pobreza a cambio de la realización de una contraprestación laboral –en general, una ocupación transitoria desarrollando servicios comunitarios. A la primera fase del plan, le suceden Trabajar II y III, que se implementan en 1997-1998 y 1998-2002 respectivamente. Cada nuevo rediseño apuntó a mejorar su ejecución y control, lo que permitió pasar de 40 mil beneficiarios en el programa original, a cerca de 90 mil al cierre de Trabajar III, alcanzando un máximo de 130 mil en 1997. Al

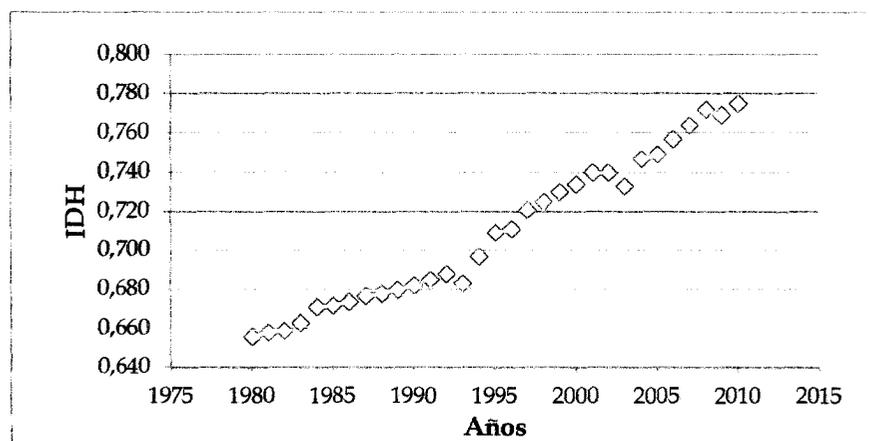
finalizar el programa, en 2002, sus perceptores fueron absorbidos por el PJJHD en el 2002.

En términos de focalización, Trabajar parecía haber alcanzado resultados positivos: el 80% de los beneficiarios del programa pertenecía al 20% de las familias más pobres, lo que contribuyó a darle legitimidad a esta iniciativa (Jalan y Ravallion, 1999; citado por Cruces, Epele y Guardia, 2008). Las evaluaciones de impacto realizadas encontraron además un efecto positivo en el ingreso de los participantes.

La influencia que estos programas tuvieron en el alcance de las políticas sociales puede ser observado en el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano, IDH,<sup>39</sup> (indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno) durante el periodo 1980-2010, tal como se muestra en el gráfico 3. Entre los componentes de este índice, como ya se analizó la masificación de la educación fue un factor determinante, no obstante también deben mencionarse los logros en materia de salud -la disminución de la tasa de mortalidad infantil que pasó de 42 de cada 1000 en 1980 a 14 de cada 1000 niños nacidos vivos en el 2010-, y en la esperanza de vida -aumentó de 70 años en 1980 a 76 años en el 2010 (datos de la CEPAL-CEPALSTAT).

---

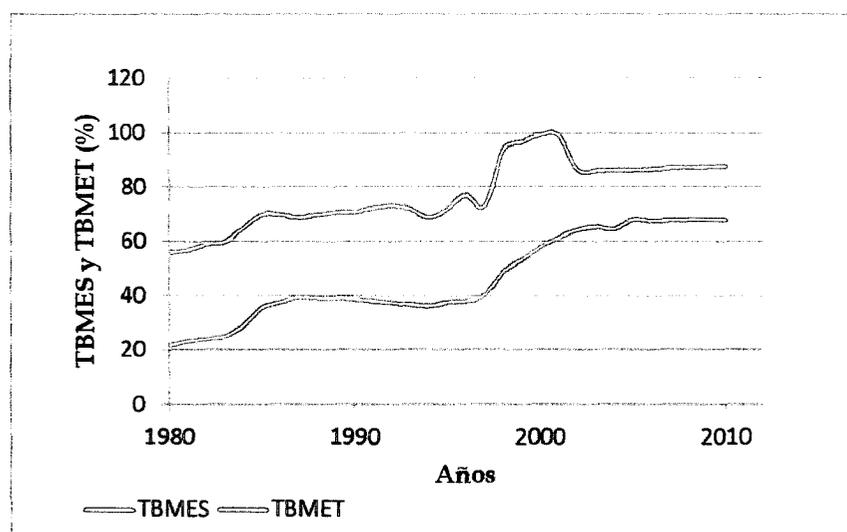
<sup>39</sup> Es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



**Gráfico 3: Comportamiento del IDH de Argentina durante el periodo 1980-2010**  
Fuente: Gapminder<sup>40</sup>

Los resultados de las políticas sociales de Argentina durante el periodo 1980-2010 promovieron la educación secundaria y terciaria (superior); la masificación del sistema educativo en estos niveles fue notoria; para 1980 el 20% de la población en edad de estar estudiando educación secundaria, estaba incorporado en dicho sistema, mientras que para el 2010 la cobertura fue de 87,9%; y en lo que corresponde a la educación superior, en 1980 cerca del 20% de la población en proceso de estudios universitarios estaba beneficiándose de este sistema, y para el 2010 lo estaba el 68,10% (gráfico 4).

<sup>40</sup> Gapminder es una fundación sin ánimo de lucro instaurada en 2005 en Estocolmo, Suecia, que promueve el desarrollo sustentable global y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU; ofrece servicios, de acuerdo a sus objetivos primordiales, mediante proyectos asociativos con universidades, instancias de la ONU, entidades públicas, ONGs, o el acceso libre, en su sitio de internet, a las tendencias y estadísticas globales de desarrollo en formato PDF, videos, o visualizaciones interactivas.



**Gráfico 4: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Argentina (1980-2010)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Es evidente que en Argentina los sectores sociales más vulnerables corresponden al empleo y la seguridad social y se pretende brindar a la población los medios para incorporarse al mercado laboral formal y mitigar la pobreza. Es necesario destacar que los programas y planes sociales mencionados son de carácter nacional y que en este país existen programas provinciales, que obedecen a su nivel de descentralización.

▪ *Brasil:*

El sistema brasileño de políticas sociales recién se consolidó en los años setenta, al cabo de un proceso de construcción institucional que se inició en los años treinta e ingresó a una etapa de expansión acelerada en los cincuenta: la densa y compleja estructura orgánica, la rapidez de la incorporación de los sectores sociales y las enormes dimensiones de las clientelas, que configuraron verdaderos programas masivos, son las principales características de este sistema social de Brasil (Draibe, 1989; citado por Arretche y Draibe, 1995, p. 98):

Las políticas sociales adquirieron rasgos más duraderos bajo el régimen militar instaurado en 1964 y recibieron las orientaciones de modernización autoritaria del Estado y los parámetros de exclusión social del modelo concentrado y excluyente de desarrollo económico impulsado por el régimen: extrema centralización política y financiera, al nivel

federal de las acciones sociales del gobierno; acentuada fragmentación institucional, alta participación de las contribuciones sociales y fondos específicos en el financiamiento de los programas, densas redes de aparcerías, estímulos y subsidios para el sector privado; exclusión de la participación social y política en los procesos de decisión, fuerte contenido corporativo de las demandas, decisiones y conducción de las políticas y programas; criterios clientelísticos en el uso de los recursos y la disminución de los beneficios.

La estructura federativa, tradición centralista y con las dimensiones demográficas y territoriales del Brasil, estas características acentuaron tendencias comunes a las políticas sociales, a saber: superposición de objetivos, competencias, clientelas destinatarias, organismos y mecanismos operativos, grados excesivos de inestabilidad y discontinuidad de los programas sociales (principalmente los que generan innovaciones), alto grado de ineficiencia e ineficacia, con derroche de recursos de todo tipo, distanciamiento entre formuladores y beneficiarios, así como ausencia de mecanismos de control y fiscalización (Arretche y Draibe, 1995). Algunos sectores como salud y educación mostraron continuidad gracias a la acumulación, a lo largo del tiempo, de recursos, competencia burocrática y firmes tradiciones culturales internas.

En lo que atañe a los recursos financieros e institucionales, su desempeño y calidad, fueron muy profundas las diferencias regionales de ese sistema de políticas, como reflejo de las grandes disparidades económicas y sociales que existen entre las regiones pobres y las regiones más desarrolladas del país. El sistema, principalmente público y estatal en su financiamiento y en su oferta final de bienes y servicios, se vinculó fuertemente con el sector privado lucrativo, estimulándolo y fortaleciéndolo mediante inversiones, subsidios públicos y compra de servicios, especialmente en el sector de la salud, la edificación de viviendas y la educación superior. El sector privado generoso y las organizaciones no gubernamentales, se constituyeron como socios tradicionales en el sector de la asistencia social.

Con el paso del tiempo y ante la debilidad de los mecanismos de control se produjo una significativa invasión de los intereses particulares y su lógica en

los propios organismos y procesos públicos de decisión, especialmente en los de carácter corporativo y clientelista. El bienestar social brasileño, basado en la meritocracia, se vincula con el sector de la población integrado al mercado formal de trabajo y tiende a expandir verticalmente beneficios corporativos a las categorías sociales poseedoras de poder de presión, entre ellas las burocracias y los profesionales vinculados con los programas. Las reformas sociales impulsadas por la democratización y consagradas en la Constitución de 1988, si bien superaron profundas desigualdades, obedecieron a la misma lógica clientelar. Por su parte, los partidos y gobiernos apoyaron sus estrategias en la captación de bienes y servicios sociales por medio de concesiones a la clientela, una práctica populista que cobró vuelo en el Brasil desde la postguerra.

Es indudable que los contenidos y principios rectores de los programas sociales adquirieron rasgos distintos, conforme a los ámbitos político-institucionales que recorrió ese movimiento de construcción institucional: el autoritarismo del Estado Nuevo, hasta 1943; la República Populista de democracia restringida, entre 1946 y 1964; el régimen autoritario militar desde 1964 a 1984, y los gobiernos civiles desde 1985 en adelante. Al mismo tiempo, se manifestaron firmes continuidades, tal vez como prueba de la densidad y la fuerza de los intereses conservadores y corporativos en la conducción de la política social.

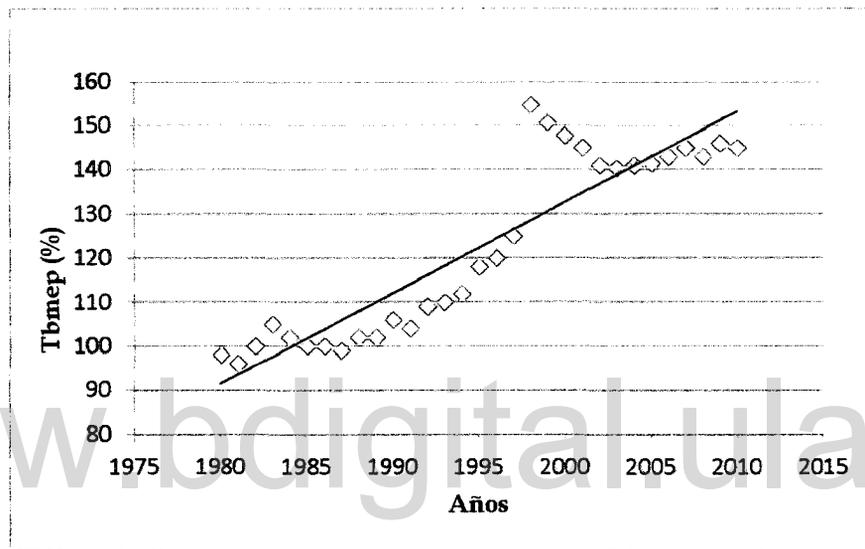
En el plano de los programas públicos y desde el punto de vista retórico, durante el periodo 1951-1954 con la bandera del “rescate de la deuda social” de la Nueva República, se atribuyó mayor centralismo a la política social, al mismo tiempo que era subordinada a la política económica. Desde el comienzo, y a pesar de las diferencias de énfasis, el desarrollo nacional se apoyó en una concepción de desarrollo social no como resultado de acciones públicas específicas, sino como un resultado del crecimiento económico, el empleo y los ingresos. Los grandes planes de desarrollo de 1951, asignaron poco o ningún énfasis a la política social, salvo un ligero y poco fructífero hincapié con el II Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1974-79.

Después de sesenta años de políticas sociales, en la década de los noventa el país contaba con un fuerte sistema institucional en este campo, para el cual movilizaba importantes recursos. También son positivos sus efectos, aunque la población los percibió en forma desigual, lo cual fue demostrado por el mejoramiento, en el largo plazo, de los indicadores sociales clásicos como el IDH. Por otro lado, el Brasil ingresó a los años noventa con síntomas económicos y sociales que ponían al Brasil en desventaja con otras economías con niveles similares de desarrollo económico, pues prevalecían en el país altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad.

En este contexto, puede establecerse que en lo concerniente a la política social de Brasil durante los años ochenta, cuando la democratización amplió los derechos sociales y el alcance de muchos programas, especialmente de educación básica y salud, la crisis económica y el desempleo se encargaron de mantener grupos crecientes de la población (principalmente trabajadores rurales y la población urbana más pobre) al margen de la protección social. Los indicadores sociales mejoraron, pero el deterioro de la calidad de los servicios sociales públicos afectó seriamente a quienes dependían de ellos.

Entre los principales programas sociales que ha tenido Brasil, destaca el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), también conocido como programa *Merenda Escola* (merienda escolar), el cual consiste en la transferencia de recursos financieros desde el gobierno federal hacia los distritos y municipios, para la compra de productos alimentarios para la merienda escolar. Este programa se originó en la década de los cuarenta, sin embargo, es en 1988 cuando se promulga en la nueva Constitución Federal del Brasil, que el derecho a la alimentación escolar para los alumnos de la educación básica queda asegurado. El programa PNAE estuvo a cargo del Fondo Nacional para el Desarrollo Educativo (FNDE), vinculado al Ministerio de Educación del Brasil, institución responsable de la regulación, asistencia financiera, coordinación, supervisión, cooperación técnica y seguimiento de la aplicación del programa.

Puede verse en el gráfico 5 que la tasa bruta de matriculación en educación primaria a partir de 1990, muestra un crecimiento importante, ubicándose por encima del 100%; es decir, se estaba incorporando al sistema educativo primario población que incluso no estaba en edad de estudiar educación primaria.



**Gráfico 5: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010)**

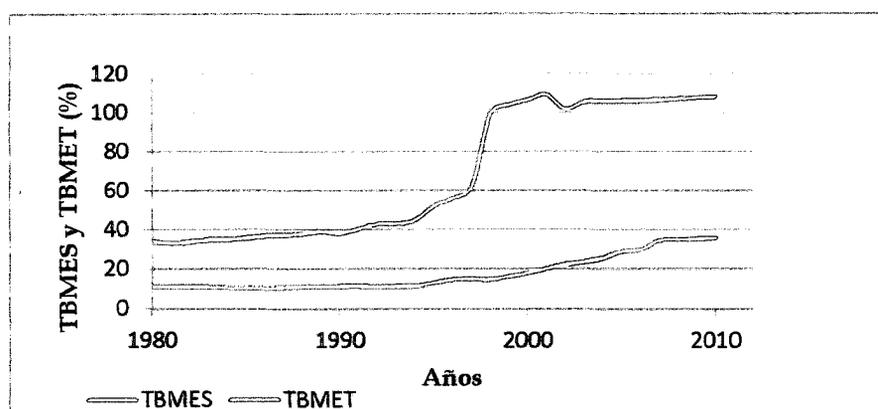
**Brasil**

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Este resultado no obedece solo al PNAE, es igualmente atribuible al *Programa Nacional do Livro Didático* (Programa Nacional del Libro Didáctico), también ejecutado por el gobierno federal del Brasil que tiene por objetivo ofrecer a los alumnos y profesores de escuelas públicas de educación básica, de forma universal y gratuita, libros didácticos y diccionarios de lengua portugués de calidad para el apoyo al proceso enseñanza-aprendizaje desarrollado en las aulas. Este programa se inició en 1929 y hasta 1995 tuvo una cobertura muy limitada, pero después de este año se amplió considerablemente (para el año 2011 eran atendidos 35 millones de estudiantes de escuelas públicas de educación primaria y secundaria); este programa ha estado a cargo de la

Secretaría de Educación Básica desde 1996 y es la institución encargada de coordinar y avalar el contenido de las obras del programa.

En materia de educación, el sistema de educación público es gratuito y obligatorio a nivel de primaria; no obstante, la mayor evolución en términos de cobertura se observa a partir de 1990 (gráfico 5). En 1995 surgió el programa *Bolsa Escola* (bolsa escolar) consistente en la transferencia de subsidios condicionados a familias muy pobres, con el fin de aumentar la demanda de educación y combatir la deserción escolar y el trabajo infantil. De manera específica, el programa otorgaba una beca equivalente al salario mínimo vigente a familias pobres. Esta beca estaba condicionada a mantener a niños de edades entre 7 y 14 años en la escuela asistiendo regularmente. Además de la beca, para reducir la deserción y la repetición, se estableció un programa de ahorro, en el que se depositaba alrededor de \$90 en una cuenta de ahorro por cada niño participante, siempre y cuando aprobara el año y pasaba al siguiente nivel. A los niños que repetían se les daba clases extras durante las vacaciones y no se les suspendía la beca (Ruiz, 2006).



**Gráfico 6: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Brasil (1980-2010)**

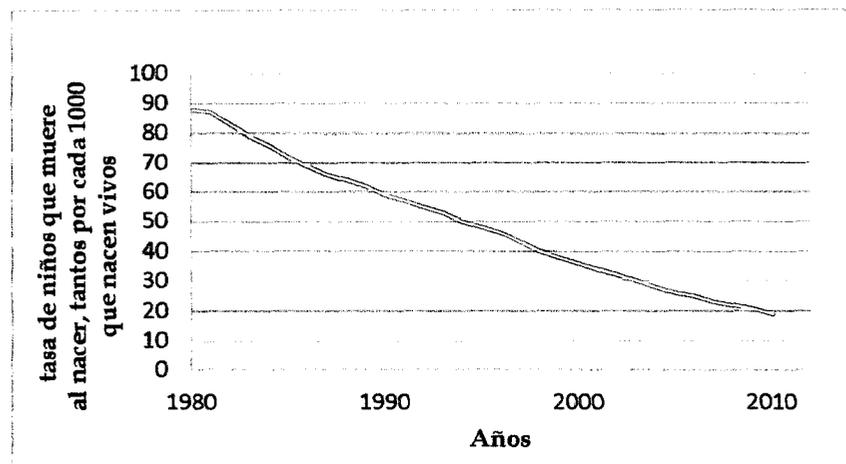
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Por otra parte, la tasa bruta de matriculación en educación secundaria no alcanzaba el 35% de la población objetivo en 1980, pero para 1990 fue del 38% y

para el 2010 tuvo un aumento significativo pues alcanzó el 108,3% (CEPAL). Mientras que la tasa bruta de matriculación terciaria mostró un crecimiento más moderado de 11,3% en 1980, creció hasta 35,8% en el 2010 (gráfico 6).

En cuanto al sector salud, Brasil ha optado por aplicar un sistema de salud universal integral y de financiamiento público, a cargo del gobierno federal a través de la creación del Sistema Único de Salud brasileño (SUS). Dentro de este sistema se destacan dos programas: Agentes Comunitarios en 1991 y el Programa Salud Familiar (PSF) en 1993, ambos dirigidos a la atención primaria de toda la población de forma gratuita. La ampliación de la cobertura de la atención primaria y la medicina preventiva ha mostrado sus efectos en algunos indicadores, por una lado, la tasa de mortalidad infantil decreció del 88 de cada 1000 en 1980 a un 19 de cada 1000 niños nacidos vivos en el 2010 (gráfico 7), la esperanza de vida del brasileño aumentó de 63 años en 1980 a 73 años en el 2010 (CEPAL - CEPALSTAT)

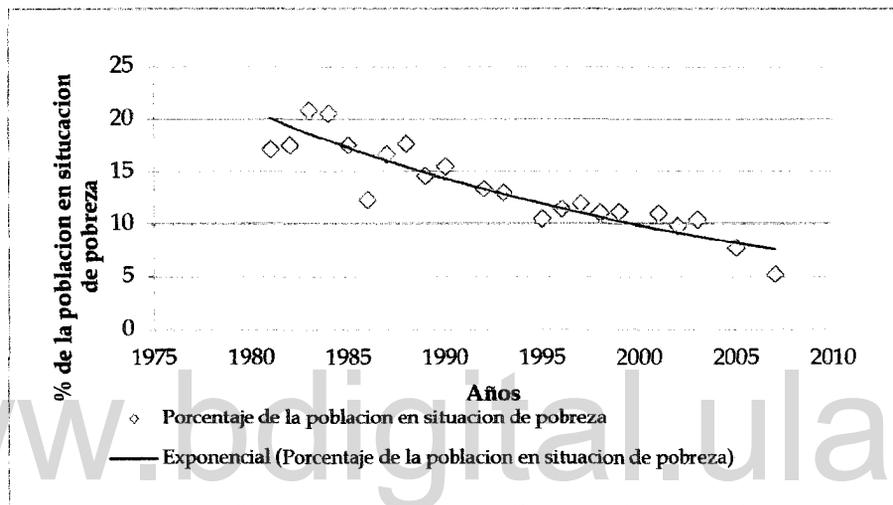
www.bdigital.ula.ve



**Gráfico 7: Tasa de mortalidad infantil en Brasil (1980-210)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

En el año 2003 fue puesto en marcha el programa Bolsa Familia, en marco del plan *Fome Zero* (Hambre cero) y posteriormente Brasil Sem Miséria (Brasil sin

Miseria), con el objetivo principal de luchar contra la pobreza. El programa absorbió Bolsa Escola y otros programas de transferencia de ingresos mínimos. El programa ofrece ayuda financiera a familias brasileñas pobres que, de tener hijos, deben asegurarse que los niños asistan a la escuela y estén vacunados. A corto plazo, el objetivo es reducir la pobreza mediante las transferencias directas de dinero y, a largo plazo, con el aumento de capital humano por medio de trasferencias condicionales.



**Gráfico 8: Evolución de la pobreza en Brasil (1980-2010)**

Fuente: Gapminder

En el gráfico 8, puede observarse la eficiencia de las políticas sociales en la reducción de la pobreza, pues para el año 1983 el porcentaje de población en situación de pobreza era del 20,86%, en 1990 el 15,40% y para el 2007 se situaba en 5,21%.

La política social del Brasil ha estado dirigida a la educación, esto se evidencia en el respectivo gasto público que en 1980 era el 22,95% del gasto social total, el tercero después de la salud y la seguridad social. Para 1985, era el sector que demandaba la mayor atención del gasto social, el gasto en educación abarcaba el 39,77% de gasto social total. No obstante su importancia, el Estado Federal del Brasil se planteó como objetivo la reducción de la pobreza con

programas compensatorios, de esta manera, el gasto en seguridad social alcanzó el 51,51% del gasto social total para el 2010.

▪ *Chile:*

Desde comienzos del siglo hasta 1973, se produjo en Chile una expansión gradual del gasto público social, de la cobertura de los programas de educación, salud y previsión social y de los beneficios otorgados a la población. El Estado asumió un creciente papel en el financiamiento, gestión y provisión directa de estos servicios o programas. Operaba, además, a través de políticas de empleo (salarios, condiciones laborales, sindicalización y negociación colectiva); de políticas de fijación o subsidio de los precios de los bienes y servicios básicos que, se suponía, eran consumidos por los sectores de menores ingresos y, hacia el final del período, de políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana (“promoción social”) y a la organización campesina (sindicalización) y reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra.

La dinámica social y política de entonces, en la que los sectores medios, la burguesía industrial y los trabajadores urbanos, por intermedio de sus organizaciones y de los partidos políticos, presionaban sobre el Estado con demandas que los favorecieran, condujo a un sistema de políticas sociales de cobertura creciente, internamente fragmentado y estratificado. Durante varias décadas hubo intentos por racionalizar el sistema y hacerlo más eficiente. Dichos intentos tendieron a la integración de las diversas instituciones que atendían a distintos segmentos sociales en entidades mayores, y significaron la creación de aparatos públicos de gran tamaño, verticales y centralizados, que eran lentos en la toma de decisiones y su posterior aplicación. Hacia 1960, el sistema mostraba crecientes dificultades para responder a las necesidades y las demandas de la población (déficit habitacional; demanda insatisfecha en materia de salud; fuerza de trabajo marginada de la previsión social o que cotizaba irregularmente; inasistencia, repetición de grados y deserción escolar, etc.). El gasto público crecía y no siempre tuvo una contraparte en los ingresos,

creándose desequilibrios presupuestarios que intensificaron las presiones inflacionarias presentes en la economía.

Esta situación se agudizó en 1972 y 1973. A pesar de estas dificultades, en las seis primeras décadas del siglo XX el proceso de desarrollo económico y la ampliación del sistema de políticas sociales se tradujeron en importantes avances en los indicadores tradicionales de desarrollo humano. El país fue dotado de una infraestructura de servicios sociales (aunque existían significativas disparidades en su distribución regional) y se generó una demanda por tales servicios. Hacia 1970, la tasa bruta de matriculación en la educación básica (sobre la población de 6 a 14 años) era del 94%; la población activa afiliada al sistema de previsión social alcanzaba al 70%; la cobertura de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas era del 66 y del 31%, respectivamente. El 80% de los nacimientos contaba con atención profesional en el momento del parto. Durante estas seis décadas el punto de gravedad de la estructura social se trasladó desde el ámbito rural al urbano, y en las ciudades se produjo una expansión de los estratos medios y populares, que se beneficiaron parcial y desigualmente de los frutos del desarrollo económico y social.

Algunos experimentaron procesos de movilidad social, otros cifraban esperanzas en la movilidad de los hijos a través de la educación. Las familias pobres lograron satisfacer algunas –aunque no todas– de sus necesidades básicas. Hacia fines de los años sesenta, la labor global del Estado en el ámbito social era ligeramente progresiva. Los programas más progresivos eran los del sector de la salud y la educación básica. El gobierno militar que surgió con el golpe de septiembre de 1973 y permaneció más de 16 años en el poder, introdujo cambios radicales en la economía (liberalización, apertura externa, privatización), y también en el sistema de políticas sociales; los cambios en este último se orientaron a seis direcciones principales:

1. Reducción drástica de los recursos que afectó con particular intensidad a los sectores de la vivienda, la salud y la educación y, dentro de estos, los componentes de inversión y remuneraciones.
2. Transferencia de funciones de ejecución y provisión de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de los ministerios y servicios.
3. Introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a la demanda).
4. Aplicación de medidas concretas orientadas a reducir programas nominalmente universales y a focalizar los recursos fiscales en los segmentos más pobres de la población.
5. Desarrollo de programas sociales compensatorios de situaciones de pobreza extrema.
6. Debilitamiento del poder de los trabajadores y sindicatos y un estricto control de la expresión colectiva de las demandas sociales.

Las principales reformas y medidas que afectaron a los sectores sociales entre 1974 y 1989 son señaladas por Raczynski, D. (1994, p. 222).

- Traslado de recursos del nivel universitario al básico y preescolar.
- Concentración de recursos en la atención primaria y en programas materno-infantiles.
- Pérdida de gratuidad de la atención curativa en el Servicio Nacional de Salud (SNS).
- Desarrollo de una red social compensatoria.
- Diseño de instrumentos para identificar la población más pobre.
- Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Subdivisión del SNS en 26 Servicios de Salud Regionales.
- Creación de un sistema privado de capitalización individual.
- Creación de Instituciones Privadas de Salud Previsional (ISAPRE).
- Estímulos a la creación de escuelas privadas subvencionadas.
- Subcontratación de servicios al sector privado.

- Asignación de recursos según atención prestada y según alumno atendido.
- Subsidio directo a la demanda.

Estas reformas plantearon una nueva política social considerando nuevos factores: eficiencia en el uso de los recursos; descentralización; papel del Estado referido a la complementariedad entre la acción pública y privada, y focalización del gasto social. A ellas se agregó una elevación en el manejo técnico de las políticas sociales: diagnósticos, evaluaciones económicas de programas, elaboración de instrumentos de focalización, medición de los beneficiarios efectivos del gasto social, del aprendizaje de objetivos educacionales mínimos y del estado nutricional de niños menores de seis años.

Es importante señalar que la privatización de los sectores sociales enfrentó obstáculos, de modo que al iniciarse los años noventa, el Estado continuaba siendo responsable de gran parte de los servicios.

Los esfuerzos del gobierno por responder a la caída de los ingresos de los hogares mediante programas de transferencia de ingreso altamente focalizados, no impidieron el incremento de la indigencia y pobreza. El porcentaje de hogares indigentes se elevó de un 6% en 1969 a un 13% en 1987, y durante la crisis de 1982-83, el porcentaje alcanzó el 30%. El porcentaje de hogares pobres se elevó de un 17% en 1969 a un 38% en 1987. Vale destacar que el impacto social de las políticas económicas y las recesiones internacionales, sobrepasaron los beneficios de los programas sociales paliativos. Con la recuperación de la economía en la segunda mitad de los años ochenta se observó una reducción de la magnitud de la indigencia y la pobreza.

Hacia 1990 los pobres eran más que en las dos décadas anteriores y tenían características diferentes: esperanza demográfica de vida más alta, en 1980 era de 69 años y en 1990 se elevó a 74 años; más años de escolaridad que sus padres, en 1980 los años promedio de educación eran 8 para las mujeres y 7 años para los hombres, mientras que la mujeres para 1990 tenían 10 años de

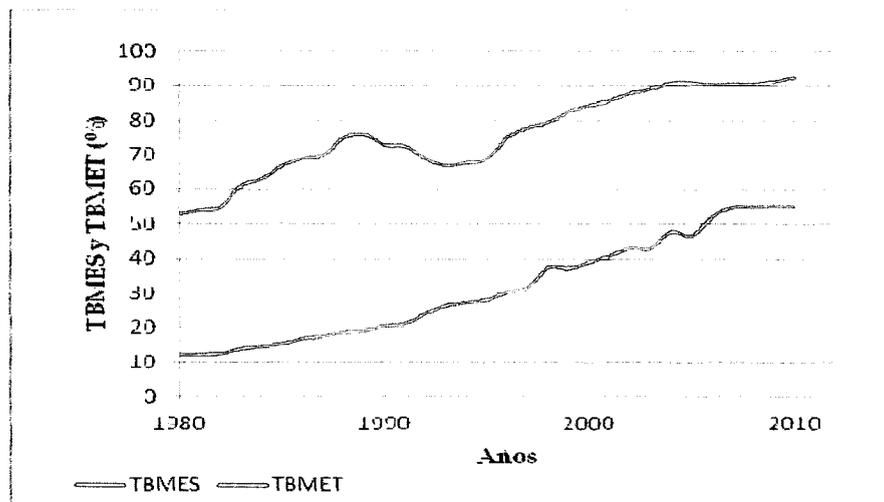
escolaridad y los hombres 8 años (Gapminder); mejor acceso a los servicios de agua, luz y alcantarillado, a los medios masivos de comunicación, a servicios de salud, menor número de hijos por mujer, menor tamaño familiar. Casi no existen diferencias en el acceso a la educación básica y a los programas de salud materno-infantil según nivel de ingreso de los hogares (aunque existen diferencias significativas en la calidad de los servicios). Los programas sociales más destacados aplicados en Chile, en materia de educación, salud y seguridad social, se muestran en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Programas sociales de Chile (1990-2010)**

Sector	Programas
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyecto Montegrande</li> <li>▪ Planes y programas transversales a todos los niveles del sistema escolar: programa de prevención y consumo de drogas y el programa de seguridad escolar y autocuidado</li> <li>▪ Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI):</li> <li>▪ Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de Salud Familiar</li> <li>▪ Provisiones de Sistema de Salud</li> <li>▪ Fondo Nacional de Salud (FONASA)</li> </ul>
Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erradicación del trabajo infantil</li> <li>▪ Subsecretaría del Trabajo</li> <li>▪ Superintendencia del Seguro Social</li> </ul>

Fuente: OIT (2004)

Otros indicadores sociales como la tasa de mortalidad infantil, la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria, mostraron mejoras durante el periodo 1980-2010. En 1980, 32 de cada 1000 niños morían por falta de atención médica, o por problemas de salud a causa de enfermedades que ya habían sido erradicadas en otros países, para el 2010 mueren 9 de cada 1000 niños (datos CEPAL-CEPALSTAT). Por otra parte, la cobertura en los niveles de educación secundaria y terciaria mostró crecimiento para el período (gráfico 9).



**Gráfico 9: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Chile (1980-2010)**

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

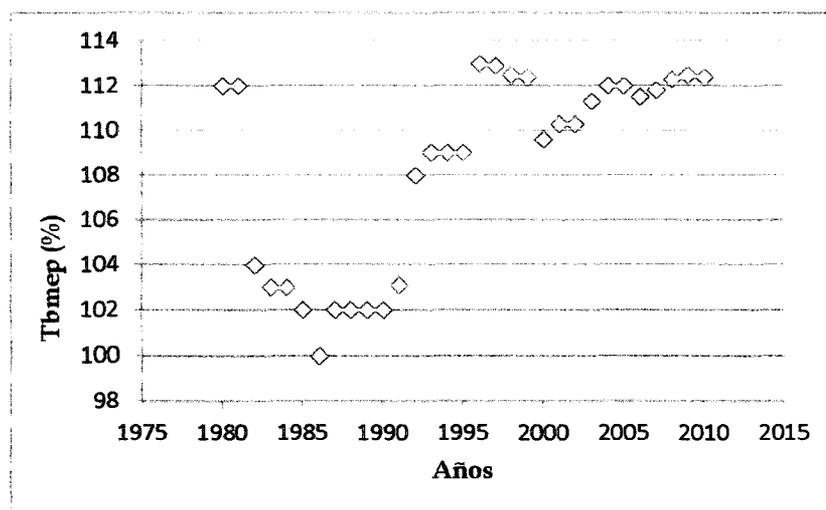
A pesar de los problemas que ha enfrentado Chile a nivel económico, político e institucional, pudo alcanzar resultados favorables mediante la aplicación de programas sociales amplios que han permitido mejorar las condiciones de vida de una parte importante de la población. La mayor cobertura en el sistema educativo, así como el acceso al sistema de salud preventivo y a las mejoras tecnológicas y científicas en materia de salud, permitieron una notoria evolución del IDH, en cual fue 0,607 para 1980; en 1985 subió a 0,625; en 1990 fue de 0,675, en el 2000 se ubicó en 0,734 y finalmente para el año 2010 fue 0,783.

▪ *Colombia:*

Durante las décadas de los ochenta y noventa, la mayoría de los países de América Latina pusieron en marcha procesos de reforma del Estado, que afectaron lo económico, lo social y lo político. Colombia no fue una excepción a ese proceso que implicó cambios importantes en su política social. En Colombia, a pesar de un importante aumento del gasto social, especialmente el descentralizado, y de profundos cambios institucionales, los logros sociales

obtenidos aunque importantes fueron insatisfactorios respecto a los esfuerzos realizados. Aunque hubo avances incuestionables en las coberturas de educación, salud y acceso a servicios básicos, estos logros se empiezan a resentir como resultado de la crisis, por eso los elevados índices de desempleo y el deterioro en los ingresos hicieron que los indicadores de pobreza relacionados con el ingreso (línea de pobreza y línea de indigencia) desmejoraran.

Entre 1980 y 1990 el porcentaje de gasto social destinado al sector educación aumentó de 29,87% en 1980 a 38,93% en 1990, no obstante, los resultados referentes a la cobertura de educación básica no fueron los esperados (gráfico 10), ya que contrariamente la tasa bruta de matriculación en educación primaria disminuyó, y en el caso de la educación secundaria y terciaria, apenas mostró variaciones: para 1980 el 39% de la población en edad de estudiar educación secundaria formaba parte del sistema, mientras que para 1990 alcanzó el 49%; en cuanto a la educación terciaria pasó de un 8,3% en 1980 a un 13,4% en 1990, (CEPAL - CEPALSTAT).



**Gráfico 10: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-2010) Colombia**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Los cambios en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer política social en Colombia, durante la década de los noventa, respondió a los problemas sociales del país en el momento y formaron parte de una tendencia internacional de reformas sociales, pero además su contenido y alcance estuvieron determinados por la situación donde se dieron, dentro de los cuales puede destacarse la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; el contexto de reformas económicas, políticas y sociales de principios de la década; la crisis económica que se dio desde 1999 y la profundización del conflicto interno.

Las principales reformas que se dieron durante la década de los noventa fueron en salud, pensiones, educación, transferencias territoriales, vivienda y servicios públicos. Estas reformas, en general, estuvieron enmarcadas en principios de descentralización, fueron aprobadas en la primera mitad de la década y se destacan las que se mencionan a continuación:

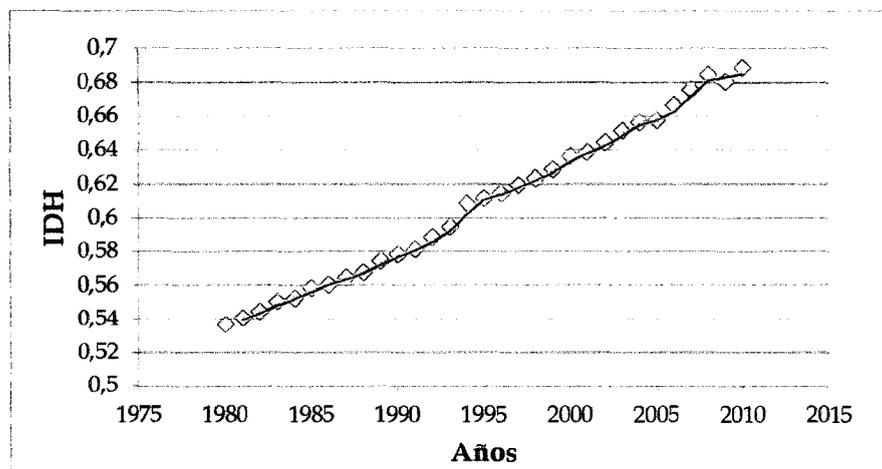
La Ley 100 de 1993, que reformó el sistema de seguridad social en el país, contribuyó a hacer más viable el sistema de pensiones al aumentar las cotizaciones y, adicionalmente, introdujo una reforma en el sistema de salud con el propósito de aumentar las coberturas por medio del aseguramiento universal. Como resultado de la reforma se hizo transparente la deuda originada por las pensiones y se puso en práctica un sistema alternativo de cotización para pensiones que trataban de corregir los problemas fiscales, financieros y sociales de los sistemas anteriores. Este nuevo sistema estuvo basado en el mecanismo de capitalización individual que maneja el sector privado, el cual compite con el régimen de prima medio manejado por el Instituto de Seguros Sociales y por las cajas públicas con personería jurídica que administraban pensiones y que fueron declaradas solventes en el momento en que se aprobó la reforma. Adicionalmente, como resultado de la Ley, se elevaron los aportes al sistema de los trabajadores y patrones.

Por otro lado, la Ley 100 cambió el sistema de salud vigente hasta entonces, el cual combinaba el aseguramiento de la población ocupada en el sector formal con un sistema público de asistencia. A cambio de ello, se

implementó un mecanismo de aseguramiento universal obligatorio, en el que participan de forma coordinada entidades públicas y privadas en un sistema de competencia regulada. En el nuevo esquema cada persona se afilia a una empresa aseguradora de salud que puede elegir libremente y le paga una cotización equivalente a una prima de aseguramiento. El pago de esa cotización se hace conjuntamente con el patrono si el individuo es asalariado, en forma individual si es independiente o mediante un subsidio del Estado si es una persona pobre. Esa cotización le da derecho al afiliado y a su familia de acceder a un Plan Obligatorio de Salud (POS) que depende del régimen al que esté afiliado (contributivo o subsidiado). A su vez, las aseguradoras hacen contratos con Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) para lograr la atención médica de los afiliados y sus familias (Fedesarrollo, 2000; citado por Ramírez, 2002).

En el caso de educación, además de las transformaciones derivadas de la Ley 60 de 1993 por medio de la que se definen los mecanismos para la descentralización del sector, al asignar funciones y recursos a los distintos ámbitos territoriales con la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) se consagró el derecho de las personas a acceder a la educación y el Estado asumió la responsabilidad de garantizar la calidad y la prestación del servicio a todos los sectores y grupos humanos. Se promovió un compromiso con la descentralización que busca acercar la toma de decisiones a los ciudadanos para así incidir en la calidad y oportunidad de los servicios sociales, un fortalecimiento de la institución educativa y esfuerzo por organizar el sector. Asimismo, se formuló el Plan Decenal de Educación, que se constituyó en un elemento para llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación. Después de 1993 se da una expansión en la tasa bruta de matriculación en la educación primaria (gráfico 10). Como resultado de la discusión, el Plan definió siete áreas estratégicas “y programas para alcanzar diez objetivos específicos en desarrollo de su objetivo general y repensar el desarrollo del país en función de la educación, concebida como motor de

desarrollo sostenible a escala humana” (DNP, Cambio para Construir la Paz, Tomo 1, 1999; p. 234, citado por Ramírez, 2002).



**Gráfico 11: Evolución del IDH para Colombia (1980-2010)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Los principales resultados sociales además de los obtenidos en el sector educativo para Colombia durante el periodo 1980-2010 fueron: una mejora importante en el bienestar social (gráfico 11), el aumento en el IDH producto de mejoras a nivel de educación y salud principalmente, aumento de la esperanza de vida, en 1980 un ciudadano colombiano tenía una esperanza de vida promedio de 66 años, y para 2010 la esperanza de vida se elevó a 73 años. Adicionalmente, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 53 de cada 1000 en 1980 a 20 de cada 1000 niños nacidos vivos en el 2010 (datos CEPAL).

▪ *México:*

En México, la política social surge en el siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917. Al respecto Palacios (1998, p.01) reseña:<sup>41</sup>

Fundamentalmente en los artículos constitucionales que establecen el derecho a la educación básica (art. 3°); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en sus

<sup>41</sup> Palacios Escobar, Ángeles (1998). Características de la política social en México. Disponible en: [http://www.rolandocordera.org.mx/pol\\_social/caracteristicas.htm](http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm)

pueblos indígenas el derecho a la salud, y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

A principios del siglo XX cuando surge la política social, las acciones sociales tenían un carácter asistencial hacia los pobres, llevadas a cabo por la iglesia católica, la beneficencia privada y muy discretamente por intervención del Estado. Es después de 1910 cuando la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental, aunque bajo modalidades diferentes. La política social de México ha respondido a lo largo de la historia a la estrategia económica que se ha adoptado; es decir, ha estado subordinada a esta última. La política social mexicana, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento económico, partiendo de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social, es decir, la política social fue considerada como el resultado de la política económica en el ámbito social.

En este contexto, la población objetivo de la política social en el país, respondió a tres necesidades que generó el desarrollo económico:

1. En el período de movilización, después del movimiento revolucionario, la población objetivo de la política social fue la población campesina que protagonizó muchas de las batallas revolucionarias.
2. Al modificarse el modelo de desarrollo después de 1910 y hasta finales de los años setenta, la población privilegiada con acciones de política social fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.
3. A finales de los años ochenta y la primera década del siglo XXI, en medio de ajustes y reformas estructurales, y de una miseria masiva, la población objetivo de la política social, ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema.

Cordera (1993) menciona que en las dos primeras etapas de la política social mexicana, esta se sustentó en el proceso de industrialización y

crecimiento económico, que si bien crearon las condiciones que permitieron en general elevar los niveles de vida de la mayoría de la población, tal esquema de crecimiento fue desigual en la distribución del ingreso, pero no fue empobrecedor en la medida en que se conjugó la expansión económica y el gasto social que creció más rápido que la población.

Durante la década de los ochenta, el planteamiento gubernamental consideró que se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento fue considerado el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, lo cual no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal; más bien se crearon empresas, regulaciones, entre otras cosas, que buscaban aumentar el empleo; así el crecimiento mismo del empleo se consideró una forma de hacer política social, ya que, a través del trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social, para cubrir riesgos de enfermedad, vejez, vivienda, prestaciones, etc.

Las relaciones sociopolíticas marcadamente corporativas que caracterizaron durante décadas a las políticas sociales mexicanas, provocó que el mapa geográfico de la pobreza y el de las instituciones sociales no coincidieran. Las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente (obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares que fueron ubicándose en las grandes ciudades) y la pobreza, sobre todo la pobreza extrema, se fue concentrando fundamentalmente en los estados del sur, en la zona de montaña, donde han predominado las actividades agropecuarias, y que generalmente son de baja productividad; y es ahí, donde se ubicó una mayor proporción de la población indígena como son los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte del estado de Veracruz, los cuales conforman la principal zona de marginación y pobreza del país (Cordera, 1993).

Si bien, el gobierno mexicano, ya había registrado esfuerzos dirigidos a la atención de los sectores de la población de escasos recursos en las áreas rurales,

por medio de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), no se puede decir que formaban parte de una estrategia de política social, más bien fueron programas aislados.

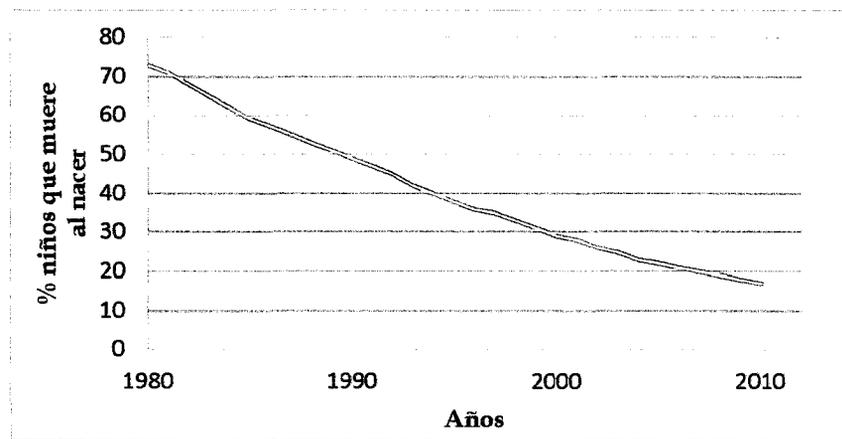
La política social, como política pública y su concepto, no aparece en el vocabulario de la agenda gubernamental sino hasta finales de los años ochenta, por dos cuestiones:

- Cuando la pobreza alcanza niveles verdaderamente alarmantes.
- Esta preocupación gubernamental también responde a la tercera generación de reformas en las que se han embarcado varios de los países subdesarrollados con los organismos internacionales que obedecían al Fondo Monetario Internacional.

En 1983 se creó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se establecía en materia de política social la necesidad de crear una sociedad igualitaria. En materia de atención y combate a la marginación y pobreza, se establecieron los lineamientos para atender a las familias de más bajos ingresos concentradas en zonas rurales –donde la producción no es suficiente en ocasiones para satisfacer las necesidades básicas– mediante la generación de las condiciones que brinden seguridad a la tenencia de la tierra y los derechos agrarios, contrarrestando los problemas de eficiencia del minifundio, dando prioridad a los programas de bienestar social, y fortaleciendo los programas de salud en beneficio de los marginados.

La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza. El primer programa social nace en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, posteriormente, continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación y, actualmente, con el Programa Oportunidades. Estos han sido programas focalizados y con subprogramas

diferenciados, orientados al abatimiento de la pobreza extrema y en busca de la cohesión social. De esta manera, la característica de la política social contemporánea, es que tiende a la focalización. Aunque es importante señalar que esta tendencia se ha dado marginalmente, ya que la mayor proporción del gasto social se ha destinado a los sectores tradicionales de la política social: educación y salud, los cuales demandaban el 85,10% y 10,75% del gasto social total respectivamente; para 1980 y para el 2010 el gasto en educación fue de 34,95% del gasto social total mientras el sector salud se ubicaba en el 30,96%. El sector educación se vio afectado durante la década de los ochenta pero, después de 1990, la cobertura del sistema educativo fue mayor, pues la tasa bruta de matriculación en educación primaria despegó; para 1990 esta tasa era del 100% y para el 2010 se ubicó en el 104,3%. En cuanto al sector salud, la tasa de mortalidad infantil disminuyó, gracias al acceso a los avances científicos y a la medicina preventiva por parte de la población más necesitada a través de las redes de salud pública (gráfico 12). En 1980, cerca del 73% de la población mostraba síntomas de pobreza, para 1990 se ubicaba en 49% y en el 2010 fue del 17%.

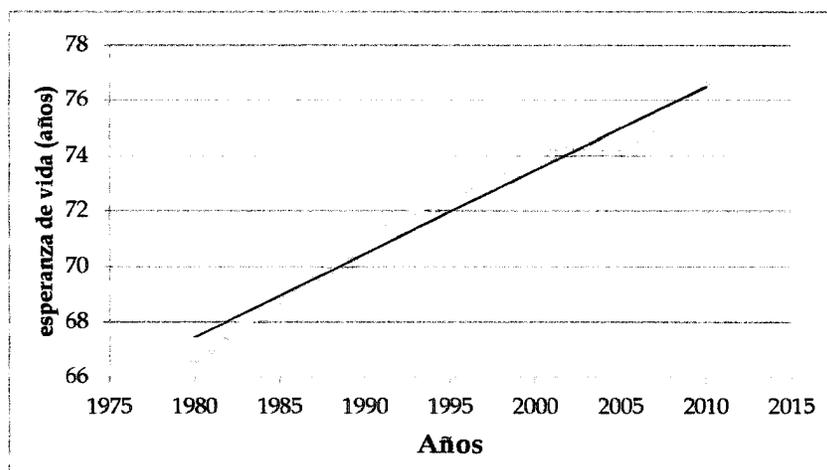


**Gráfico 12: Tasa de mortalidad infantil en México (1980-2010)**

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Las políticas de salud permitieron además aumentar la esperanza de vida, la erradicación de muchas enfermedades así como el acceso al sistema de salud

público fueron fundamentales en este resultado, como puede verse en el gráfico 13, la edad promedio de vida de la población mexicana aumentó en 10 años, pasando de 67 años de vida en 1980 a 77 años de vida en el 2010.



**Gráfico 13: Esperanza de vida en México (1980-2010)**

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

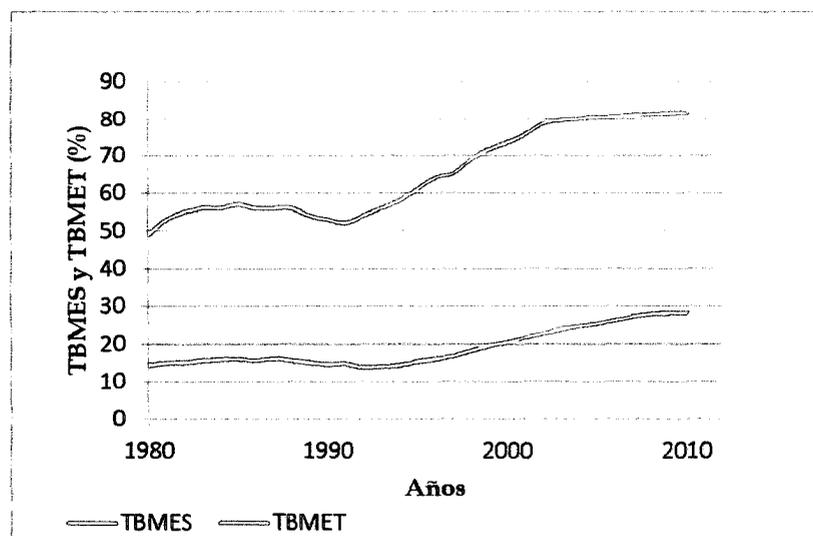
La focalización adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales, iniciativa que se llevó a cabo como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y la reducción del gasto estatal. Por medio de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva en beneficio de grupos desfavorecidos y según criterios de costo-eficiencia.

De tal manera que con la focalización se puso el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto. Con la revalorización de las estrategias focalizadoras del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse un desplazamiento de los principales grupos beneficiarios de la acción social, desde los trabajadores organizados a la población pobre.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados.

En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse de manera creciente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que en última instancia, llevarían a una mayor igualdad de oportunidades. Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social por el políticamente neutro de equidad social.

El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica, respetando ante todo los equilibrios macroeconómicos, lo que se convertiría así en el principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A esto, también se añadía, la idea de que los gastos sociales del Estado deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinada a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro. El énfasis en fortalecer el capital humano que debía reforzarse mediante la educación, es observado en la evolución de las tasas brutas de matriculación en educación secundaria y terciaria (gráfico 14). El nivel de educación que tuvo mayor cobertura fue la educación secundaria que durante el periodo 1980-2010 aumentó de 50% al 81,7% mientras que el crecimiento en el sector de la educación superior fue más discreto pues pasó de 14,30% en 1980 a 28,10% en 2010.



**Gráfico 14: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para México (1980-2010)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

En la búsqueda de reforzar el capital humano y erradicar la pobreza se establecieron las bases para generar las condiciones que junto a políticas económicas acertadas impulsarían el crecimiento y desarrollo económico, a la vez que se insertaba en el mercado laboral la población beneficiaria de las políticas sociales. Entre los programas sociales aplicados en México después de 1983 con el PND, destacan:

1. Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional: tuvo como finalidad brindar apoyo a los sectores de la población marginada, proporcionando apoyos directos como desayunos y despensas familiares con base en el Censo Nacional de Talla.
2. Programa de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario: su objetivo principal era elevar la calidad de vida de las familias mexicanas y de sus comunidades fomentando la participación en programas de asistencia social.
3. Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo: Su propósito fue brindar servicios asistenciales mediante la atención de menores en estado de abandono, desamparo, incapacitados, marginados, indigentes y personas que por su extrema ignorancia,

requerían de este tipo de servicios para propiciar su integración a la sociedad, así como prestar permanentemente servicios de asistencia jurídica y normar su aplicación en instituciones de asistencia social.

4. Programa Asistencia a Minusválidos: tuvo como objetivo proporcionar servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas minusválidas que, por circunstancias económicas o de marginación, son sujetos de los servicios de asistencia social, con el propósito de facilitar la integración a su familia y a la sociedad.
5. Programa de Apoyo Administrativo: consistió en desarrollar acciones para planear, gestionar y conducir las actividades administrativas de la institución.

El conjunto de políticas sociales aplicadas en México se considera eficiente en el logro de mayor bienestar social, esto lo demuestra el comportamiento del IDH, el cual durante las tres décadas mantuvo un ritmo de crecimiento casi constante, y aunque para 1980 era bastante bajo dado el deterioro social y económico, 0,581, para el 2010 era de 0,75 indicando la mejora social (Gapminder).

- *Venezuela:*

Para Venezuela un factor determinante en la instauración y mantenimiento de las políticas sociales ha sido la renta petrolera. Luego de un régimen dictatorial, durante la década de los cincuenta, se instauró en Venezuela el régimen democrático con el consenso de los distintos sectores políticos y económicos de la sociedad. Se buscaba no sólo el cambio del modelo político, también y con mayor interés, lograr el desarrollo económico y social del país en el largo plazo, asimismo, planteaba cómo debía intervenir el Estado para impulsar dicho proceso. Es decir, nacía en Venezuela un modelo político que prometía igualdad y participación política, generar un proceso continuo de desarrollo económico y bienestar social impulsado por el Estado.

El auge de la explotación petrolera a principios del siglo XX determinó para Venezuela un gran proyecto nacional que no era otra cosa que la

modernización, es decir, industrialización, cambios en la forma de trabajo (mayor especialización y productividad) ajustado a la nueva economía industrializada, promoción de la educación para generar las herramientas que permiten contar con mano de obra calificada y poder insertarse en la nueva economía moderna. Esta modernización sería posible únicamente con el uso de los recursos de la renta petrolera. El Estado como único propietario de estos recursos se convirtió en el principal motor de cambio. Dado el rol preponderante de los recursos provenientes de la renta petrolera, existían dos posiciones en cuanto a cómo debía el Estado impulsar la modernización:

1. Una modernización promovida indirectamente por el Estado, es decir, transferir los recursos petroleros al sector privado para que este sector invirtiera en proyectos de industrialización, para generar procesos económicos capaces de producir riqueza permanente.
2. La otra opción era la modernización populista sin promover directamente una economía interna productiva y diversificada, haciendo uso exclusivo de los recursos petroleros para mejorar las condiciones de vida de la población.

Fue este último el que se impuso en la definición de los objetivos tanto económicos como sociales. Con este precedente de la renta petrolera, el papel del Estado venezolano en impulsar la modernización y el cambio de modelo político ocurrido después de 1958, la política social se centró en acciones tendientes a reforzar el capital humano del país distribuyendo los servicios esenciales. La política social tradicional venezolana durante el periodo 1958-1988 adoptaba el modelo de Estado de Bienestar, con la característica adicional de la renta petrolera. Este modelo considerado populista, en un primer momento financiaba a un mismo tiempo tanto el crecimiento económico como el bienestar social; la existencia de recursos económicos crecientes<sup>42</sup> permitió dotar de educación y salud (principalmente) a toda la población, con el fin de capacitar el capital humano. Además de estos efectos sociales y económicos, la

---

<sup>42</sup> Ingresos provenientes de la renta petrolera, dependiente del mercado mundial.

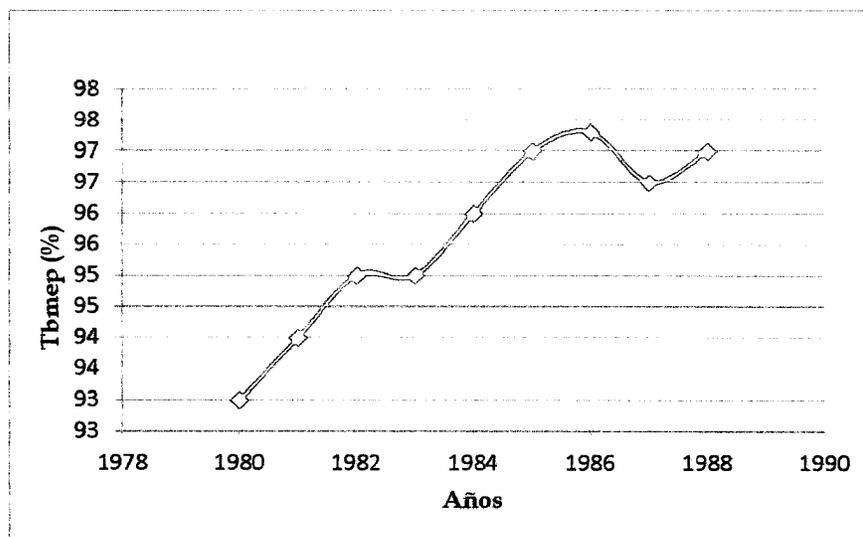
política social generaba beneficios políticos (para el gobierno), en la medida en que los sectores beneficiarios de las políticas sociales se convertían en fuente de apoyo al nuevo modelo democrático.

Así, la política social tradicional durante el periodo 1958-1988, se planteó como objetivo atender las necesidades más básicas que le permitían a la población mejorar su nivel de vida; tales políticas fueron:

- Educación gratuita en todos los niveles y modalidades.
- Servicios de salud prestados gratuitamente.
- Subsidios a los principales servicios asociados a la vivienda y el transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, etc.).
- Subsidios a gran variedad de productos (principalmente alimentos).
- Control de mercado laboral y de precios.
- Establecimiento de un sistema de seguros sociales para proteger a la población trabajadora.

No obstante los objetivos que se planteaba alcanzar con esta política social, esta no lograba transformar o modernizar la sociedad venezolana; por el contrario, con estas políticas se lograba minimizar los efectos que la ineficiencia e improductividad de las empresas nacionales hubieran podido generar en el bienestar de la población. La política social no logró generar las mejoras en trabajo y productividad que impulsara el crecimiento económico mediante la creación de empleos y la erradicación de la pobreza, sentando así las bases de una relación clientelar y paternalista entre Estado y beneficiarios sociales. Los resultados de estas políticas fueron:

- En cuanto a la educación se logró que la masificación fuera un éxito, principalmente, a nivel de educación básica o primaria. En el gráfico 15 puede verse la tendencia de la tasa bruta de matriculación en educación primaria durante el periodo 1980-1988.

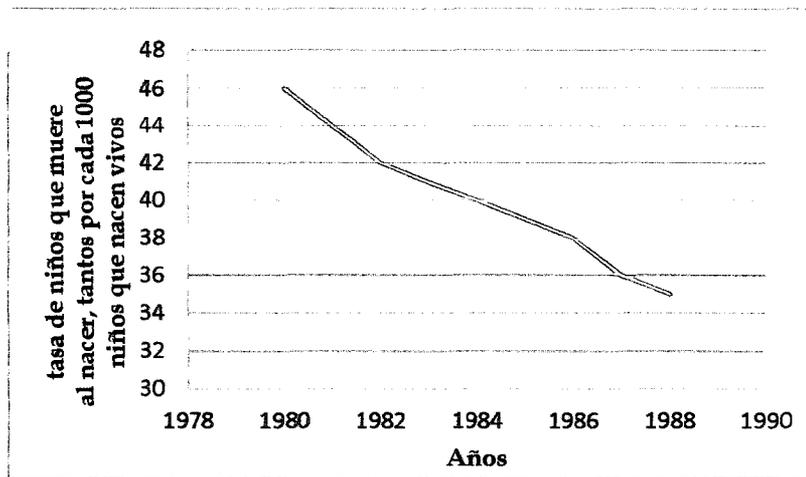


**Gráfico 15: Tasa bruta de matriculación primaria (1980-1988)**

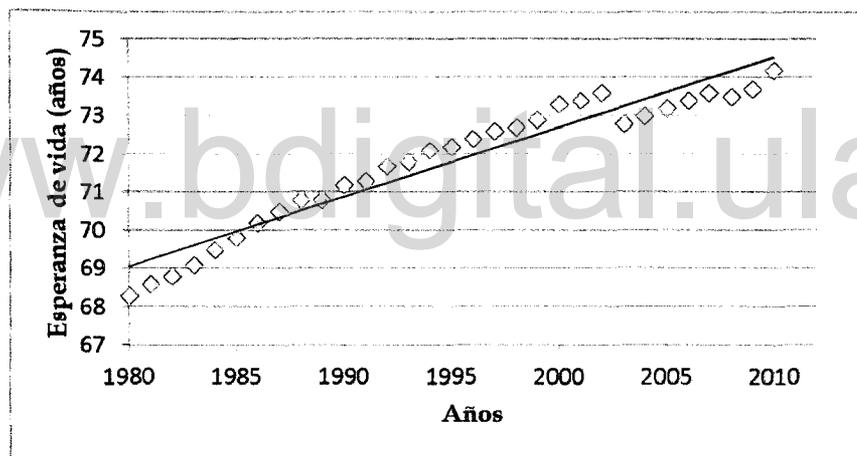
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

La política social había logrado incorporar una porción cada vez mayor de la población al sistema educativo a nivel básico; sin embargo, la calidad de esa educación no fue considerada, lo cual constituyó uno de los principales problemas de la política social en educación.

- En lo que concierne a la salud, la mejoría en las condiciones de salubridad y la expansión de atención médica hacia la mayoría de los sectores del país, reflejó una disminución constante en las tasa de mortalidad infantil (gráfico 16), por otro lado, la prestación de servicios médicos condujo a aumentar la esperanza de vida (gráfico 17).



**Gráfico 16: Tasa de mortalidad infantil en Venezuela (1980-1988)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT



**Gráfico 17: Esperanza de vida del venezolano (1980-2010)**  
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

Sin embargo, detrás de esta mejoría a nivel nacional, los resultados para las distintas regiones del país mostraban fallas para cubrir a la población.

- En cuanto a la seguridad social, se marca un avance cuando en 1966 se crea la nueva Ley del Seguro Social, en la cual se establecía que esta debía cubrir a toda la población trabajadora y se amplían los tipos de riesgo cubiertos por el sistema para incluir pensiones por invalidez, vejez y sobrevivientes.

Ya entrada la década de los ochenta, la crisis económica redujo los recursos de los que disponía el Estado venezolano para cubrir los compromisos sociales, (aunque el sector educación y salud muestran inelasticidad del gasto en cada uno de ellos) y la pobreza no se había podido erradicar (durante la crisis económica se agudizó); el problema más grave al cual se enfrentaba el sector social, era la ineficiencia y la falta de control de calidad de los servicios sociales.

En 1989, la profundización de la crisis económica y la consecuente insuficiencia de los recursos del Estado para cumplir las obligaciones contraídas llevan a la aplicación en ese año del Programa de Ajuste Económico o “Paquete Económico” y, por consiguiente, a la propuesta de una nueva orientación de la política social, ya que el conjunto de políticas económicas adoptadas en este programa de ajuste generó un *shock* social que desembocó en una crisis social que llevó a replantear la cuestión social del país.

Asumiendo las limitaciones que presentaba la política social tradicional, se buscó implementar el uso de instrumentos para compensar el impacto social que generó el programa de ajuste. Ahora se suma a la política social tradicional, la política social compensatoria cuya intención era atender a los grupos más vulnerables y sensibles a los ajustes económicos. Con estas políticas compensatorias se pasa de un modelo de subsidios generalizado a uno focalizado, los recursos se destinan a los más vulnerables; se intentó crear nuevas redes de atención social a partir de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's); con el fin de hacer más eficiente la intervención del Estado en materia social, se propuso la descentralización de los servicios básicos que se planteaba como política transitoria mientras duraran los efectos recesivos del programa de ajuste; bajo la nueva política social compensatoria se pretende satisfacer las necesidades de los más vulnerables, los servicios de salud y educación por medio de rubros de alimentación y nutrición, servicios de atención materno-infantil, empleo en la economía informal y ampliación de

la cobertura pre-escolar y básica. Los programas que constituyeron esta política social compensatoria fueron:

- Área de la nutrición: destinado a atender a la población en edad escolar y pre-escolar transfiriéndole directamente productos o subsidios para satisfacer necesidades alimenticias: beca alimentaria, beca láctea y beca de cereales, vaso de leche escolar, merienda escolar, comedores escolares y Lactoviso<sup>43</sup> al escolar.
- Área de salud: se impulsa la atención primaria o preventiva en salud con la cual se lograría una mayor calidad de vida para la población en situación de pobreza, mediante el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI) y programas para la ampliación de la atención primaria de salud como el Programa de Atención a la Salud (PAS), y el Programa de Educación Comunitario (PEC).
- Programas educativos: orientados a promover la inclusión y permanencia en el sistema educativo de niños y jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza: dotación de uniformes y útiles escolares, ampliación de la cobertura pre-escolar, compensación socio-pedagógica y cultural, capacitación y empleo juvenil, subsidio al pasaje preferencial estudiantil.
- Área de protección social: Hogares de cuidado diario.
- Área de empleo y seguridad social: seguro de paro forzoso, programa de apoyo a la economía popular, programa nacional de beca salario.

El alcance de la política social compensatoria que se establece en el periodo 1988-1996, en el marco del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP), se vio materializado en la compensación parcial de la caída en los ingresos de la población como resultado de la crisis económica de los años ochenta. Los programas que tuvieron impacto masivo en la población vulnerable

---

<sup>43</sup> Según Jaffe y Guerra (2001), el Lactoviso, alimento a base de carbohidratos y proteínas, enriquecido con vitaminas y minerales, es un producto que fue "concebido como instrumento para el combate de la desnutrición materno-infantil. Se deseaba crear una bebida de excelentes cualidades nutritivas que se insertara en los hábitos alimentarios populares y que utilizara materia prima principalmente de producción nacional".

(atendiendo a un alto porcentaje de la población objetivo), fueron la beca alimentaria, la dotación de uniformes y útiles escolares, vaso de leche escolar, la merienda escolar y los hogares de cuidado diario. El sector de seguridad social fue el menos efectivo, el programa de paro forzoso fue el que logró mayor cobertura, atendiendo casi el 70% de la población objetivo, aunque sólo se consideró a los desempleados del sector formal. El aumento de la población objetivo y el inicio con lentitud de los nuevos programas, perjudicaron la efectividad y eficiencia de la política social compensatoria.

Puede resumirse que las políticas sociales compensatorias no alcanzaron sus objetivos por distintas razones: por un lado, la política social fue concebida como un elemento accesorio y no complementario de la política económica; los programas sociales no se suscribían en el marco de un objetivo a largo plazo; se omitieron elementos como el aumento de la calidad de los servicios prestados en educación y salud (los que brindan las condiciones para insertar la población excluida en el mercado laboral); la política social compensatoria tenía carácter transitorio; no obstante, no se definió su temporalidad ni su mecanismo de desactivación, situación que dio paso a la concepción de estos nuevos servicios como derechos adquiridos de la población por lo que difícilmente podrían ser retirados; la magnitud de la crisis económica y el aumento de la población que debía ser atendida, hacía insuficiente la intervención de las ONG's; las dificultades en la aplicación de los programas, la ausencia de normas claras y específicas en cuanto a la relación Estado-sector privado en la prestación de los servicios generó retrasos en la ejecución de los programas compensatorios; dado que la política social tradicional vigente en el periodo 1958-1988 no logró una cobertura universal de los servicios sociales, la población en situación más crítica (aquella que no asiste a la escuela ni a los servicios de salud) y que forma parte de comunidades con una actividad organizada muy limitada o nula, con la nueva política queda excluida también de los nuevos programas compensatorios (beca alimentaria y PAMI, principalmente).

La implementación del Programa de Ajuste Estructural le dio una nueva orientación a la política social, enriqueciendo la política social estructural (tradicional) con programas compensatorios para atender a la población más necesitada, no obstante, esta nueva orientación no tuvo los resultados esperados. Este fue el panorama social que recibe en 1996 el nuevo ajuste económico: La Agenda Venezuela. Este ajuste económico se implementa para restablecer los equilibrios macroeconómicos y generar la confianza necesaria en los agentes económicos que permitieran la expansión de los niveles de inversión interna y externa para así retomar la senda del crecimiento económico. En materia social, la política social sigue la orientación del PEP, solo que para 1996 ya se cuenta con una experiencia y mayor capacidad institucional en la ejecución de los programas compensatorios;<sup>44</sup> con la Agenda Venezuela se mantienen los programas sociales compensatorios y se agregan nuevos programas:

- Programa de distribución de medicamentos: el objetivo era brindar a muy bajo precio los medicamentos requeridos por la población de los sectores más pobres.<sup>45</sup>
- Programa de abastecimiento solidario: el objetivo era masificar la Ferias de Consumo Popular para que los hogares más pobres pudieran acceder a los alimentos a precios más bajos que en el mercado.<sup>46</sup>

La Agenda Venezuela no generó las respuestas a los problemas institucionales a largo plazo, tampoco se pudieron establecer objetivos a largo plazo para lograr la inclusión en el sistema productivo, ni salir de la pobreza a los sectores más desfavorecidos. El deterioro social y económico del país llevan a un cambio político que en 1999 se materializa con la nueva Constitución Nacional. La nueva Carta Magna incorpora elementos que implican cambios en la relación Estado-sociedad (Maingon, 2004); el gran cambio es la definición del

---

<sup>44</sup> Entre 1989 y 1996 se desarrollan condiciones sociales e institucionales que facilitaron la aceptación y ejecución de políticas económicas y sociales.

<sup>45</sup> La ejecución del programa de distribución de medicamentos, estuvo a cargo de la red de ambulatorios del otrora Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y la red de farmacias afiliadas al programa.

<sup>46</sup> El programa de abastecimiento solidario fue desarrollado por la Fundación de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociadas (FONCOFIN) organismo adscrito al Ministerio de la Familia.

modelo de la nueva república como democrático-participativo y protagónico, en el cual la política social debe tener como finalidad capacitar, preparar y garantizar la salud, educación, seguridad social y la vivienda, estableciendo que es el Estado el ente que tiene un conjunto de obligaciones sociales con los ciudadanos, a fin de lograr la justicia social.

La agenda social para el año 2000 se regía por cinco líneas de acción: atención materno-infantil, hábitat, desplazados, empleo productivo y participación social. La reformulación de los programas sociales se instaura con la creación de las Misiones, desde el 2003 se conocen cerca de 20 programas bajo el nombre de misiones de las cuales 7 se obedecen a la política social:

- En sector salud: Misión Barrio Adentro (atención primaria en salud).
- En sector educación: Misiones Robinson I y II (alfabetización y culminación estudios primarios), Ribas (culminación de educación media) y Sucre (acceso a estudios universitarios).
- En materia alimentaria: Misión Mercal (abastecimiento alimentario y protección nutricional).
- En el sector de empleo: Misión Vuelvan Caras (capacitación en labores productivas con formación en desarrollo económico y cooperativismo).
- En vivienda: Misión Hábitat (tierra, vivienda y proyectos urbanos para la calidad de vida).

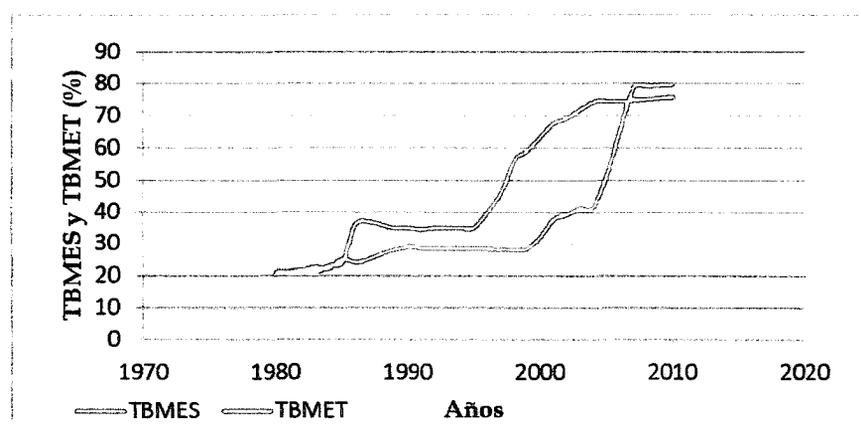
Estas Misiones fueron ganando progresivamente mayor alcance en objetivos sociales, políticos, institucionales y culturales vinculados al proyecto de definición bolivariana a medida que se iba ampliando su ejecución en el tiempo. El engranaje de estos objetivos puede visualizarse de la siguiente manera de acuerdo con lo descrito por D'Elia (2006, p. 9):

**Cuadro 5: Misiones y programas de Venezuela (1999-2003)**

Objetivos del Proyecto Bolivariano	Objetivos de las Misiones
Inclusión e igualdad social	Reducir el déficit de atención en derechos sociales fundamentales, garantizar la inclusión social y elevar la calidad de vida de los sectores populares
Democracia social, popular y participativa	Reconocer los sectores excluidos y promover su participación deliberativa en las políticas públicas y en la asignación de los recursos del Estado
Estado social constituyente	Prefigurar una nueva institucionalidad pública desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares
Nuevo modelo de desarrollo endógeno	Desarrollar proyectos colectivos comunitarios y productivos, basados en relaciones de solidaridad y condiciones sustentables desde el punto de vista económico, ecológico y social

Fuente: D'Elia (2006)

Los modelos de política social en materia de educación, muestran su efectividad en cuanto a la cobertura. En el gráfico 18 puede verse que la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria (superior) creció durante el periodo 1980-2010, pero con mayor rapidez a partir del año 2000, bajo el nuevo enfoque de la política social, las nuevas misiones atendieron gran parte de la población que había sido excluida del sistema educativo durante los años anteriores.

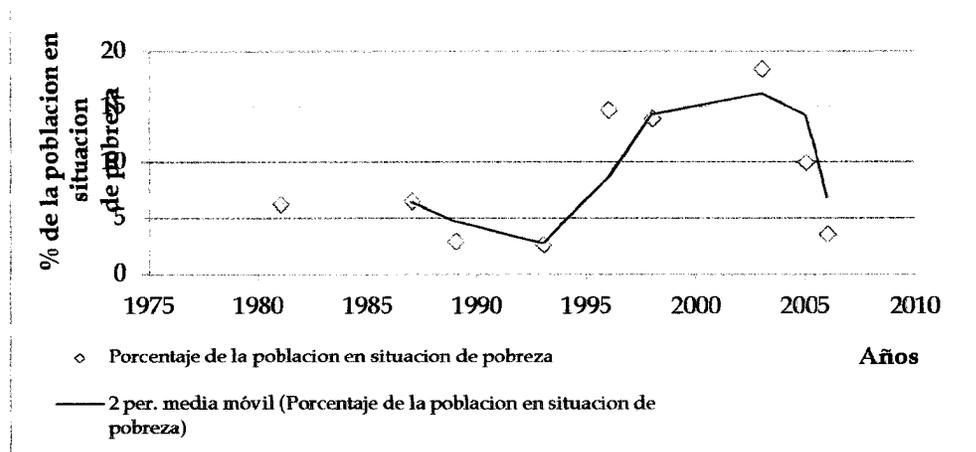


**Gráfico 18: Evolución de la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para Venezuela (1980-2010)**

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT

En cuanto a la política social en sector salud, las políticas tanto compensatorias del modelo anterior, como las misiones del nuevo modelo, permitieron desarrollar condiciones de salud impulsando la medicina preventiva con lo cual la esperanza de vida del venezolano aumentó de 68 años en 1980 a 74 años 2010, así como la tasa de mortalidad infantil se redujo, de acuerdo con datos de la CEPAL, para 1980, 46 de cada 1000 niños moría al nacer, para el 2010, 18 niños de cada 1000. Si bien es cierto que estos resultados se deben a los avances de la ciencia en el campo de la salud, no puede quitarse mérito al papel de la política social en acercar dicho avance científico a la población.

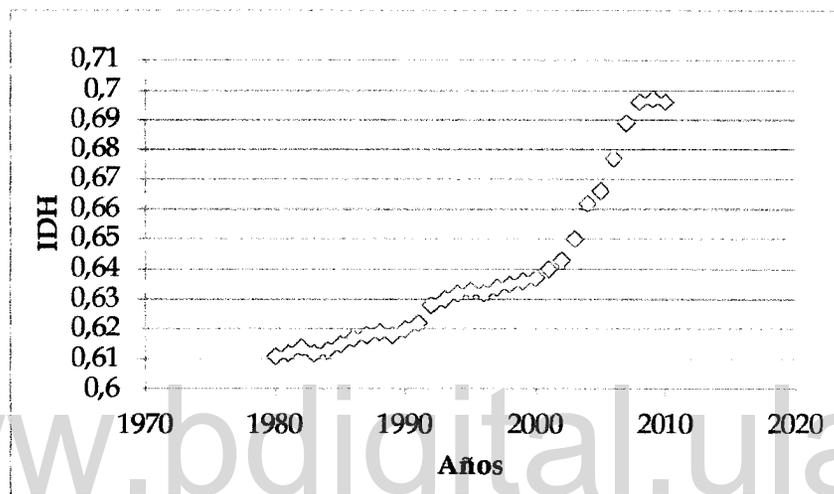
Por otro lado, la pobreza, cuya erradicación fue el principal objetivo de política social de finales de siglo XX y principios del siglo XXI y como puede verse en el gráfico 19, mostró un crecimiento durante los primeros 20 años del periodo observado, producto de la crisis económica que golpeaba a los venezolanos y al fracaso las políticas sociales en materia de empleo para reactivar del sector económico. A partir del 2003, comienza a disminuir el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza debido a los beneficios derivados de las misiones sociales.



**Gráfico 19: Evolución de la pobreza en Venezuela (1980-2010)**

Fuente: Gapminder

En su conjunto, las políticas sociales (para todos los sectores sociales) han logrado mejorar las condiciones de vida del venezolano como lo muestra el comportamiento del IDH durante el periodo 1980-2010 (gráfico 20); considerando que este indicador integra tres dimensiones básicas para definir el bienestar social de un país (salud, educación e ingresos), su evolución en el tiempo indica que se ha trabajado en esa materia y se han obtenido resultados, como puede observarse, la tendencia creciente se acelera a partir del año 2000.



**Gráfico 20: Evolución del IDH para Venezuela (1980-2010)**

Fuente: Gapminder

Aunque los indicadores sociales para Venezuela señalan que se alcanzaron resultados positivos en materia de salud, en materia de educación los alcances pueden limitarse a la cobertura y masificación, es decir, se incorporó mayor cantidad de población a la educación, aumentó el nivel de alfabetización y el acceso a la educación terciaria o superior, no obstante, no se ha considerado mecanismo alguno que controle la calidad y eficiencia de dicha educación, la cual, en última instancia, es la que permite insertar a la población en el mercado de trabajo productivo generador de crecimiento económico.

Finalmente y a manera de conclusión de este capítulo, en la información mostrada en las páginas precedentes se observan mejoras sustanciales en los indicadores sociales relacionados con la salud, la educación y la seguridad social. No obstante, a pesar de estos resultados, los objetivos de investigación

del presente trabajo requieren determinar si las políticas sociales aplicadas en estos países durante el periodo considerado se materializaron en un mayor crecimiento económico. Este constituye el tema de estudio del siguiente capítulo.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## **CAPÍTULO V**

**La política social y su incidencia en el crecimiento económico:**

**Una propuesta cuantitativa**

De acuerdo con lo expuesto en los capítulos precedentes, en donde se han mostrado los logros “limitados” de la política social en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010, considerando que esta investigación tiene por objetivo principal determinar si las políticas sociales han incidido en el crecimiento económico de los mismos y suponiendo que dichos países se han visto expuestos a diferentes clases de innovaciones (algunas específicas, algunas comunes a todos los países y otras comunes a sólo algunos de ellos) durante el periodo considerado, entonces, se hace necesario profundizar aún más el estudio de la relación entre las políticas sociales y el crecimiento económico. Para ello, se recurre a la técnica de datos panel, técnica de uso frecuente en las investigaciones de esta naturaleza debido a sus bondades econométricas. En este sentido, es conveniente dividir este capítulo en dos secciones principales. La primera discute la metodología de datos panel, sus ventajas y sus desventajas y la segunda aborda la evidencia empírica (descripción y análisis de la base de datos, discusión de los resultados y, finalmente, implicaciones de política económica).

### **5.1. Metodología de datos panel**

En el desarrollo de investigaciones que requieren tratamiento estadístico suelen presentarse inconvenientes atendiendo al tipo de muestra, a las observaciones disponibles y al objeto de la investigación. Por un lado, existen datos que recogen observaciones de un conjunto de agentes<sup>47</sup> a lo largo del tiempo y constituyen así las series temporales. Por otro lado, un conjunto de datos puede contener observaciones para distintos conjuntos de agentes en un momento determinado, lo cual se conoce como serie de corte transversal. Muchas veces, estas metodologías (series de tiempo y de corte trasversal) por separado no son lo suficientemente útiles como para desarrollar la investigación deseada; en este sentido, la metodología de los datos panel es una opción en la medida que

---

<sup>47</sup> El conjunto de agentes se refiere a individuos, países o empresas. En el caso de la presente investigación, el conjunto de agentes se refiere específicamente seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

recoge observaciones sobre múltiples conjuntos de agentes a lo largo de un determinado periodo de tiempo (Novales, 1988).

El modelo de datos panel es especificado de la siguiente manera:

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + u_{it} \quad (1)$$

Donde la variable dependiente,  $y_{it}$ , es una función lineal de  $k$  variables explicativas,  $x_{kit}$ , donde  $k=1, 2, 3, \dots, k$ , el subíndice  $i=1, \dots, N$  conjunto de agentes y  $t=1, \dots, T$  observaciones en el tiempo. Finalmente,  $u_{it}$  es el término de error que representa los efectos de todas las demás variables omitidas en el modelo.

El principal objetivo de utilizar esta metodología es capturar la heterogeneidad no observable de la muestra, tanto entre los conjuntos de agentes como en el tiempo, dado que esta no se puede detectar con estudios de series temporales ni con los de corte transversal separadamente. Esta metodología a su vez permite analizar dos aspectos que recogen características distintas y forman parte de la heterogeneidad no observable, tales como los efectos individuales y los efectos temporales. En este sentido, tanto los efectos individuales como los efectos temporales forman parte del término de error del modelo, que queda formulado como:

$$u_{it} = \alpha_i + \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

donde  $\alpha_i$  representa los efectos individuales que son invariables a través del tiempo;  $\varphi_t$  representa los efectos temporales que son invariables a través de los conjuntos de agentes y, finalmente, un componente  $\xi_{it}$  que representa el efecto de todas las otras variables que varían entre conjuntos de agentes y en el tiempo, es decir, el error aleatorio.

Entre otras consideraciones, respecto a la metodología de los datos panel, es preciso comentar que los datos panel se pueden distinguir unos de otros

según su amplitud temporal y transversal. Paneles con un número muy amplio de observaciones transversales y un número de periodos reducido, se denominan *Paneles Micro o Short Panels*. En el caso contrario, cuando la muestra tiene un número de periodos elevados e información transversal reducida, se denominan *Paneles Macro o Long Panels*. Y finalmente, el caso extraordinario de contar con un panel de amplia dimensión tanto temporal como transversal se denomina *Campo Aleatorio o Random Field*.

La existencia de efectos individuales y de efectos temporales conlleva a distinguir entre dos tipos de modelos: modelo de efectos fijos y modelo de efectos aleatorios. El modelo de *efectos fijos o fixed effects* supone que el efecto individual  $\alpha_i$  en la ecuación 2 está correlacionado con los demás regresores, mientras que el modelo de *efectos aleatorios o random effects* supone que el efecto individual  $\alpha_i$  en la ecuación 2 no está correlacionado con los demás regresores.

Al respecto señalan Mur y Angulo (2009, p. 12):

El enfoque de los efectos fijos está condicionado a los valores del término de efecto individual  $\alpha_i$ , es decir, la distribución de la variable endógena se condiciona al valor de dichos parámetros, los cuales pueden estimarse. Por el contrario, el enfoque de efectos aleatorios no está condicionado a los valores individuales de  $\alpha_i$ , sino que los integra. En términos formales:

$$\text{efectos fijos: } E\{y_{it}|x_{it}\alpha_i\} = x_{it}'\beta + \alpha_i$$

$$\text{efectos aleatorios: } E\{y_{it}|x_{it}\} = x_{it}'\beta$$

La existencia de los efectos individuales y temporales, y por tanto de modelos fijos y aleatorios, dificulta la estimación del modelo en la medida en que se desea estimar los parámetros más consistentes. Si se parte del modelo original de la ecuación (1), y considerando la ecuación (2), puede describirse el modelo fijo y el modelo aleatorio de la siguiente manera:

El modelo fijo:

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + u_{it} \quad (1)$$

donde el factor  $\beta_0$  puede ser definido como:

$$\beta_0 = Z_i \delta + \alpha_i \quad (3)$$

donde  $Z_i \delta$  es un vector de variables que no varían en el tiempo pero sí para los individuos, por lo general incluye las variables no observables y, como ya se refirió anteriormente,  $\alpha_i$  es el efecto individual. Así puede reescribirse la ecuación (1) como:

$$y_{it} = Z_i \delta + \alpha_i + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + u_{it} \quad (4)$$

El modelo de efectos fijos básicamente es un modelo estimado por mínimos cuadrados ordinarios (MCO).

El modelo aleatorio:

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + u_{it} \quad (1)$$

Considerando la ecuación (3) y definiendo:

$$v_{it} = \alpha_i + \mu_i \quad (5)$$

se obtiene:

$$y_{it} = Z_i \delta + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + v_{it} \quad (6)$$

Dado que  $Z_i\delta$  está constituido por variables no observables que no varían en el tiempo, puede ser reescrita como  $Z_i\delta = \lambda_0$  que representa un valor exógeno. Así el modelo aleatorio se define como:

$$y_{it} = \lambda_0 + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + v_{it} \quad (7)$$

En la estimación del modelo de efectos aleatorios por MCO no se suelen generar estimadores consistentes de  $\beta_k$  por lo que se realizan las estimaciones mediante el método de mínimos cuadrados generalizados.

No obstante, al desarrollar investigaciones con la metodología de datos panel suelen aplicarse modelos que buscan obtener estimadores fiables y eficientes, es decir, no sesgados de mínima varianza. La técnica de datos de panel presenta una serie de ventajas y desventajas en comparación con los modelos de series de tiempo y de corte transversal. Las más relevantes son las siguientes (Mayorga y Muñoz, 2000, p. 4):

*Ventajas:*

- La técnica permite al investigador económico disponer de un mayor número de observaciones incrementando los grados de libertad, reduciendo la correlación entre las variables explicativas y, en última instancia, mejorando la eficiencia de las estimaciones econométricas.
- Tal y como se mencionó anteriormente, la técnica permite capturar la heterogeneidad no observable ya sea entre unidades individuales o en el tiempo. Con base en lo anterior, la técnica permite aplicar una serie de pruebas de hipótesis para confirmar o rechazar dicha heterogeneidad y cómo capturarla.
- Los datos en panel suponen, e incorporan en el análisis, el hecho de que las unidades de estudio son heterogéneas. Los análisis de series de tiempo y de corte transversal no tratan de controlar esta heterogeneidad corriendo el riesgo de obtener resultados sesgados.

- Permite estudiar de una mejor manera la dinámica de los procesos de ajuste. Esto es fundamentalmente cierto en estudios sobre el grado de duración y permanencia de ciertos niveles de condición económica (desempleo, pobreza, riqueza).
- Permite elaborar y probar modelos relativamente complejos de comportamiento en comparación con los análisis de series de tiempo y de corte transversal. Un ejemplo claro de este tipo de modelos son los que se refieren a los que tratan de medir niveles de eficiencia técnica por parte de unidades económicas individuales.

*Desventajas:*

- En términos generales, las desventajas asociadas a la técnica de datos de panel se relacionan con los procesos para la obtención y el procesamiento de la información estadística sobre las unidades individuales de estudio, cuando esta se obtiene por medio de encuestas, entrevistas o por algún otro medio de levantamiento de los datos. Ejemplos de este tipo de limitaciones son: cobertura de la población de interés, porcentajes de respuesta, preguntas confusas, distorsión deliberada de las respuestas, etc.

En este trabajo se recurre a los distintos casos de los modelos de datos panel con el propósito de determinar que las políticas sociales pudieron haber afectado el crecimiento del PIB en seis países de América Latina durante el periodo objeto de estudio. Los paneles para llevar a cabo la investigación son paneles macro o *long panels* y consta de 6 individuos (países), y observaciones para 30 años por cada país, para un total de 180 observaciones para cada variable. El panel de coeficientes constantes supone que los coeficientes son los mismos para cada uno de los individuos de la muestra. El panel de efectos fijos permite investigar la variación intertemporal y/o transversal (secciones cruzadas), por medio de distintos términos independientes, lo cual es equivalente a tratar las diferencias entre individuos (países) como si fueran deterministas.

De acuerdo con los objetivos de la presente investigación, y luego de revisar las bases teóricas que la fundamentan, se presentan tres modelos acordes con la teoría del crecimiento económico que corresponde al modelo de Solow expandido, el cual constituye un modelo clásico ajustado a la nueva teoría del crecimiento incluyendo el tema del capital humano. Las tres ecuaciones que responden a los supuestos del modelo anteriormente descrito, están formadas por variables económicas y sociales que se han considerado necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

$$g_y = \beta_0 + \beta_1((\text{LogPIB})^2) + \beta_2(I) + \beta_3(\text{LnPOB}) + \beta_4(\text{imr}) + \beta_5(\text{CapHum}_M) + \beta_6(\text{Gs}) + \varepsilon \quad (8)$$

En la ecuación 8 se consideran las variables económicas, el cuadrado del logaritmo del producto interno bruto  $(\text{LogPIB})^2$  con el fin de determinar si la tasa de convergencia depende del nivel del PIB. Se espera una relación directa con la tasa de crecimiento del PIB. Otra variable económica que se incluye en el modelo, es la tasa de inversión privada ( $I$ ), considerada en la teoría económica como un factor importante para generar crecimiento económico. Es por ello que se espera una relación directa con la tasa de crecimiento del PIB, es decir  $\beta_2 > 0$ .

Las variables sociales que se consideran son: el logaritmo de la población ( $\text{LnPOB}$ ), la tasa de mortalidad infantil ( $\text{imr}$ ), los años de preparación, educación de la mujer ( $\text{CapHum}_M$ ) y la inversión en salud ( $\text{GSs}$ ).

- La primera de ellas, el  $\text{LnPOB}$ , es una variable *proxy* para determinar si la escala de población influye en la tasa de crecimiento, se espera una relación directa sobre la tasa de crecimiento del PIB,  $\beta_3 > 0$ .
- La  $\text{imr}$  es una medida alternativa de salud. Se espera una relación negativa con la tasa de crecimiento económico, es decir  $\beta_4 < 0$ . El análisis de su comportamiento a lo largo del periodo 1980-2010 permite además

evaluar los objetivos de la investigación en cuanto a la eficiencia en el alcance de los objetivos sociales establecidos para cada país.

- El capital humano en mujeres (*CapHum\_M*), es decir, el aumento de la participación de la mujer en el sector productivo de las economías de América Latina permite considerar que esta es una variable de gran importancia. La posibilidad de que la mujer pueda dedicar más años a su preparación y formación se espera que tenga una relación directa con la tasa de crecimiento del PIB,  $\beta_5 > 0$ , al igual que la variable anterior (*imr*) cuyo análisis permite determinar la eficiencia y eficacia en el logro de objetivos de política social en los países estudiados.
- Finalmente la inversión en salud, se representa por la relación gasto en salud/PIB y, atendiendo a la teoría del capital humano, el sector salud es importante ya que la atención preventiva y curativa de enfermedades permite a cada ciudadano tener mejores condiciones para participar en el proceso productivo de un país. En este sentido, se espera una relación positiva entre la inversión en salud y la tasa de crecimiento del PIB,  $\beta_6 > 0$ . El análisis de esta variable también determina la eficiencia y eficacia de la política social en el sector salud, asimismo, qué tan importante ha sido este sector en la formulación de las políticas sociales.

$$g_y = \beta_0 + \beta_1((\text{LogPIB})^2) + \beta_2(\text{Tbmet}_H) + \beta_3(\text{Gss}) + \beta_4(\text{Tbmes}_M) + \beta_5(\text{Gs}) + \varepsilon \quad (9)$$

La ecuación 9, siguiendo la teoría del modelo de Solow expandido, considera variables económicas y sociales. La variable económica es  $(\text{LogPIB})^2$  con el fin de determinar si la tasa de convergencia depende del nivel de PIB. Se espera una relación directa con la tasa de crecimiento del producto interno bruto.

Las variables sociales corresponden a las variables referidas al sector educación por género, tanto del sector de la seguridad social como del sector salud.

- En el caso de la educación en los hombres, se considera la tasa de matriculación en educación superior o terciaria ( $tbmet\_H$ ), mientras que para el caso de la mujer se considera la tasa de matriculación en educación media o secundaria ( $tbmes\_M$ ). Esta variable se diferencia del capital humano en las mujeres, incluida en el modelo anterior, ya que el capital humano se refiere a los años promedio que dedica una mujer a su formación y estudio, mientras que la  $tbmes\_M$  se refiere a la cantidad de mujeres que se matriculan en educación secundaria por año. En ambos casos, tanto de  $tbmet\_H$  como de  $tbmes\_M$ , se espera una relación positiva con la tasa de crecimiento del PIB. Es decir,  $\beta_2$  y  $\beta_4 > 0$ .
- En esta ecuación se incluye el sector de la seguridad social, a través de la inversión en seguridad social como porcentaje del PIB, en la medida en que esta inversión protege a la sociedad de las privaciones económicas que pudieran resultar de distintos infortunios. Esta muestra de protección estimula el empleo por ello puede esperarse una relación positiva con la tasa de crecimiento del PIB. Es decir  $\beta_3 > 0$ .
- Al igual que en la ecuación 8, en esta ecuación se incluye la inversión en salud, representada por la relación gasto en salud/PIB. Atendiendo a la teoría del capital humano, el sector salud es importante por cuanto la atención preventiva y curativa de enfermedades permite a cada ciudadano tener mejores condiciones para participar en el proceso productivo de un país; en este sentido se espera una relación positiva entre la inversión en salud y la tasa de crecimiento del PIB,  $\beta_6 > 0$ .

El análisis de estas variables determina la eficiencia y eficacia de la política social en el sector educación, seguridad social y salud, así como qué tan importante han sido estos sectores en la formulación de las políticas sociales.

$$g_y = \beta_0 + \beta_1((\text{LogPIB})^2) + \beta_2(\text{LnIDH}) + \beta_3(\text{LnPOB}) + \beta_4(\text{Ge}) + \beta_5(\text{TBMEP}) + \varepsilon \quad (10)$$

La ecuación 10, al igual que las ecuaciones anteriores, sigue la teoría del modelo de Solow expandido y considera variables económicas y sociales. La variable económica sigue siendo  $(\text{LogPIB})^2$  con el fin de determinar si la tasa de convergencia depende del nivel de PIB. Se espera una relación directa con la tasa de crecimiento del producto interno bruto. En cuanto a las variables sociales se incluyen:

- El índice de desarrollo humano, en forma de logaritmo ( $\text{LnIDH}$ ), que incluye elementos económicos y sociales (salud educación, empleo, seguridad social) por lo que constituye una variable muy completa; el IDH es un indicador importante para evaluar la eficiencia de las políticas sociales. Se espera obtener una relación positiva con la tasa de crecimiento del PIB, es decir,  $\beta_2 > 0$ .
- En esta ecuación se vuelve a considerar el  $\text{LnPOB}$  como una variable *proxy* para determinar si la escala de población influye en la tasa de crecimiento, se espera una relación directa sobre la tasa de crecimiento del PIB,  $\beta_3 > 0$ .
- Al ser el sector educación uno de los que mayor peso ha tenido en las políticas sociales en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, en tanto ha buscado incluir a la mayor parte de la población, luchar contra el analfabetismo y se han dirigido recursos importantes a este sector; se incluyen las variables: inversión en educación ( $\text{Ge}$ ) como porcentaje del PIB y la tasa bruta de matriculación en educación primaria total<sup>48</sup> ( $\text{TBMEP}$ ). Para cada variable se espera que exista una relación positiva con la tasa de crecimiento del PIB. Estas dos variables permiten medir el alcance y eficiencia de la política social en el sector educación.

<sup>48</sup> En este indicador se incluye la tasa bruta de matriculación en educación primaria de hombres y mujeres.

## 5.2. Descripción de la base de datos

La información estadística usada en este estudio corresponde a 6 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, para el periodo 1980-2010. Esta información agrupa las series en variables económicas y variables sociales.

### 5.2.1. Variables económicas

*Crecimiento del PIB real per cápita ( $g_y$ )*: se utiliza la tasa de crecimiento del PIB a precios constantes en dólares del 2000 y se obtuvo de la base de datos *Penn World Table 7.0*<sup>49</sup>

*Tasa de Inversión Privada (I)*: definida como el porcentaje del PIB que se destina a la compra de bienes de capital físico reproducible, es decir, la compra de bienes de capital destinados a la producción de otros bienes y servicios (Inversión/PIB). La información estadística de esta variable también se obtuvo del *Penn World Table 7.0*

*Producto Real ( $[\text{LogPIB}]^2$ )*: el cuadrado del logaritmo natural del PIB. Cálculos propios sobre el PIB a precios constantes en dólares del 2000 que se extrajo de la base de datos *Penn World Table 7.0*.

---

<sup>49</sup> El Penn World Table, del Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, instancia de la Universidad de Pensilvania, EE UU, proporciona estadística comparativa del poder adquisitivo e ingresos nacionales en términos de precios internacionales para 189 países o territorios por alguno o todos los años del periodo 1950-2009. La Penn World Table 7.0 corresponde al último reporte emitido en mayo de 2011.

## 5.2.2. Variables sociales

*Tasa de mortalidad infantil (imr)*: tasa que indica el número de niños que mueren al nacer por cada 1000 nacidos vivos, según CEPALSTAT 2011.

*Población (LnPOB)*: logaritmo natural de la población calculado a partir de la población medida en miles de personas y que fue obtenida igualmente de CEPALSTAT 2011.

*Índice de desarrollo humano (LnIDH)*: el logaritmo del índice de desarrollo humano, este último obtenido de *Gapminder World*.

*Tasa bruta de matriculación en educación secundaria en Mujeres (Tbm<sub>es</sub>\_M)*: este indicador mide qué porcentaje de alumnos mujeres están matriculados en educación secundaria, independientemente de su edad, con respecto al total de la población que está en edad de estudiar educación secundaria para un año determinado. La fuente de esta variable es CEPALSTAT 2011.

*Tasa bruta de matriculación en educación terciaria en hombres (Tbmet\_H)*: esta tasa mide qué porcentaje de alumnos hombres están matriculados en educación terciaria, independientemente de su edad, con respecto al total de la población que está en edad de estudiar educación terciaria para un año determinado. La fuente de esta variable es CEPALSTAT 2011.

*Tasa bruta de matriculación en educación primaria total (TBMEP)*: es una tasa que mide qué porcentaje de alumnos (hombres y mujeres) están matriculados en educación primaria, independientemente de su edad, con respecto al total de la población que está en edad de estudiar educación primaria para un año determinado. La fuente de esta variable es CEPALSTAT 2011.

*Inversión en educación (Ge)*: esta variable se refiere al gasto público destinado al sector social en educación como porcentaje del PIB; es decir, es el porcentaje del PIB que se destina a la inversión en educación (Gasto en educación/PIB). Se calculó a partir de los datos de gasto en educación *per-cápita* a precios

constantes en dólares del 2000 (fuente CEPALSTAT) y del PIB a precios constantes en dólares del 2000 obtenido de *Penn World Table 7.0*.

*Inversión en salud (Gs)*: este indicador muestra el gasto público destinado al sector social en salud como porcentaje del PIB (Gasto en salud/PIB). Se calculó a partir de los datos de gasto en salud per cápita a precios constantes en dólares del 2000 (fuente CEPALSTAT) y del PIB a precios constantes en dólares del 2000 obtenida de *Penn World Table 7.0*

*Inversión en seguridad social (Gss)*: es el gasto público destinado al sector social en seguridad social como porcentaje del PIB (Gasto en seguridad social/PIB). Se calculó a partir de los datos de gasto en seguridad social per cápita a precios constantes en dólares del 2000 (fuente CEPALSTAT) y del PIB a precios constantes en dólares del 2000 obtenida de *Penn World Table 7.0*

*Capital humano en mujeres (CapHum\_M)*: indica el promedio de los años de estudio de las mujeres en edad fértil, de 15 a 44 años y se obtuvo de (*Gapminder World*).

### **5.3. Análisis de la base de datos**

En el análisis de series de tiempo es importante tener presente el problema de raíces unitarias, resultados espurios y cointegración, aun si se trata de periodos de tiempo relativamente cortos. Los resultados espurios se obtienen cuando se estima un modelo con series de tiempo, en primer lugar, que no son estacionarias y, en segundo lugar, que no están cointegradas. Si las series no son estacionarias pero tienen un vector de cointegración que hace que su relación de largo plazo sea estacionaria, entonces, los resultados estimados son confiables.

La literatura reciente sugiere que las pruebas de raíz unitaria basadas en datos panel son mucho más poderosas que las de series de tiempo simples. Para precisar un poco sin necesidad de entrar en detalles, considérese un proceso autorregresivo (AR[1]) para datos de panel:

$$y_{it} = \rho_i y_{it-1} + \rho_i x_{it} + \varepsilon_{it} \quad (11)$$

Donde  $i = 1, 2, \dots, N$  secciones cruzadas o series que son observadas en los periodos  $t = 1, 2, \dots, T$ . La  $x_{it}$  representa las variables exógenas del modelo incluyendo efectos individuales y/o tendencia;  $\rho_i$  es el coeficiente autorregresivo y, por último,  $\varepsilon_{it}$  representa el término de error. Dependiendo de la prueba utilizada, la hipótesis nula y alternativa varían; Levin, Lin y Chu (LLC), suponen que  $\rho_i = \rho$  para todas las  $i$ ; por su parte, ADF-Fisher y PP-Fisher suponen que  $\rho_i$  puede variar mediante las secciones cruzadas.

Al aplicar las pruebas de raíz unitaria a las variables (véanse los cuadros 6 y 7) se obtiene, en primer lugar, que los resultados son ambiguos ya que no todas las series son estacionarias (es decir, tienen al menos una raíz unitaria o son integradas de orden 1,  $I(1)$ ) y otras, por el contrario, son estacionarias o  $I(0)$ . En otras palabras, se concluye que algunas de las series tienen una raíz unitaria y por tanto son  $I(1)$ .

**Cuadro 6. Test de raíces unitarias: variables en nivel**

Variables	ADF-Fisher			PP-Fisher			LLC		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
gy	36.67***	27.62***	46.55***	52.11***	83.28***	58.92***	1.86	3.60	(3.84)***
I	27.11***	25.79***	8.83	25.44**	33.16***	8.06	0.16	(0.20)	(1.05)
(LOGPIB)2	3.21	9.98	3.22	2.98	9.38	13.29	2.94	2.70	2.05
Imr	64.32***	44.47***	392.83***	107.35***	291.63***	974.44***	(9.07)***	(3.14)***	(19.00)***
LnPOB	62.12***	5.61	9.76	65.93***	2.78	1.03E-09	(23.33)***	0.46	9.52
TBMES_M	2.89	10.87	0.31	3.22	6.57	0.30	0.17	(0.01)	4.64
LnIDH	5.03	10.48	187.93***	3.68	8.46	232.15***	(0.87)	(0.34)	(12.64)***
Ge	12.77	29.14***	2.38	13.42	34.31**8	1.45	(0.18)	(1.62)**	1.79
Gs	14.63	9.93	6.35	15.54	11.36	5.98	0.33	0.78	0.81
Gss	3.77	8.22	1.02	3.65	8.09	1.01	0.55	(0.75)	3.37
TBMEP	8.25	13.48	7.86	8.26	10.14	7.66	(0.88)	(1.00)	(0.33)
TBMET_H	0.73	8.32	0.20	0.35	8.36	0.17	5.26	0.32	6.20
CapHum_M	43.79***	0,8	2,5	38,91***	20,32*	4,30E-09	(6,36)***	4,18	16,44

Fuente: Cálculos propios según el procesamiento de datos de CEPALSTAT, Gapminder, Penn World Table, por el programa EViews 6.0

Pruebas de raíz unitaria individual utilizadas: ADF-Fisher (Augmented Dickey Fuller-Fischer); PP-Fisher (Phillips Perron-Fisher).

Prueba de raíz unitaria común: LLC (Levin- Le-Chu)

Las variables exógenas quedan determinadas por: I: efectos individuales. II: efectos individuales y tendencia, III: sin variable exógena.

\*\*\*, \*\*, \*: Niveles de Significación del 1%, 5% y 10% respectivamente.

Las hipótesis nulas contrastadas fueron las siguientes:

ADF y PP-Fisher: existe un proceso de raíz unitaria individual. LLC: existe proceso de raíz unitaria común.

**Cuadro 7. Test de raíces unitarias: Variables en primera diferencia**

Variables	ADF-FISHER			PP-FISHER			LLC		
	I	II	II	I	II	II	I	II	II
D(gy)	68.77***	64.89***	103.52***	77.36***	379.86***	370.59***	4.33	5.52	(10.05)***
D(l)	88.24***	73.56***	130.31***	98.23***	281.02***	145.62***	(8.86)***	(7.09)***	(10.95)***
D((LogPIB)2)	35.97***	21.44***	45.49***	51.46***	81.31***	57.63***	2.02	3.84	(3.78)***
D(imr)	56.71***	337.66***	82.49***	71.32***	355.45***	199.42***	(20.67)***	(14.28)***	(6.10)***
D(LnPOB)	7.07	12.95	16.06	7.07	3.10	15.89	5.36	20.32	(2.53)***
Tbmes_M	83.39***	62.70***	92.80***	85.93***	65.24***	95.05***	(8.46)***	(7.23)***	(8.57)***
D(LnIDH)	86.69***	64.76***	43.43***	97.43***	161.21***	51.25***	(8.81)***	(7.36)***	(4.48)***
D(Ge)	113.77***	107.85***	178.05***	133.00***	419.94***	192.04***	(11.84)***	(10.74)***	(13.86)***
D(Gs)	107.72***	85.00**	147.25***	111.57***	110.36***	153.96***	(11.95)***	(10.53)***	(12.65)***
D(Gss)	126.66***	113.29***	149.25***	136.89***	224.76***	148.00***	(13.39)***	(12.22)***	(12.77)***
D(tbmep)	94.81***	79.51***	130.14***	96.54***	82.25***	130.53***	(10.39)***	(9.48)***	(11.56)***
D(tbmet_H)	92.12***	67.94***	73.03***	104.93***	332.21***	106.31***	(7.99)***	(4.36)***	(7.05)***
CapHum_M	118,33***	169,52***	17,93	130,36***	677,97***	20,56*	(9,69)***	(6,99)***	(2,5)***

Fuente: Cálculos propios según el procesamiento de datos de CEPALSTAT, Gapminder, Penn World Table, por el programa EViews 6.0

Pruebas de raíz unitaria individual utilizadas: ADF-Fisher (Augmented Dickey Fuller-Fischer); PP-Fisher (Phillips Perron-Fisher).

Prueba de raíz unitaria común: LLC (Levin- Le-Chu)

Las variables exógenas quedan determinadas por: I: efectos individuales. II: efectos individuales y tendencia, III: sin variable exógena.

\*\*\*, \*\*, \*: Niveles de Significación del 1%, 5 % y 10% respectivamente.

Las hipótesis nulas contrastadas fueron las siguientes:

ADF y PP-Fisher: existe un proceso de raíz unitaria individual. LLC: existe proceso de raíz unitaria común.

Según estos resultados, entonces, no se puede realizar el análisis de cointegración ya que este puede ser llevado a cabo, sí y sólo sí, todas las series son integradas de orden 1, I(1). En ese sentido, lo que se propone es, en primer lugar, estimar el modelo con las series en niveles y analizar los residuos. Si estos son normales, entonces, se concluiría que el modelo está correctamente especificado.

#### 5.4. Análisis y discusión de resultados

En el proceso de elaboración de la presente investigación se consideraron un gran número de variables de carácter social que permiten, en alguna medida, medir el impacto de las políticas sociales sobre el crecimiento económico. En tal sentido realizó un gran número de estimaciones. En el cuadro 8 se presenta una selección de los modelos estimados. Estos resultados muestran que las hipótesis en las que se fundamenta la presente investigación no pueden ser rechazadas ya que los signos estimados coinciden con los esperados; además, estos resultados

son consistentes con los resultados obtenidos en las investigaciones que se han tomado como referencia para desarrollar la investigación.

**Cuadro 8. Estimaciones**

Variables	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV	Modelo V
C	-4,4259	-0,072	-0,492	-1,24	-4,56
I	0,0009 (0,539)	0,0046 (3,554)***			
LnIDH				-0,4339 (-3,5040)***	1,003 (4,403)***
LogPIB <sup>2</sup>	0,068 (5,787)***		0,032 (4,179)***	0,0478 (4,626)***	0,061 (7,782)***
LnPOB	0,3807 (1,958)*			0,058 (4,142)***	0,2956 (3,1434)***
Imr	-0,002 (-2,189)**			-0,002 (-3,610)***	
CapHum_M	0,0714 (2,626)***				
Gs	0,0232 (3,4583)***		1,62E-02 (2,4833)**		
Tbmet_H		-0,001 (-1,3262)	-0,0011 (-2,086)**		
Gss			-0,005 (-1,305)		
CapHum_M		0,0994 (1,754)*			
Ge		0,013 (2,052)**			0,0294 (3,5786)***
Tbmes_M			0,001 1,6444		
TBMEP				0,0018 (2,471)**	0,004 (3,757)***
R <sup>2</sup>	0,313	0,1313	0,16	0,1927	0,3422
R <sup>2</sup> ajustado	0,268	0,1062	0,1357	0,1695	0,3033
F-stadistic	6,952***	5,231***	6,5894***	8,3063***	8,791***

Fuente: Cálculos propios según el procesamiento de datos de CEPALSTAT, Gapminder, Penn World Table, por el programa EViews 6.0

Modelos estimados con el método de los MCO.

\*\*\*, \*\*, \*: Significancia estadística al 1%, 5% y 10% respectivamente.

Específicamente, en el cuadro 8, los modelos I, III y V, se corresponden con las ecuaciones 8, 9 y 10, respectivamente, que son postuladas en el ítem anterior.<sup>50</sup>

Para la primera ecuación (modelo I) se observa que, de las variables sociales, el

<sup>50</sup> En la presente investigación se llevaron a cabo un número importante de estimaciones considerando una profusa cantidad de variables de carácter social. En este mismo sentido, cada una de las distintas ecuaciones se estimó sin efectos, con efectos fijos y con efectos aleatorios. De los modelos seleccionados solo se obtuvo efectos fijos en dos de ellos, el modelo I y el modelo V que corresponden a las ecuaciones 8 y 10.

gasto en salud tiene un alto impacto sobre la tasa de crecimiento económico. En aquellos países donde se incrementa el gasto en el sector de la salud se puede obtener un aumento de hasta 0,023 puntos en la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Por otra parte, aquellos países donde las mujeres en edad fértil dediquen mayor tiempo a su preparación académica (estudios), el crecimiento económico per cápita podría aumentar hasta en 0,072 puntos.

Las políticas destinadas a la erradicación de enfermedades infantiles y la atención y control de mujeres embarazadas disminuyen la tasa de mortalidad infantil y, en consecuencia, aquellos países que exhiben una disminución significativa de la tasa de mortalidad infantil podrían ver incrementada su tasa de crecimiento económico per cápita hasta en 0,002 puntos. En cuanto a los efectos fijos<sup>51</sup> incluidos en el cuadro 9, Chile y Venezuela muestran efectos fijos elevados, mientras que Brasil y México presentan efectos fijos negativos; esto significa que en cada país se dan circunstancias no observables que afectan de manera particular su tasa de crecimiento económico y que pueden estar relacionadas con la eficiencia y grado de institucionalidad de las políticas sociales o distintos factores económicos. En estos términos y considerando lo expuesto en el capítulo anterior, el caso de Venezuela merece especial atención dada su dependencia de una renta internacional sujeta a las fluctuaciones del precio del petróleo por tanto, es un ingreso que, aunque no es resultado del esfuerzo económico, se contabiliza en el PIB; así, no obstante que esta renta petrolera constituye la fuente de recursos para financiar entre, otras prioridades nacionales, la política social puede traducirse entonces en un sesgo sobre el comportamiento del crecimiento económico productivo. Chile, por su parte, ha desarrollado y fortalecido un factor productivo muy importante y las instituciones de la política social han mostrado ser eficientes en el control de calidad de las políticas sociales. En los casos de México y Brasil los niveles de corrupción que han tenido lugar en el sistema social, la burocracia y el patrimonialismo son síntomas que hasta hace muy poco estaban latentes. Las

---

<sup>51</sup> Como fue mencionado en párrafos anteriores, los efectos fijos miden el efecto de las variables no observables no incluidas en el modelo, en materia económica y social existen muchas variables que pueden estar incluidas en este efecto fijo, y que son particulares para cada elemento (País).

dificultades que se presentan para el control de calidad de los programas sociales son factores que aminoran el impacto de sus políticas.

En cuanto a la ecuación (9) (modelo III), el efecto de la inversión en salud es similar al resultado obtenido en el modelo I. Específicamente muestra que un aumento de un punto porcentual del PIB destinado al gasto en salud, el crecimiento económico por habitante puede aumentar hasta en 0,0016 puntos. Por otra parte, cuanto mayor es la cantidad de hombres matriculados en educación terciaria o superior independientemente de la edad, respecto al total de alumnos que está en edad de estar matriculados en este nivel de educación, la tasa de crecimiento económico puede mostrar una disminución de hasta 0,0011 puntos. No obstante, teóricamente es insignificante ya que la teoría del capital humano enuncia que la formación (los grados de instrucción) incide positivamente sobre el crecimiento económico. Este resultado puede ser explicado porque los hombres aunque están en edad productiva no están incluidos en el proceso productivo; sin embargo, en el futuro lo estarán. Es por ello que el efecto de la tasa bruta de matriculación en educación universitaria en hombres puede considerarse a largo plazo. En este caso el modelo no arrojó efectos fijos.

**Cuadro 9. Efectos fijos**

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV	Modelo V
ARGENTINA - C	0,08				0,0196
BRASIL - C	-0,576				-0,2811
CHILE - C	0,497				0,3199
COLOMBIA - C	0,05				0,0148
MEXICO - C	-0,3148				-0,2205
VENEZUELA - C	0,2632				0,0872

Modelos estimados con el método de los MCO.

Fuente: Cálculos propios según el procesamiento de datos de CEPALSTAT, Gapminder, Penn World Table, por el programa EViews 6.0

La ecuación (10) se ve reflejada en el modelo V. Aquellos países que destinan un alto porcentaje del PIB para mejorar y fomentar la inversión en educación pueden ver que la tasa de crecimiento de su producto real per cápita aumente

hasta en 0,03 puntos porcentuales; de igual manera en la medida que aumenta la matriculación en educación primaria, el crecimiento económico puede verse aumentado en 0,004 puntos. Por cada punto porcentual que aumenta la población la tasa de crecimiento puede aumentar hasta en 0,30 puntos. Cuando mejoran las condiciones sociales y económicas mejora el índice de desarrollo humano, lo que puede generar aumento del crecimiento económico de hasta 1,003 puntos. En lo que respecta a los efectos fijos (cuadro 9), en este modelo también se obtuvieron efectos fijos. Chile y Venezuela tienen los efectos más elevados mientras que Brasil y México presentan efectos fijos negativos.

Investigaciones previas permiten señalar cuán robustos son los resultados obtenidos, aunque las variables consideradas en las investigaciones de Barro-Lee (1991) y las de Caselli, Esquivel y Lefort (1996) no han sido incluidas en su totalidad en la presente investigación por distintas razones, entre ellas: la dificultad para obtener las estadísticas para los países en estudio o por los fines propios de cada investigación. El artículo de Caselli, Esquivel y Lefort, *Reopening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics* (1996), presenta los resultados de las estimaciones del modelo de Solow aumentado obtenidos en las estimaciones de Barro-Lee (1991), y los resultados obtenidos por los autores Caselli, Esquivel y Lefort en las estimaciones del modelo de Solow tanto en el modelo estándar como el modelo aumentado<sup>52</sup>, los resultados de la presente investigación muestran ser consistentes con los resultados de las investigaciones referidas. En cuanto a las estimaciones obtenidas por Sala-i-Martin (2004), estas incluyen un número amplio de variables entre las que destacan las variables sociales; al comparar los resultados con los obtenidos en la presente investigación. Las variables: inversión, población, tasa de mortalidad infantil, capital humano en la mujer, tasa bruta de matriculación en educación secundaria por género y educación primaria por género, fueron comparables cualitativamente con los resultados de

---

<sup>52</sup> En el artículo *Reopening the Convergence Debate: a New Look at Cross-Country Growth Empirics* (1996) los autores estiman el modelo de Solow en su versión estándar y el aumentado, utilizando el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y el método generalizado de los momentos (MGM), y parten de la estimación de Barro-Lee (1991), sujeto esto al objetivo que se plantea en la investigación que es obtener la tasa de convergencia al estado estacionario.

las investigaciones referidas anteriormente, ya que mostraron el mismo comportamiento en cuanto al tipo de incidencia (signo) sobre la tasa de crecimiento económico.

No obstante, además de los resultados previamente descritos existen variables para las cuales no se puede concluir lo mismo, como por ejemplo: El cuadrado del logaritmo del PIB y el gasto en educación. Los resultados obtenidos para la primera, aunque estadísticamente significativos al 1%, muestra signos contrarios a los obtenidos por Barro y Sala-i-Martin (2004). Es preciso señalar que esta variable se utiliza fundamentalmente en el estudio de Barro y Sala-i-Martin para medir su incidencia en la tasa de convergencia al estado estacionario (no siendo este el objetivo de la presente investigación) y la diferencia en el signo puede deberse al tamaño de la muestra. Con respecto a la segunda variable, el gasto en educación, también presenta signos contrarios a los esperados y a los obtenidos por Barro y Sala-i-Martin. Al igual que en el caso anterior, probablemente, la diferencia puede ser resultado del tamaño de muestra. El trabajo de Barro y Sala-i-Martin hace la estimación para subperiodos de 10 años mientras que esta investigación considera un periodo de 30 años. Otra razón que pudiera estar influyendo en estas diferencias pudiera encontrarse, como se verá más adelante, en la naturaleza y cantidad de variables consideradas. Finalmente, considerando la naturaleza de esta variable puede esperarse que los resultados sobre el crecimiento económico se observen a largo plazo, luego de que la mano de obra termine el ciclo educativo y se incorpore al aparato productivo de cada país.

No solo diferencia por resultados se presentan en la investigación, también deben contemplarse resultados en cuanto a variables que no han sido incluidas por otros autores, tales como: el índice de desarrollo humano, el gasto en salud, el gasto en seguridad social, la tasa bruta de matriculación en educación primaria, la tasa bruta de matriculación en educación secundaria y terciaria para mujeres y hombres respectivamente. El caso del IDH corresponde al modelo V del cuadro 7. Este indicador es estadísticamente significativo al 1%

y su signo positivo indica la incidencia directa de este índice sobre la tasa de crecimiento del producto real per cápita. El gasto en salud es estadísticamente significativo al 1% y 5% en los modelos I y III, respectivamente, del cuadro 8. Tal como se esperaba, el signo es positivo; es decir, incide directamente sobre la tasa de crecimiento económico per cápita. Por su parte la variable tasa bruta de matriculación en educación primaria resultó ser significativa al 1% y al 5% (modelos IV y V, respectivamente), aunque los coeficientes son bajos tienen signo positivo, tal como se esperaba. Seguidamente, la tasa bruta de matriculación en educación secundaria de las mujeres resultó no ser significativa y la tasa bruta de matriculación en educación terciaria en hombres mostró coeficientes bajos y signo negativo, contrario al esperado. En cuanto a estas últimas variables, relacionadas con la educación secundaria y terciaria, puede explicarse el resultado debido a que los ciudadanos en edad productiva aun no se han incorporado al sector productivo del país; en esta medida puede esperarse que su aporte al PIB se vea materializado en el largo plazo. En el caso de la educación primaria no se aplica el mismo análisis, ya que la población objeto aun no está incluida en la población económicamente activa. La investigación de Barro y Sala-i-Martin incluye variables de educación primaria secundaria y terciaria, pero medida como años de escolaridad (años promedio de estudio), mientras que en la presente investigación se mide como la población incorporada en cada nivel de educación. En tal sentido, las variables no son comparables.

En conclusión, las estimaciones realizadas para los fines de la presente investigación muestran ser consistentes con los resultados de las investigaciones de otros autores: Barro-Lee (1991), Caselli, Esquivel y Lefort (1996) y Barro y Sala-i-Martin (2004). Aunque existen excepciones, tales como resultados contrarios, por variables no incluidas en las otras investigaciones o por tener las variables relacionadas con la educación efectos a largo plazo, las estimaciones son robustas. Por otra parte, los modelos I y V (cuadro 8 y 9) indican que existen variables no observables atribuibles a cada país.

## 5.5. Implicaciones de política económica y social

Los resultados empíricos dan una señal del efecto que las políticas sociales han tenido sobre el crecimiento económico en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. La aplicación de la política social que busca mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza se traduce en última instancia en crecimiento económico. Los sectores más significativos para lograr este objetivo son el de salud y educación, que como se pudo ver en el capítulo anterior, no se desarrollan de manera separada; muy por el contrario, el ámbito educativo se vale del ámbito salud. Si la población cuenta con mejores niveles y condiciones de salud puede participar en el sistema educativo y prepararse para llevar a cabo actividades productivas de manera eficiente. Esto ocurre por el hecho de que cuerpos y mentes más sanas se estima están mejor preparados para asimilar y desarrollar nuevos conocimientos que aquellos que no lo están.

También puede destacarse la diferencia del impacto de la política social en educación a partir del género. Los resultados para los niveles de educación de la mujer se traducen en un aumento de la tasa de crecimiento del PIB, mientras que los niveles de los hombres no muestran un impacto significativo estadísticamente. En los últimos 15 años las políticas sociales para la inclusión de la mujer han aumentado. Para 1980 un alto porcentaje de la población femenina se encontraba excluida del sistema educativo y del mercado laboral; pero los cambios económicos exigieron cambios. La inserción de la mujer al mercado laboral determina una mayor participación en el sistema educativo.

En este contexto y a la luz de los resultados obtenidos se pueden mencionar algunas sugerencias:

- El tema de la política social está estrechamente relacionado con la política económica; no obstante, es necesario disminuir la dependencia que la política social tiene de la política económica ya que como se observó en la década de los ochenta ante una crisis económica el sector social se veía perjudicado.

- La formulación de la política social y de la política económica están concatenadas y por tanto deben establecerse políticas económicas que incentiven la creación de empleo formal, con remuneraciones justas, para que se disminuya la sustitución de la educación secundaria y terciaria por empleos informales a temprana edad.
- Los recursos que financian las políticas sociales no deben provenir de ingresos públicos temporales; por el contrario, deben estar financiados por una base sólida de ingresos públicos.
- La política social no puede ser vista como un instrumento político que cambie con cada periodo de gobierno ya que limita la continuidad de las políticas y programas sociales e impide el alcance los objetivos de largo plazo.
- La política social debe ser un instrumento por medio del cual se dé a la población los elementos necesarios para tener igualdad de condiciones y de posibilidades; es decir, que le de herramientas para construir su futuro y evitar las políticas sociales de carácter populista que buscan dar todo a los más necesitados pero los hace dependientes del Estado.
- La política social en los sectores educación y salud son claves para generar crecimiento económico.
- La institucionalidad es fundamental para la ejecución de las políticas sociales ya que permiten la contraloría de las mismas, evitan la corrupción y facilitan que se cumplan los objetivos.

La política social debe estar sujeta a cada realidad social; no existe una receta aplicable a todos los países para obtener los mismos resultados. Sin embargo, quedó demostrado que la inversión en educación y salud deben ser los sectores sociales más favorecidos ya que es la actividad productiva la que

genera crecimiento económico y mientras mayor es la preparación mayor será el aporte al PIB por parte de la población.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

**CONCLUSIONES**

El creciente afán por alcanzar altas tasas de crecimiento económico para impulsar el bienestar de la población ha despertado el interés por precisar qué factores determinan dicho crecimiento. A lo largo de la historia se ha entendido que la política económica no es suficiente para alcanzar el bienestar de la población y por esa razón la política social ha contribuido a llenar este vacío para demandar mayor atención. En consecuencia, las conclusiones que se pueden destacar de la investigación son:

En términos teóricos se demostró que la política social no es un accesorio de la política económica sino que tiene un cuerpo teórico lo suficientemente desarrollado para que se implemente conjuntamente con la política económica y no en términos de subordinación respecto a esta última.

La política social aplicada en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010 puede dividirse en dos periodos: la política social de la década de los ochenta que se dirigía a modernizar la población que recién migraba del campo a la ciudad. Y la segunda etapa, en la década de los noventa, en que la política social se convirtió en el instrumento para aliviar los efectos de la crisis económica sobre la población. La evolución del gasto social, principalmente en los sectores educación, salud y seguridad social, pusieron de manifiesto el rol benefactor del Estado para proteger a la población de las fallas del mercado y del Estado (crisis de la demanda).

Al evaluar las políticas sociales en educación, estas estuvieron dirigidas a incluir a la mayor parte de la población al sistema educativo (inicialmente básico) y a aumentar la tasa de alfabetización. Para lograr estos propósitos se fomentó la educación gratuita en todos los niveles (primaria, secundaria y superior) junto a programas compensatorios o asistenciales que impidían que la falta de recursos económicos fuese un motivo para no incluirse al sistema educativo. Además, planes de alimentación escolar, útiles escolares o becas fueron aplicados y resultaron altamente eficaces (al menos en educación primaria) y esto permitió lograr altos niveles de matriculación. La política fue eficaz, logró incluir a la población en el sistema educativo. No obstante, no

puede concluirse que las políticas y programas sociales en educación hayan sido eficientes ya que no han habido mecanismos de medición de calidad; Empero puede afirmarse que ha sido ineficiente ya que de la población que fue incluido en el sistema educativo, al cabo del tiempo (al culminar su proceso de formación) la porción que se inserta en el mercado laboral productivo formal fue poca. Y de allí se desprenden dos cosas: el empleo formal productivo es el que genera crecimiento económico; y segundo, si no existe el empleo formal no se produce bienestar social.

En materia de salud los objetivos han sido alcanzados, la política social ha sido eficaz y eficiente. A través de la redes de hospitales y centros asistenciales públicos se ha brindado la posibilidad de que la mayor parte de la población sea atendida (medicina preventiva y atención primaria) y la población ha tenido acceso a los avances científicos y tecnológicos que han sido fundamentales para la erradicación de enfermedades mortales. El resultado se ha traducido en un aumento de la esperanza de vida y en una disminución de la tasa de mortalidad infantil.

En materia de seguridad social, después de 1990, los resultados de la crisis económica obligaron a los Estados a crear programas compensatorios de transferencias monetarias directas e indirectas y, por otro lado, se presentó la institucionalización del sistema de protección y seguridad social para la población perteneciente al mercado laboral formal, situación que acentuó la exclusión y los problemas de pobreza.

Aunque las políticas aplicadas en los países considerados en el estudio en educación, salud y seguridad social han sido eficaces y/o eficientes y se mejoró el bienestar social y la calidad de vida, al menos así lo indica el IDH, estas políticas han sido utilizadas más como políticas compensatorias lo que ha creado una relación clientelista entre el Estado y la sociedad.

En materia de crecimiento económico, las investigación buscaba determinar la incidencia de las políticas sociales en educación, salud y

seguridad social sobre el crecimiento económico para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante el periodo 1980-2010; para ello se utilizó la técnica de los datos panel, incluyendo once variables: Inversión, Producto Interno Bruto (medido como el cuadrado de su logaritmo), la tasa de mortalidad infantil, la población, tasa bruta de matriculación en educación secundaria para las mujeres, el índice de desarrollo humano, gasto social en educación, gasto social en salud, gasto social en seguridad social, tasa bruta de matriculación en educación primaria, tasa bruta de matriculación en educación terciaria para hombres, y capital humano mujer. De las estimaciones se obtuvieron resultados robustos que señalan que las políticas asociadas a aumentar la inversión, disminuir la tasa de mortalidad infantil, mejorar el índice de desarrollo humano, la inversión en educación y salud, así como la masificación de la educación han tenido un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento económico per cápita.

Los resultados fueron consistentes con los obtenidos por Barro-Lee (1991), Caselli, Esquivel y Lefort (1996) y Barro y Sala-i-Martin (2004). Es decir, las variables sociales (sector educación y salud) han incidido sobre la tasa de crecimiento del PIB durante el periodo bajo análisis. También se logró determinar que existen otras variables no incluidas (medidos por los efectos fijos) que inciden positivamente en la tasa de crecimiento del PIB en gran medida para Venezuela y Chile, y por otra parte, existen variables no incluidas en las estimaciones que afectan negativamente a Brasil y México, sobre los cuales se sugirió brevemente cuales podrían ser esas variables no observables. Para Chile, podrían corresponder a los niveles de eficiencia de los programas sociales y el nivel de transparencia en las redes sociales que ejecutan los programas. Para Venezuela, una de las variables de peso incluidas en el efecto fijo es la renta petrolera que financia el gasto social y permite suavizar los efectos reales de la política económica sobre la sociedad. Mientras que para México y Brasil problemas como la corrupción y la falta de control de las instituciones de política social pudieran ser las variables responsables de efectos

fijos que afectan negativamente el logro de crecimiento económico a partir de las políticas sociales.

Otro elemento que se puede extraer de los resultados es la distinción por género a nivel educativo y que los años de estudio y formación de la mujer inciden alta y positivamente sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita; en el caso del hombre el resultado no es equivalente y, probablemente, se deba a que a partir de 1990 la mujer ha aumentado su participación en el mercado laboral.

A partir de los resultados obtenidos pueden hacerse sugerencias de política social y política económica *grosso modo*; la política social debe estar dirigida a proporcionar las herramientas que le permitan a cada ciudadano hacer frente a los problemas y también a las oportunidades económicas y a fortalecer las instituciones sociales. Las políticas sociales deben ser sostenidas en el tiempo pues sus efectos tienden a materializarse en el largo plazo, aunque sostenidas en el tiempo deben estar ajustadas a la realidad social y económica de cada país. La política social y la política económica deben ir de la mano y no ser dependientes una de la otra. Si la productividad es una fuente de crecimiento económico entonces la política económica debe promover la creación y fortalecimiento del mercado laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C.H. y Tommasi, M. (1999). *Some reflections on the institutional reforms required for Latin America*. Documento de Trabajo No. 20, CEDI. También Working Paper del Yale Center for International and Area Studies.
- Alemán, C. y Garcés, F. (coords.) (2000). *Política social*. España: McGraw-Hill, Madrid.
- Álvarez, A. (2004). "Comportamiento del gasto público social en Venezuela. Análisis de conjunto para el periodo 1980-1998". *Economía*, N° 19/20, (enero- diciembre, 2003-2004), pp. 59-86.
- Amadeo, E. (2003). *Balance y evaluación de las políticas sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y perspectivas futuras*. Documento de trabajo. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/cuader5.pdf>
- Atria, R. (2005). "Políticas sociales. Conceptos y diseños. Un marco de referencia". *Serie Documentos de Trabajo*. Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad Chile. N° 16, marzo, pp. 53-72.
- Barro, R. J. y Lee, Jong-Wha, (1994). "Sources of Economic Growth". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Año/Vol. No. 40, No. 1, junio, pp. 1-46.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1991). "Convergence across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity*. Año/Vol. 22, No. 1, The Brookings Institution, Economic Studies Program, pp. 107-182.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Convergence". *Journal of Political Economy*, Año/Vol. 100, No. 2, abril, University of Chicago Press, pp. 223-251.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Economic growth*. Segunda edición. Cambridge. Massachusetts, Londres, The MIT Press, 2004.
- Baumol, W. J. (1986). "Productivity growth, convergence, and welfare: What the long-run data show". *American Economic Review*, Año/Vol. 76, No. 5, diciembre, American Economic Association, pp. 1072-1085.
- Bello, O. y Ruiz del Castillo, R. (2009). "Gasto social en América latina: Relación con el ciclo y opciones para reducir la volatilidad económica". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XLIV Reunión Anual, noviembre. Disponible en: <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2009/bello.pdf>
- Blanco, A y Díaz, D. (2005). "El Bienestar Social: su concepto y medición". *Psicothema*, Vol. 17, N° 4, pp. 582-589. España: Universidad de Oviedo, Colegio Oficial de Psicólogos del Principado de Asturias.
- Caselli, F.; Esquivel, G. y Lefort, F. (1996). "Reopening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics". *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, pp. 363-389.
- Casilda, R. y Tortosa, J. (1996). *Pros y contras del Estado de Bienestar*. España: Tecnos.

- Castellanos, R. (2011). "Capital humano y crecimiento económico. Cambios necesarios en el mercado de trabajo en Cuba". *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 143. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/>
- Ceja, C. (2004). "La política social mexicana de cara a la pobreza". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VIII, Nº 176. Universidad de Barcelona, España. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1994). *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*. Santiago de Chile, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Panorama social de América Latina, 1996*.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile Disponible en: [www.eclac.cl/.../xml/4/.../2006-932-Cohesion% 20social-Sintesis.pdf](http://www.eclac.cl/.../xml/4/.../2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf)
- Cruces, G.; Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Serie Políticas Sociales, No. 142, CEPAL, Santiago de Chile, Chile: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Cuadrado, J. (coord.) (1995). *Introducción a la política económica*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- D'Elia, Y. (2005). *Las políticas sociales: desde el enfoque de la promoción de la calidad de vida*. Colección Política Social Local. Caracas, Venezuela: ILDIS, GTZ y FECS.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: Una aproximación a su comprensión y análisis*. Colección Política Social local. Caracas, Venezuela: ILDIS.
- Draibe, S. y Arretche, M. T. (coord.) (1995). "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil". Dagmar Raczynski (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, institucionales y recursos*. CIEPLAN - BID, pp. 97-161. Santiago de Chile, Chile.
- Escobar, H.; Gutiérrez, E. y Gutiérrez, A. (2007). *Hacienda pública. Un enfoque económico*. Colombia: Universidad de Medellín.
- España, S. (2000). "Política social en América Latina: Mitos y realidades". *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 23, mayo-agosto, pp. 51-102. Organización de Estados Iberoamericanos, la Ciencia y la Cultura.
- Fernández, A.; Parejo, J. y Rodríguez, L. (1995). *Política económica*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Fernández, Y. (2003). *Gasto público social en Venezuela*. Documento de trabajo. PNUD, GTZ y MSDS.
- Fleury, S. (1999). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*. Centro de documentación en políticas sociales, Documentos, Nº 15. Buenos Aires, Argentina.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Documento de trabajo. CEPAL. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>

- \_\_\_\_\_ (2002a). "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe". Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, pp. 63-104. Banco Mundial-FLACSO, Costa Rica. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/costar/america/cap1.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2002b). *Principios e instrumentos para la gestión social*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044513.pdf>
- Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Serie Políticas Sociales, N° 116. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
- García, C. (2004). "Política social, ideología del Bienestar y el Estado Cooperativo". *Psicología y Ciencia Social*, Año/Vol. 6, N° 002, p. 47-55. D.F. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gérald D., André (2006). *El capital humano en las teorías del crecimiento económico*. Edición electrónica gratuita. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2006a/](http://www.eumed.net/libros/2006a/)
- Gómez S., I. (2000). *Política social y ajuste económico en Venezuela*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038412.pdf>
- González, L. (1996). *La política social en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Fundación Centro Gumilla.
- Graterol, M.; Díaz, Z. y Romero, M. (2004). "La política económica instrumental en Venezuela período 1999-2002". *Revista de Ciencias Sociales*. FACES, Vol. X, N° 3, Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Huizzi G., R. (2004). *Crecimiento económico y política fiscal: Venezuela en la década de los noventa*. Tesis para obtener el grado de Magister en Economía, Mención Política Fiscal y Tributaria, del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, FACES, Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, UNRISD (2007). *Política social transformativa*. Lecciones de la investigación de la UNRISD. Síntesis 5. Disponible en: [www.unrisd.org/publications/rpb5s](http://www.unrisd.org/publications/rpb5s).
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS (1995). Informe Social. N° 1. Caracas, Venezuela.
- Irrarázaval, I. (1994). *El impacto distributivo del gasto social; una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*. CEPAL Serie de Políticas Sociales. Santiago de Chile, Chile.
- Isuani, A. (1992). "Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas a viejos problemas?". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 152, abril-junio. Buenos Aires, Argentina: IDES.

- Jaffe, W. y Guerra, M. (2001). "El Lactovisoy en el combate de la desnutrición infantil". *Anales Venezolanos de Nutrición*, Vol. 14, No. 2, julio. Caracas, Venezuela.
- Jones, C. (2000). *Introducción al crecimiento económico*. México: Prentice-Hall.
- Kaldor, N. (1957). "A model of economic growth". *The Economic Journal*, Vol. 67, N° 268, Blackwell Publishing, pp. 591-624.
- Kirschen, E. S., et al (1968). *Política económica contemporánea*. Barcelona, España: Oikos-tau.
- Kliksberg, B. (2001). *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento, N° 17. Buenos Aires, Argentina.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Nueva York, Cambridge University Press
- Landes, D. (1999). *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editor.
- Machinea, J. y Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Serie Informes y Estudios Especiales, N° 17, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Maingon, T. (2004). "La política social en Venezuela: 1999-2003". *Cuadernos del CENDES*, Año 21, N° 55, pp. 47-73. Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2006). *Balance y perspectiva de la política social en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela.
- Martínez, J. (coord.) (2000). *Economía del sector público*. Barcelona, España. Ariel Economía.
- Massad, C. y Patillo, G. (2000). *Macroeconomía en un mundo interdependiente*. Chile, Editorial McGraw-Hill.
- Mayorga, M. y Muñoz, E. (2000) *La técnica de Datos de Panel. Una guía para su uso e interpretación*. Banco Central de Costa Rica. División Económica. Departamento de Investigaciones Económicas, septiembre. Disponible en: <http://www.seti.chubut.gov.ar/Publico/PDF/Mayorga%20y%20Mu%C3%B1oz%20Tecnica%20de%20datos%20de%20panel.pdf>
- Merchant, M. (2005). "Los conceptos de la política social y sus restricciones económicas". *Contribuciones a la Economía*. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/>
- Montagut, T. (2000). *Política social una introducción*. Barcelona, España. Ariel Sociología
- Morales, J. (1994). "Sociedad y bienestar. El concepto de bienestar". *Revista Anuario Filosófico*, Vol. 27, N° 2, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. Disponible en: <https://dspace.unav.es/handle/1721.1/599>

- Mur, J. y Angulo, A. (2009). *Datos Panel: Modelos estadísticos*. Departamento de Análisis Económico, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza. Publicaciones de 4º Curso, Asignatura: Modelos regionales, Tema 4.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. University Press, Cambridge.
- Novales, A. (1988). *Econometría*. Madrid, España. McGraw-Hill.
- Olaskoaga L., J. (s/f). *Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas en la medición de la evolución del gasto social en el mundo*. Disponible en: <http://www.econ.unavarra.es/seminarios/Seminarios%20antiguo/Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga.pdf>
- Olaskoaga L., J; Aláez A., R. y Díaz de Basurto, P. (2007). "¿A la cola de Europa en gasto social? Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas". *ZERBITZUAN* No. 41, junio, pp. 21-34. Disponible en: <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/ZERBITZUAN41.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2004). *Análisis de las políticas y programas sociales en Chile: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*. 189. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Lima Perú Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_189.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_189.pdf)
- Palacios Escobar, Ángeles (1998). *Características de la política social en México*. Disponible en: [http://www.rolandocordera.org.mx/pol\\_social/caracteristicas.htm](http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm)
- Puente, J. (2001). Gasto público social en Venezuela: "¿Una historia de ganadores o perdedores?". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura Económica*, Vol. VII, Nº 2, julio-diciembre, pp. 149-156.
- Raczynski, D. (1994). *La estrategia para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos*. Coordinación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. Santiago de Chile, Chile.
- Rama, G. W. (2001). Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI" Santiago de Chile, 28-29 de agosto de 2001. <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/8/7598/GermanRama29-08.pdf>
- Ramírez, P. (2002). *Evolución de la política social en la década de los noventa: Cambios en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer la política social. El caso de Colombia*. Documento preparado para Fundación Corona - Área de Gestión Local y Comunitaria. Bogotá, Colombia.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Serie Políticas Sociales, CEPAL. Nº 97, pp. 1-52.
- Román M., L. (2003). "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?". *Revista Universidad de Guadalajara*, No. 27/primavera (2003). Dossier: Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios. Disponible en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug27/dossier4.html>

- Ruiz, A. (2006). *Universalización de la educación secundaria y reforma educativa*. Consejo Nacional de Rectores, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ruiz, R. (2010). *Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel en la estabilización económica*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 102, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Sabino, C. (s/f). *Concepciones y tendencias actuales en la definición de políticas sociales*. Disponible en: [http://paginas.ufm.edu/SABINO/ingles/book/concepciones\\_tendencias.pdf](http://paginas.ufm.edu/SABINO/ingles/book/concepciones_tendencias.pdf)
- Sala-i-Martin, X. (2000). *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch, España.
- Satriano, C. (2006). "Pobreza, políticas públicas y políticas sociales". *Revista Mad*, No. 15, septiembre. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, pp. 60-73. Disponible en: [www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf](http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf).
- Seraphim, H. J. (1961). *Política económica general*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ateneo
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Editorial Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Vergara, R. (1997). "Lucas y el crecimiento económico". *Estudios Públicos*, No. 66, pp. 129-134. Disponible en: [www.iisec.ucb.edu.bo/amercado/clases/macroeconomia\\_maestria/lecturas/Lucas\\_y\\_el-crecimiento\\_economico.pdf](http://www.iisec.ucb.edu.bo/amercado/clases/macroeconomia_maestria/lecturas/Lucas_y_el-crecimiento_economico.pdf)
- Viteri Díaz, G. (2007). *Política Social: elementos para su discusión*. Edición electrónica gratuita. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)
- Watson, D. (1965). *Política económica*. Madrid, España. Editorial Gredos.
- Zuleta, L. (1999). *Introducción a la política económica: fundamentos y experiencia internacional*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Otras fuentes consultadas:

CEPALSTAT - Portal de acceso a la información estadística de los países de América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.eclac.org/estadisticas/>

Center for International Comparisons of Production, Income and Prices. Universidad de Pennsylvania. Disponible en: <http://pwt.econ.upenn.edu/>