La Fundación Konrad Adenauer es una Fundación Política de la República Federal de Alemania que, a nivel nacional e internacional, trabaja en pro de la democracia representativa, del Estado de Derecho, de la Economía Social de Mercado, de la justicia social y de la integración regional.

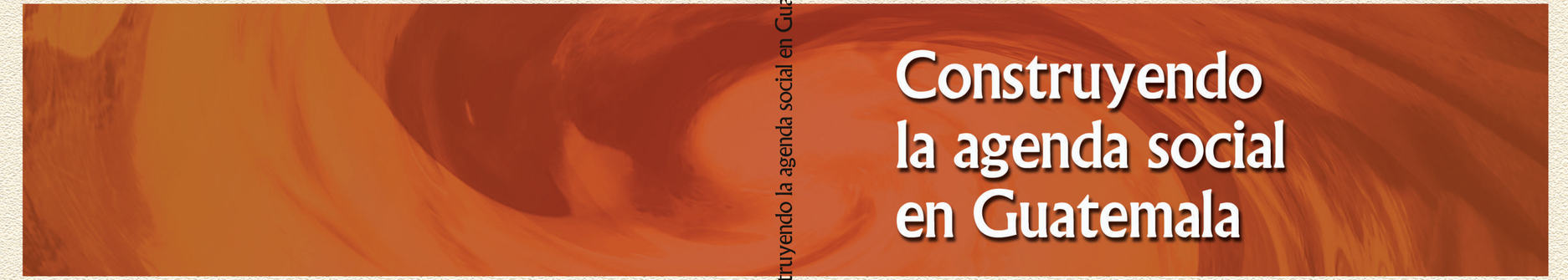
Actúa por medio de la formación y asesoría política colaborando con instituciones locales.

En la región Centroamérica está representada con oficinas en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

Con sus publicaciones pretende contribuir al debate público sobre temas políticos y sociales en las sociedades centroamericanas.

Para más información, consulte:
info@kas.org.gt
www.kas.org.gt

Construyendo la agenda social en Guatemala



Construyendo la agenda social en Guatemala

Konrad Adenauer Stiftung

Fundación Konrad Adenauer
3a. Avenida "A" 7-74,
zona 14, colonia El Campo
Ciudad de Guatemala, Centroamérica
Tel.:(00502) 2368-1142, 3255, 2366-1989
E-mail:info@kas.org.gt
www.kas.org.gt

Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16
Edificio "O", 3er. nivel, Oficina O-301
Telefax (+502) 2426 2591 / 92 y 93 • www.url.edu.gt/idies

Compiladores
Tjark Egenhoff
Tomás Rosada

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) es una unidad académica de la Universidad Rafael Landívar (URL), especializada en investigaciones y servicios de consultoría bajo las líneas principales de: Pobreza y Desigualdad, Política Social, Desarrollo Rural, Migraciones, y Microfinanzas. Estos temas están enmarcados en el contexto de la Agenda de Investigaciones de la URL[1], y están orientados a la problemática del desarrollo en Guatemala.

El objetivo de IDIES es realizar estudios sobre la realidad socio-económica de Guatemala, con la finalidad de:

- Coadyuvar institucionalmente al desarrollo humano de los guatemaltecos, especialmente al de los más vulnerables y excluidos, mediante la reducción de la pobreza;
- Presentar alternativas que sirvan de orientación a los diversos sectores sociales para el análisis de los problemas nacionales considerados prioritarios y sus posibles soluciones;
- Enriquecer la vida académica de la URL por medio de la formación de sus estudiantes en el campo de la investigación y propuestas de política.

1 En la agenda de país que aspiramos crear en solidaridad con otras instituciones, la comunidad universitaria quiere contribuir al logro de tres ejes centrales de la agenda nacional: un modelo de desarrollo para la reducción de pobreza, un Proyecto de Nación guatemalteca y un Proyecto de Estado guatemalteco. (Talleres sobre la Agenda de Investigaciones de la URL – documento de síntesis –, Agosto de 2002).

Construyendo la agenda social en Guatemala

Campus Central, Edificio "O"
tercer nivel, Vista Hermosa III, Zona 16
Código postal 01016, Guatemala,
Centro América
Teléfonos (502) 2426 2591 /92
Fax: (502) 2426 2593
www.url.edu.gt/idies

Construyendo
la agenda social
en Guatemala

Editor:
©2007 Universidad Rafael Landívar
Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales (IDIES)

Rectora:
Guillermina Herrera Peña

Vicerrector Administrativo-financiero:
Ariel Rivera Irías

Vicerrector Académico:
Rolando Enrique Alvarado López, S.J.

Secretario General:
Larry Amílcar Andrade-Abularach

Decana de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales:
Ligia Mercedes García Alburez

Director del IDIES:
Tomás Rosada Villamar

Diagramación:
Serviprensa S. A.

361.61
C758 Construyendo la agenda social en Guatemala / Tomás R. Rosada Villamar, Tjark Egenhoff, compiladores; Carlos Sojo … [et al.] autores. Guatemala : Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), 2007.
320 p. : il.
1. Política social – Guatemala. 2. Predicciones sociales – Guatemala. 3. Política educativa. 4. Política de salud. 5. América Latina – Condiciones económicas. 6. Pobreza – América Latina. 7. Guatemala – Aspectos socioeconómicos. I. t.

ISBN: 978-99922-929-8-3

© 2007 Universidad Rafael Landívar
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IDIES–
Esta publicación es realizada con financiamiento de la Fundación Konrad Adenauer, de la República Federal de Alemania. Derechos reservados. Se autoriza su reproducción parcial, siempre que se cite la fuente. El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Índice

Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía.....9

Carlos Sojo

Introducción 11

I. Lo discursivo y lo real 13
   1. Impacto de la prestación universal de los Servicios en el desarrollo 15
   2. La mercantilización y su efecto en el dualismo.....16
   3. Los problemas de las respuestas selectivas 16

II. Alguna política social es mejor que ninguna.....19

III. De usuarios a ciudadanos: el siguiente paso 29

Bibliografía 35

La continuidad de las políticas en la gestión social: éxitos, fracasos y (des)memoria institucional 37

Javier Moro

Introducción 39

I. Acerca de los procesos de políticas públicas.....41

II. Acerca de los éxitos y los fracasos en la gestión social.....45

III. Acerca de la continuidad de las políticas y de las dificultades en la construcción de memoria institucional 55

IV. Comentarios finales 63

Bibliografía 65

Economía política de las políticas sociales 67

Ana de Molina

Introducción 69

I. Marco teórico 71

II. Antropología de la economía 73

III. El bienestar nacional: fundamentos legales y políticos 79
1. Constitución Política de la República de Guatemala 79
2. Acuerdos de Paz 79
3. Pacto Fiscal 81
4. Agenda Nacional Compartida 82
5. Acuerdos y compromisos internacionales 82
6. Otras iniciativas 83

IV. Contexto nacional 85

V. ¿Qué impide el accionar de una economía política de las políticas sociales? 89
1. El papel del Estado 89
2. El papel de la Corte de Constitucionalidad 94
3. El papel de los partidos políticos y del Congreso de la República 96
4. El papel de los empresarios 98
5. El papel de las organizaciones sociales 103

VI. La urgencia de accionar las políticas públicas sociales 105
1. Crecimiento Económico con equidad 105
2. Conclusión y propuesta: la urgente necesidad de un Pacto Social 108

Bibliografía 113

La transparencia frente al clientelismo político en la gestión de programas sociales focalizados 115

Christian Gruenberg

Introducción 117

I. Pobreza y clientelismo 119

II. Breve introducción a una política pública de transparencia 123

III. Transparencia aplicada a la gestión de programas sociales 127
1. El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales 128
2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 130
3. La auditoría ciudadana y la transparencia 136

IV. Selección de los programas sociales 137
1. Transparencia 138
2. Del diagnóstico a un acuerdo de transparencia 140

V. Conclusión 145

Bibliografía 147

Transferencias condicionales para Guatemala: comprometiéndose a reducir la pobreza 151

Carlos F. González T.

Introducción 153

I. Un breve acercamiento a las redes de protección social 155

II. ¿Por qué transferencias condicionales para Guatemala? 159

III. ¿Cómo funcionan las transferencia? 161
1. Definición de la transferencia 162
2. Definiendo el grupo meta (enfoque) 164

3. La intervención 164
4. Medición del impacto 167
5. La protección social en Guatemala 168
6. Los costos económicos 172
7. Los costos políticos 173
8. Una red de protección social para Guatemala 174
9. Transferencias en efectivo: ventajas y desventajas 176

IV. Conclusiones 179

Anexos 181

Bibliografía 185

Análisis de las políticas sociales en salud y educación en Guatemala, 1996-2008 189

Lucilla Bruni y Andrés Huard

Introducción 191

I. Marco de análisis y evaluación 195

II. Resultados del análisis de las políticas para el sector salud 199
1. Resultados de la evaluación de los procesos de formulación de las políticas en salud 201
2. Resultados de la evaluación sobre la formulación del presupuesto 202
3. Resultados de la evaluación de los procesos de ejecución de las políticas 207
4. Resultados de la evaluación del efecto de las políticas 209

III. Resultados del análisis de las políticas para el sector educación 213
1. Evaluación de los procesos de formulación de las políticas 213
2. Evaluación del presupuesto 215
3. Evaluación de los procesos de ejecución de las políticas: objetivos de las políticas educativas 217
4. Evaluación del efecto de las políticas 219

IV. Conclusiones y recomendaciones 223
1. Sector salud 223
2. Sector educación 225

Bibliografía 227

La salud en Guatemala, ¿qué tenemos, qué nos falta? 231

Gustavo Estrada Galindo

I. Cómo entender la salud y sus determinantes en relación con la política pública 233

II. Los problemas de la salud y la respuesta social organizada 239

III. Los rasgos que definen el sistema de salud de Guatemala: campos para las intervenciones transformadoras 243
1. La fragmentación-segmentación 244
2. La falta de regulación 246
3. La limitada e inefectiva inversión pública en salud 250
4. La racionalidad de mercado en la prestación de los servicios 254
5. La no participación o la inclusión-exclusión 256

IV. Los desafíos en la construcción de las políticas públicas de salud 259

Bibliografía 263

Condicionantes actuales de la cobertura y de la calidad de la educación escolar en Guatemala, identificados por medio de funciones de producción 267

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)

Introducción 269

I. Las funciones de producción y su aplicación en la educación 271
1. Elementos conceptuales de la función de producción en la educación 272

2. Medición de los determinantes de la cobertura 273
3. Medición de los determinantes de la calidad 280

II. Conclusiones 289

Bibliografía 291

Breve síntesis del programa Bolsa Familia: una experiencia reciente para la reducción de la pobreza en Brasil

María Antonieta Del Tedesco Lins

Introducción 299

1. ¿Qué es Bolsa Familia?.....303
2. Algunos resultados preliminares del Programa Bolsa Familia.....307
3. Programas de transferencias de ingreso: sobre su componente político y el debate que suscita en la sociedad.....313
4. Últimas palabras 317

Bibliografía 319

Presentación

Estimado lector,

El Instituto de Investigaciones Económicas (IDIES), de la Universidad Rafael Landívar, y la Fundación Konrad Adenauer se complacen en poner a su disposición la publicación "Construyendo la agenda social en Guatemala". Este esfuerzo se enmarca en un programa de cooperación entre ambas instituciones para el análisis, discusión y propuesta de política social en el país.

Desde hace algunos años el debate sobre temas sociales en Guatemala ha ido cobrando particular interés. También se ha presenciado el surgimiento de diversas iniciativas públicas, privadas, y de cooperantes internacionales que revelan una creciente conciencia y centralidad de los objetivos de política, como: reducción de la pobreza, inclusión social, diseño de intervenciones públicas y-o privadas en procura de generar empleo digno y sostenible y, más recientemente, sobre reducción de la desigualdad económica.

Por otro lado, el final de 2007 ha significado para Guatemala el cierre de un ciclo político y la apertura de uno nuevo, en el que vuelven a abrirse espacios para impulsar nuevos temas en la agenda pública así como para consolidar aquellos esfuerzos que han iniciado y necesitan continuidad para alcanzar los mejores resultados.

Y es que en materia social los indicadores del país son un termómetro incontestable de lo urgente que es, para esta sociedad, reflexionar sobre problemas que aquejan a la mayoría de guatemaltecos. La situación de

la salud y la educación claramente demandan no solo más recursos sino, además, mecanismos institucionales que garanticen su calidad y pertinencia, así como un monitoreo y evaluación constantes.

La presente publicación es fruto del trabajo conjunto de ambas instituciones y de un seminario internacional sobre aspectos fundamentales del diseño de la política social que se realizó en Guatemala, reuniendo las experiencias de Centroamérica y Brasil. El libro busca contribuir al debate nacional y regional proponiendo material de insumo sobre distintos temas estratégicos para la política social en el país. Es fundamental dialogar sobre temas como: reglas de política para asignación de recursos; transparencia en su uso; procesos de economía política para la consecución de logros sociales; o bien, sobre el conjunto de instrumentos que existen para diseñar la política social, muchos de los cuales ya han demostrado importantes niveles de efectividad en contextos similares al guatemalteco.

Para ello se han encomendado artículos sobre una lista de temas considerados estratégicos para la política social. Fueron escritos por investigadores nacionales y extranjeros que, reconocidos por su trayectoria en investigación o desde la gestión pública, intentan señalar el camino por recorrer a la luz de la experiencia internacional y nacional.

Tanto IDIES como la Fundación Konrad Adenauer consideran prioritario continuar haciendo énfasis sobre la necesidad de procurar un modelo integrado de desarrollo que ponga en el centro de la agenda nacional la reducción de la pobreza. Con esto, la política social recobra la importancia debida en una estrategia hacia el bienestar social de la población, base para el desarrollo de una democracia plena y participativa en Guatemala.

Guatemala, octubre de 2007.

Tomás Rosada
Director
IDIES

Tjark Egenhoff
Representante
Fundación Konrad Adenauer

Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía[1]

Carlos Sojo[2]

1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Política Social, Universidad Rafael Landívar, Guatemala. 26 y 27 de julio de 2007.

2 Sociólogo costarricense. Director de la FLACSO Costa Rica
e-mail: csojo@flacso.or.cr

Introducción

Las condiciones de aplicación o de ejercicio de un derecho pueden negociarse, pues no se puede confundir la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica.
Robert Castel

La orientación actual de las políticas sociales, por lo menos en el plano discursivo, no reconoce más controversia entre las prestaciones universales y selectivas. No hay dudas al respecto entre analistas e investigadores. Pero ¿puede decirse lo mismo en relación con los operadores de lo social? Pienso que no. A pesar de la proliferación de argumentos dirigidos a la solución de la controversia, en el marco de las acciones prácticas de los gobiernos predomina esta ruptura. En otras palabras: la promoción de una política social que aquí se denomina "minimalista" produjo efectos institucionales que sobreviven al discurso. Pocos aceptan hoy que lo selectivo o focalizado puede ser un substituto eficiente de lo universal para satisfacer aspiraciones de bienestar, pero muchos todavía trabajan dentro de esquemas institucionales que mantienen viva esta separación.

Así, el punto de partida de esta reflexión es la advertencia de una distancia quizá solamente administrativa, quizá ideológica u ontológica, entre los discursos sobre la política social y su evolución reciente. Dicho de otra forma, lo que interesa es advertir la diferencia entre discursos y prácticas sobre

la política social, una cosa que no es reciente sino constante. En segundo término, interesa pasar revista a la forma más recurrida de la selectividad en el momento actual; como es la aplicación de programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCE) en prácticamente todos los países de la región. Se procurará valorar sus ventajas y limitaciones, además de ponderar su efecto sobre el debate entre universalismo y focalización. Finalmente, la tercera parte está dedicada al examen de los desafíos futuros que aquí se sintetizan en una estrategia y una herramienta: la estrategia consiste en la redefinición del campo de lo social, pensándolo en términos de seguridad; la herramienta se identifica como el *Universalismo Básico*.

I. Lo discursivo y lo real

Las ideas y las acciones que las materializan se mueven a velocidades distintas y quizá en planos paralelos. Puede ser que efectivamente nunca se toquen, y que lo propio de la acción política sea orientar la vida social hacia horizontes verbalizados que nunca se alcanzan porque siempre son horizontes. Como dice Bauman, la política procura fijar significados a la realidad mientras que la sociología impone una permanente competencia entre explicaciones y sentidos. Por ello se podría reconocer como fútil el ejercicio de comparar la realidad descrita en los textos con el hecho histórico.

Pese a ello, la intención aquí es menos profunda. Lo que se quiere es observar cómo las ideas sobre la política social se han cristalizado de una forma peculiar en el quehacer social de los estados latinoamericanos. Para ello se propone simplificar la evolución reciente de las orientaciones de política social a partir de tres orientaciones principales: a) la de la provisión estatal de servicios sociales; b) la de la prestación mercantilizada; y c) una respuesta híbrida que propone "selectividad" para las prestaciones públicas con mercantilización.

Estas orientaciones suponen visiones distintas del contenido de la política, de los objetivos de la intervención y de la caracterización de los sujetos sociales o la demanda social a la que responde. Esquemáticamente, la propuesta puede dibujarse de la siguiente forma[3]:

3 Otros esquemas de evolución de la política social pueden verse en Repetto y Andrenacci.

Cuadro 1. Orientaciones de política social				
Tipo de orientación	**Definición de campo**	**Objetivos de la intervención**	**Medios institucionales**	**Visión de la demanda social**
Provisión estatal	Capital Humano (Educación y salud) y políticas de inserción (vivienda y asistencia social).	Cohesión social. Legitimidad política. Bienestar social.	Estatales.	Usuarios indiferenciados.
Prestación mercantilizada	Creación más o menos ilimitada de mercados y cuasimercados en educación y salud.	Beneficios sociales agregados derivados del libre juego de las fuerzas del mercado: mejoras de calidad de la oferta; ampliación de la libertad de elección de los usuarios.	Privados.	Clientes consumidores.
Modelo híbrido	Mercantilización limitada por la responsabilidad pública del combate a la pobreza.	Control de riesgos de exclusión y freno a límites sociales para el crecimiento económico	Estatales, Privados y comunitarios.	Usuarios y clientes complementados con pobres meritorios.

Una somera revisión del desarrollo histórico de estas modalidades de políticas sociales permite establecer algunas conclusiones generales.

1. Impacto de la prestación universal de los servicios en el desarrollo

La prestación pública de servicios universales en el largo plazo ha producido los desempeños de desarrollo humano más importantes del continente. Aquí confluyen no sólo elementos de diseño, financiamiento y cobertura, sino especialmente aspectos relacionados con la sostenibilidad en el tiempo. Además, vale la pena establecer que estos resultados son producto de políticas tradicionales de ampliación de cobertura universal en educación básica y salud, lejos de motivaciones acotadas en consecuencia de la exclusión social. Dicho de otro modo, invertir en educación y salud supone invertir en capacidades mientras que hacerlo en la lucha contra la pobreza significa atender consecuencias. Por otro lado es necesario establecer cómo se relacionan estas políticas sociales con los sistemas económicos y políticos en los que se desarrollan. La primera fundación proviene de la inspiración liberal de las políticas públicas que, en el plano económico, apunta a la modernización de las economías extractivas con base en un proceso inducido de industrialización y desarrollo urbano. Este período es contemporáneo con la aspiración por modernizar los sistemas políticos a partir de la instalación de regímenes democráticos. Así que la formación de políticas sociales universales sentadas en sistemas de prestación pública no era independiente de los propósitos de modernización económica y política que soportaban proyectos nacionales en formación. El tamaño y la heterogeneidad de los territorios nacionales fueron factores que condicionaron igualmente el éxito de estos propósitos. Países más pequeños y más homogéneos culturalmente, como Uruguay y Costa Rica, consolidaron tempranos regímenes sociales con menores niveles de segmentación que los observados en grandes territorios donde el régimen de bienestar segmentado y dual encontró su máxima expresión.[4]

4 Al respecto véase el comprensivo estudio de Carlos Barba, también el volumen de Gough, Wood y otros y el texto más reciente de Martínez Franzoni que propone una clasificación empírica de los regímenes de bienestar de América Latina.

2. La mercantilización y sus efectos en el dualismo

Los excesos de mercantilización han derivado en una reedición perversa de los regímenes duales del pasado. América Latina adoptó más o menos al pie de la letra arquitecturas de bienestar levantadas sobre la proliferación de relaciones salariales que, sin embargo, no lograron implantación universal. Por el contrario desde hace más de dos décadas la región se encuentra en un período donde los episodios de crecimiento económico no se acompañan de la generación de empleo formal. Al menos en los últimos quince años, de acuerdo con las cifras de la OIT, en América Latina el empleo informal, precario en términos generales, supera por tres la gestación de empleos formales. Así, el dualismo del pasado, sustentado en la exclusión corporativa que dejó por fuera a buena parte de los trabajadores del sector privado, especialmente los dedicados al desarrollo agropecuario, es sustituido hoy por un dualismo típicamente capitalista donde la compra y venta de servicios y prestaciones sociales depende de la capacidad de pago. Con ello se acentúan las diferencias sociales dado que el esquema público de prestaciones nunca alcanzó los niveles de modernización y lujo que hoy exhiben los sistemas mercantilizados. En los extremos, se dispone de educación y salud de clase mundial para los incluidos de las regiones metropolitanas, y ausencia de servicios básicos de calidad mínima para los excluidos de las zonas rurales.

3. Los problemas de las respuestas selectivas

Las respuestas selectivas presentan dos tipos de problema. El principal es la difícil identificación del pobre meritorio. Luego están los riesgos de selección de opciones derivados de los rendimientos políticos potenciales. La cuestión de identificar al pobre meritorio (Lautier), lo que en el siglo XIX se llamó "pobreza de solemnidad" (Guzmán-Stein), no ha cambiado mucho en sus desafíos prácticos para las entidades públicas o privadas que procuran atacar la pobreza. De lo que se trata es de invertir la mayor cantidad de recursos posibles en cierto tipo de situaciones de empobrecimiento que pueden conducir a experiencias de movilidad social ascendente. El buen pobre de hoy es el que con ayuda puntual, limitada en la cantidad y en el tiempo, podrá mante-

nerse fuera de la pobreza por sus propios medios en el futuro. El buen pobre de hoy es la víctima de situaciones de exclusión que una vez superadas pueden garantizar una vida fuera del riesgo de pobreza. Pero en su definición no cuentan por igual todas las formas de la exclusión sino principalmente, y con frecuencia exclusivamente, una: la insuficiencia de ingresos. Amartya Sen ha insistido ampliamente sobre la importancia de los ingresos en estas sociedades como fuente de bienestar, pese a advertir que su importancia es relativa, dado que la misma cantidad de ingresos produce distintas capacidades en virtud de cualidades personales o de grupo diferenciadas: el género, la raza y la etnia, el lugar de residencia, la edad, el estado de salud o enfermedad, etc.

Así, en primera instancia, la definición del pobre meritorio se reduce a pobreza de ingreso, con lo que quedan en segundo plano otras cuestiones igual o en mayor medida relevantes. Es cierto que las políticas selectivas de última generación han procurado atender estas características, pero no cabe duda de que, desde la racionalidad del gobernante, los efectos tangibles asociados a la disminución de la proporción de población viviendo con ingresos por debajo de la línea de pobreza son mucho más relevantes que las "ganancias" culturales que puedan provenir de la equidad de género, de la lucha contra el adultocentrismo, etc.

El segundo tipo de problema se refiere justamente a la localización de las políticas públicas en el imaginario dominante sobre lo que debe y no debe hacer el gobierno. Para decirlo de manera casi caricaturesca: la región pasó de una aspiración paternalista con respecto al papel del Estado a una suerte de fuga hacia el mercado, quedando el Estado despojado de muchas de sus funciones relevantes en la conducción de lo social. Esta disputa ideológica con lo público se acompañó en el ejercicio de gobierno con la instalación hegemónica de las tecnocracias económicas de inspiración neoclásica, destinadas a aplicar, con el mayor rigor posible, las prescripciones de reforma organizadas en torno al famoso Consenso de Washington. Con ello la lógica del corto plazo (en la teoría económica un año calendario ya es largo plazo), se impuso sobre cualquier intención de programación plurianual de ingresos y gastos. También perdieron atractivo las políticas públicas orientadas al largo plazo: mientras se asignaba a la iniciativa privada las grandes construcciones de infraestructura por medio de un amplio menú de opciones de gestión; en el plano de lo social las prestaciones universales capaces de

producir cambios sociales de larga duración, cedieron su lugar de privilegio a las acciones puntuales orientadas a obtener resultados inmediatos para la gestión gubernamental. Así, la promesa de movilidad social para las generaciones futuras, derivada de las políticas de salud y educación, cedió terreno a la oferta inmediata de cambios en las condiciones actuales de vida cuya capacidad de generar rendimientos políticos inmediatos es, por lo tanto, más clara.

En los países socialmente más avanzados ello significó variaciones en el grado de compromiso público con la educación que, por ejemplo, en el caso de Costa Rica y Chile ha conducido a una importante crisis de cobertura en la educación secundaria –en el primer caso– y a una delicada tendencia a la segmentación de recursos, calidades y oportunidades en un sistema poco articulado –como en el caso de Chile–. En los países de menor desarrollo social la opción preferencial por los pobres, es decir por la política dirigida a los pobres de ingreso, en el corto plazo, ha conducido a severos rezagos en la necesaria consolidación de bases institucionales, normativas y fiscales para edificar políticas sociales de primera generación. Esta es una etapa que simplemente no se puede saltar.

II. Alguna política social es mejor que ninguna

Pese a todo lo señalado, es necesario reconocer que la opción por un equilibrio entre selectividad y universalismo ha implicado importantes luchas contra la política económica conservadora y a favor de una transformación del compromiso ético de los Estados; desde la intervención clientelista y corporativa de los gobiernos autoritarios en el pasado, hacia una situación de compromiso global, tal como la advierte el proyecto Metas del Milenio de las Naciones Unidas:

> "Las estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM deben ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo. También deben ofrecer un marco para reforzar la gobernanza, promover derechos humanos, hacer participar a la sociedad civil y promover el sector privado."[5]

En este apartado interesa recoger las características especiales de las políticas selectivas que se han desarrollado con marcado éxito en la región en los últimos años. Pero antes interesa formular dos consideraciones de orden general.

---

5 Recomendación 3 del Informe Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm

La primera es que el problema de los programas selectivos no estriba en su condición de operación (la focalización de las intervenciones) sino en el entorno en que ello ocurre. En segundo lugar, se debe advertir que, dadas las condiciones de precariedad en las que muchas de las sociedades latinoamericanas atienden las demandas de su población, es probable que los criterios de selectividad bien aplicados apunten más bien al diseño de programas cuasi-universales. En otras palabras, hablar de selectividad en ciertas condiciones de cobertura y recursos disponibles es, por lo menos, un exceso de modestia.

Cuadro 2. Programas Activos de TCE en América Latina y el Caribe al 2007				
País	**Nombre**	**Selectividad**	**Monto de la ayuda**	**Corresponsabilidad**
Argentina	Familias por la Inclusión Social.	454,372 familias.	Por familia: Desde US$46.5 hasta US$91.5 pesos dependiendo de la cantidad de menores. Promedio US$64.25.	Asistencia educativa y control sanitario básico (Vacunas y prenatal).
Brasil	Bolsa Familia.	9 millones 247 mil familias con ingresos per cápita de hasta US$62.00 aprox.	Entre US$8.00 y US$49.00 por famila por mes dependiendo del ingreso y del número de hijos. Promedio de ayuda de US$31.65	Apoyo alimentario (Hambre Cero) Condición de asistencia escolar y sanitaria. Programas complementarios de generación de empleo.
Costa Rica	Avancemos.	30,000 familias en comunidades seleccionadas.	Tope de US$153 por familia por mes.	Asistencia regular y comprobable a la educación secundaria.
Colombia	Familias en Acción.	Familias del 1er Nivel del SISBEN y de regiones con población desplazada. 500 mil familias incorporadas.	US$20.00 subsidio nutricional por familia con niños menores de 7 años. US$6.00 por niño en primaria y US$12.00 por joven en secundaria.	Asistencia nutricional en menores de 6 años y para apoyo escolar en mayores hasta 18 años.

Cuadro 2. Programas… (continuación)				
País	**Nombre**	**Selec-tividad**	**Monto de la ayuda**	**Correspon-sabilidad**
Chile	Chile Solidario.	225,073 familias en pobreza extrema en todo el país.	Programa Puente SUF US$10 mensual por niño. US$20 en caso de invalidez. El Bono de Protección Familiar es un aporte monetario a la familia, que se entrega por un período máximo de 2 años, decreciente semestralmente (moneda al mes de julio 2006): Primer semestre: (U$ 20.7) Segundo semestre: $ (U$ 15.7) Tercer semestre: (U$ 10.8) (6 cuotas) Cuarto semestre: $ (U$ 7.6).	
Ecuador	Programa de Protección Social (Bono de Desarrollo Humano).	Todos los hogares ubicados en el primero y segundo quintil más pobre.	US$ 15.00 por familia por mes.	Educación Salud Nutrición.

Cuadro 2. Programas… (continuación)				
País	**Nombre**	**Selectividad**	**Monto de la ayuda**	**Corresponsabilidad**
El Salvador	Red Solidaria.	Personas en extrema pobreza de los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta. Actualmente 16 municipios.	US$17 por familia por mes.	Educación primaria, salud y nutrición.
México	Oportunidades.	5 millones de familias en 2441 municipios.	US$105.45 mensual máximo por familia con hijos en primaria y secundaria US$178.50 máximo por familia con hijos en tercer ciclo medio superior. US$24.00 por cada adulto mayor.	Apoyo alimentario Becas educativas Apoyo a Adultos mayores.
Nicaragua	Red de Protección Social.	30,000 familias en 9 Municipios.	US$10 por familia por mes en bonos educativos. US$12 de bono alimentario.	Educación Nutrición Atención primaria en salud.
Panamá	Red de Oportunidades.	20,000 familias en pobreza extrema. Meta de 76590 hogares.	US$35.00 mensual por familia.	Asistencia escolar hasta 17 años, atención primaria en salud.

Cuadro 2. Programas… (continuación)

País	Nombre	Selec-tividad	Monto de la ayuda	Correspon-sabilidad
Paraguay	Red de Protección Social Programa Tekoporá (rural) Programa Abrazo (urbano).	Meta de 40,000 familias asistidas y 4,602 niños en el 2008.	US$33.00 mensuales por familia (Tekoporá) y US$79.00 mensuales por niño (Abrazo),	Apoyo nutricional, sanitario y escolar.
Perú	Juntos.	Hogares que tengan entre sus miembros Madres Gestantes, Padres Viudos, personas de la Tercera Edad o Apoderados que tengan bajo su tutela niñas y niños hasta 14 años de edad en 638 distritos rurales. 159 mil familias en extrema pobreza de 315 municipios.	Promedio US$19.00 mensuales.	Educación Primaria Asistencia nutricional. Servicios básicos de salud materna infantil.

Fuentes: http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/criterios-de-elegibilidade/
http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/758/42/
http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/main_ca.html
http://www.juntos.gob.pe/
http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day4/PRESENTACIONPPS_Ecuador_SP.pdf
http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day1/Mutzig_CCTs%20in%20MIC_Brazil_SP.pdf
http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp
http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/perfil_familias_pais.pdf
http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=49&catid=128
http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=297&conID=210
http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/Colombia%20CCT.pdf
http://www.stp.gov.py/DGPPP/ENREP.pdf

La medida de éxito de estos programas puede ser directa o indirectamente atribuible a éstos. Por ejemplo, el aumento de la asistencia escolar o de las consultas médicas es claramente una condicionalidad explícita, pero el efecto de esa corresponsabilidad depende de otros ámbitos de la política que no corresponden necesariamente con el programa selectivo: la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, por ejemplo. Consecuentemente, teniendo en cuenta la escasez de recursos para las inversiones sociales, los efectos indirectos, que apuntan al rendimiento terminal de los programas, pueden ser menores en los países con menor grado de desarrollo de prestaciones universales de calidad y cobertura considerable que en los de mayor desarrollo. Por lo tanto el efecto final de estos programas depende sólo parcialmente de ellos.

Otro aspecto se relaciona con la cantidad de información disponible para la valoración del desempeño. Muchos de estos programas conviven con sistemas de cogestión pública-privada donde los prestatarios privados, tanto de servicios de salud como de educación, no siempre están sometidos a controles y regulaciones que garanticen equivalencia y homogeneidad en los servicios.

El impacto de los programas de TCE para la reducción de la pobreza depende de tres consideraciones según De Janvry (2006): la regla de calificación (condicionalidad), la calidad de la focalización y la regla de calibración (tamaño de las transferencias en relación con la intensidad de la pobreza).

La condicionalidad a menudo está relacionada con una prueba de ingresos; al respecto la mayor parte de los analistas convienen en que efectivamente los programas de TCE mejoran la progresividad de la inversión social en general porque llegan mejor a los más pobres.[6]

La calidad de la focalización siempre conduce a los llamados errores de exclusión y de inclusión; los primeros, relativos a la incapacidad de los programas para atender a toda la población objetivo, y los segundos, derivados del hecho de que ocasionalmente se atiende a población "no calificada". En

6 Al respecto pueden consultarse las ponencias presentadas a la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, organizada por el Banco Mundial en Estambul en junio de 2006. Específicamente los trabajos de De Janvry, Ferreira y Schady.

el caso de Oportunidades de México, De Janvry cita proporciones de 35 por ciento de pobres que no atiende el programa (entonces Progresa) y 20 por ciento de "no pobres" que se filtran entre los beneficiarios. En todo caso, conviene señalar que este tipo de problemas pueden considerarse menores cuando los criterios de selectividad o calificación no sólo incluyen ingreso, sino también otros factores como el territorio. De hecho, la selectividad territorial puede resultar menos exigente en términos de procesamiento de beneficiarios meritorios y puede, de algún modo, concentrarse en efectos agregados, por ejemplo, en el nivel comunitario.

De Janvry basado en información de México tampoco encuentra resultados favorables en relación con la regla de calibración; dado que el tamaño de las transferencias aumenta con el ingreso familiar cuando se esperaría lo contrario.

Más recientemente estudios del International Poverty Center mostraron beneficios que no contradicen lo anterior y contestan positivamente al efecto de los programas de TCE para la reducción de la pobreza:

> "En México, asumiendo que el 20 por ciento de la población es pobre, las TCE reducen la incidencia en un punto porcentual, al 19 por ciento. En Brasil para una línea de pobreza definida como la mitad del ingreso mínimo, la reducción de la pobreza es del 15 al 13 por ciento.
>
> Centrar la atención solamente en el impacto en el nivel de pobreza, apenas abarca una pequeña porción de sus beneficios totales. En México, la TCE como proporción del ingreso total es mayor para los más pobres (hasta el 25%) y se reduce conforme aumenta el ingreso. En Brasil la proporción para los más pobres alcanza hasta el 50 por ciento del ingreso familiar." (Zepeda, 2006).

En otros estudios, indagando sobre el efecto en desigualdad el IPC encuentra que en estos casos el tamaño sí importa:

> "La reducción en la desigualdad producida por el programa Chile Solidario tiene solamente un pequeño impacto, cambiando en apenas

> un 0.1 punto el coeficiente de Gini. La desigualdad en México y Brasil, por otro lado, cayó 2.7 puntos. La clave para comprender estos resultados puede encontrarse en la proporción del ingreso total que en cada caso representa la transferencia. Las bien dirigidas TCE de *Oportunidades* y *Bolsa Familia*, son suficientemente grandes como para producir (una) reducción de la desigualdad, a pesar de que son pequeñas (0.5%) en relación al total nacional del ingreso de los hogares en Brasil y México. En cambio, las transferencias del Chile Solidario son tan pequeñas (menos del 0.01% del ingreso total de las familias) que aun cuando estén bien focalizadas, no logran hacer mella en la desigualdad." (Soares y Zepeda, 2007)

El balance generalizado, con más o menos información, con programas más o menos evaluados, es que las TCE constituyen un avance importante en el desarrollo de políticas sociales tanto por su impacto directo sobre el ingreso de las familias (que aunque no se formule de esta manera apunta a la idea de garantía pública de ingreso mínimo de subsistencia), como por sus consecuencias indirectas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de agencia de individuos y familias en el corto y el largo plazo.[7]

Todo el mundo está bastante advertido de las limitaciones de los programas y de la necesidad de verlos como aspectos integrantes de un complejo mayor de políticas sociales y políticas de desarrollo. En cualquier caso, el interés de los gobiernos por impulsar este tipo de programas, que al mismo tiempo cuentan con respaldo financiero y técnico de los organismos internacionales de desarrollo, augura larga vida para las transferencias condicionadas. En condiciones de extrema necesidad de recursos entre las familias, una política pública que pretende conciliar necesidades inmediatas (el ingreso) con soluciones de largo plazo (el apoyo a capacidades por medio de la salud y la educación) es una buena política. Pero para su éxito definitivo solamente hace falta instalarla en un entorno apropiado de políticas públicas, económicas y sociales, orientadas por criterios de inclusión social.

7 Al respecto véase el comprensivo volumen coordinado por Cohen y Franco.

III. De usuarios a ciudadanos: el siguiente paso

Lo bueno del capítulo final de la novela de la focalización, que son los programas de TCE, es que se han concentrado en un nivel de elegibilidad que en algunos países resulta en proporciones notablemente significativas del conjunto de la población; o en volúmenes de población que no son nada pequeños. La razón es que se ha procurado atención a la población en pobreza extrema y ese, lamentablemente, no es un problema marginal en el continente. En tal caso, las TCE resultan en prestaciones "universales" para todas las personas que prueben su condición de pobreza extrema o de exclusión étnico territorial.[8]

La otra característica positiva de las TCE es que procuran integrar procesos y tiempos, por medio del tipo de relaciones entre la prestación en efectivo y la condicionalidad asociada con la demanda de servicios de salud y educación principalmente, y por el hecho de que la temporalidad acotada de la TCE (máximo hasta la mayoría de edad de los hijos) se encadena con las ofertas de inclusión social futura; que se derivan de mejoras en la condición general de salud y nutrición como en la capacidad de vincularse mejor con las oportunidades del entorno en la medida en que se disponga de mayor nivel de escolaridad.

8 Como ocurre en algunos países con la selectividad en poblaciones indígenas.

El problema de las TCE es menos de diseño y más de práctica concreta. ¿Hasta qué punto los países están comprometidos con las mejoras de calidad y cobertura que son necesarias para garantizar que la corresponsabilidad familiar se encuentra con la responsabilidad social del Estado? ¿Cuál es el efecto real de estos programas en condiciones de información, investigación y evaluación limitada? ¿Cuál es la esperanza de vida de estos programas frente al ciclo político, habida cuenta de su marcada formulación "gubernamental"? ¿Es posible su blindaje político?

La respuesta a estas interrogantes no depende sólo de lo que ha de acontecer dentro de la gestión de las TCE sino con la política social como un todo integrado. En lo sucesivo interesan dos reflexiones, una sobre el desafío actual de la seguridad social y otra sobre el *Universalismo Básico* como una herramienta razonablemente poderosa para enfrentarlo.

La idea de la seguridad social no puede, hasta ahora, desprenderse de su vinculación al mundo del trabajo. Esto Robert Castel (2004:42) lo formula alrededor de su noción de la "condición salarial" que entiende como "la disposición de una base de garantías y recursos sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro". El problema es que la institución del salariado está cada vez más afectada por la flexibilización de los contratos y la informalización del mercado laboral. De ahí que en la formulación de nuevas condiciones de políticas para la seguridad social debe replantearse las bases de garantías y recursos para la seguridad. Y ello al mismo tiempo requiere una adecuada identificación de los principales riesgos que la amenazan.[9]

Así, la nueva forma de la seguridad social remite a la calidad de la intervención pública en los ámbitos básicos requeridos para garantizar cohesión social y estabilidad política. En opinión del autor, esos ámbitos se constituyen por tres órdenes de seguridad: humana, económica y social.

Al Estado, cualquiera sea su perfil institucional o su magnitud fiscal, no se le puede eximir de sus obligaciones en la oferta de garantías mínimas de seguridad para la sociedad. Cuando se habla de *seguridad humana* aquí,

9 Castel define el riesgo social como "un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social." (2004:35).

simplemente se alude a una demanda social fundamental: defensa de la vida y protección ante el riesgo de perderla. Hay un evidente abandono de la capacidad de control social por parte del Estado en este campo, que se acentúa –y no se mitiga como equivocadamente podría suponerse– con la segregación social derivada de las tendencias a la privatización creciente de los servicios de seguridad.

El Estado tampoco puede desentenderse de niveles básicos de *seguridad económica*. Evidentemente no lo hace con respecto a la seguridad de los emprendimientos empresariales porque justamente las demandas de competitividad exigen reglas de salvaguarda para las empresas que reclaman, siempre, más seguridad para sus inversiones de la que es razonable pedir en tiempos de globalización. La apertura comercial, la disminución del marco regulatorio, el control macroeconómico, en suma, son expresiones del compromiso estatal con la seguridad económica de las inversiones. Pero no existe el mismo nivel de compromiso con la seguridad económica de las personas. Ella depende principalmente de las garantías mínimas al trabajo y a las prestaciones sociales que se le derivan. El trabajo decente por sí solo, sin mayores intervenciones del Estado, es capaz de proveer de umbrales razonables de protección de las personas ante los riesgos tradicionales de la vida cotidiana: el trabajo decente tiene seguros de enfermedad, maternidad y muerte; ofrece pensiones al finalizar la vida productiva; garantiza estabilidad de los ingresos como para pensar en necesidades de largo plazo (la educación de los hijos) y proporciona garantías colaterales para el endeudamiento con causa justa (como la adquisición de vivienda). Por lo demás, ofrece también identidad, espíritu de logro y autoestima. La creación de empleo es un nivel básico de seguridad económica para las personas, y exige activa y sustantiva intervención del Estado.

Finalmente la seguridad social a la que aquí se hace referencia no es la tradicional, sino se refiere a la forma en que el Estado se ocupa de favorecer la creación, reproducción y desarrollo de vínculos primarios. La *seguridad social,* en este sentido, depende de la posibilidad de vivir en un entorno comunitario y familiar que permita el desarrollo de las capacidades individuales. El Estado aquí ha de ser muy activo en la provisión de infraestructura básica, especialmente en las zonas rurales donde se concentra la pobreza

más aguda: eso significa servicios públicos, educación y salud. Igualmente, tiene que estimular el fortalecimiento de los vínculos asociativos porque fortalezas de capital social conducen a mejoras en el desarrollo integral. Debe actuar ante los riesgos de disolución de los vínculos familiares que, independientemente de los tipos de familia, han sido alterados por procesos de descomposición de los que la violencia intrafamiliar y las migraciones son formas dominantes.

La transformación profunda de la seguridad social, y la responsabilidad del Estado para proteger a los habitantes, requiere un complemento. Se trata de la visión misma de quiénes son los sujetos de la acción pública. Se ha advertido cómo, entre mediados del siglo XIX y la actualidad, la necesidad de calificar a los legítimos merecedores de la caridad pública o la solidaridad social ha sido constitutiva de la política de ayuda a los pobres. La innovación del siglo XX fue incluir la protección social para los asalariados que tuvieron entonces oportunidad de integrarse por medio de su condición ciudadana: libertades civiles, derechos políticos y garantías de bienestar. Más que hablar de derechos sociales, el desafío actual es resignificarlos hacia lo que Fitoussi y Rosanvallon llaman "derechos de integración".

> "El derecho a la integración –dicen– va más lejos que un derecho social clásico. En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad social; considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido la noción de integración, al articular auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática." (2003:220)

La herramienta para aproximarse a la constitución de derechos de integración para la garantía de la seguridad social proviene de una articulación armónica entre las posibilidades fiscales, las demandas sociales y los efectos derivados del progreso alcanzado con las prestaciones selectivas. Todo ello procesado políticamente sin perjudicar la salvaguarda de los derechos ciudadanos que tutela. Esa herramienta empieza a perfilarse con lo que algunos han denominado "Universalismo Básico".

La idea del universalismo básico pretende señalar la importancia de impulsar objetivos de desarrollo social que son elementales para potenciar posibilidades de progreso material para las personas y, por esa vía, mejorar la competitividad externa de las naciones. La propuesta es que cada país garantice "…la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancia del principio de selección de los beneficiarios de los servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que éstos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes." (Filgueira *et al.,* 2006:21). Por ejemplo, en muchos países de la región completar la enseñanza primaria en las zonas rurales es un desafío de universalismo básico que para los de mayor desarrollo humano se sitúa en la enseñanza secundaria. Se trata de una idea en discusión, de un debate en marcha del cual pueden extraerse algunas reflexiones aún preliminares.

¿En qué se diferencia la idea de universalismo básico de las versiones previas y actualmente en curso de la política social? Resumiéndolas en tres tipos, que son a su vez momentos: el primero es de una aspiración universalista alcanzada apenas en unos cuantos países y en los demás truncada por un desempeño socialmente segmentado sustentado en relaciones salariales y centrado en la prestación estatal; el segundo es un régimen híbrido que mantiene preferencias a favor de ciertos grupos asalariados pero que ofrece condiciones para la creación de mercados en las distintas prestaciones sociales (desde la salud, hasta la vivienda social y las pensiones); y finalmente una orientación minimalista donde la forma más dinámica de las políticas sociales se concentra en la atención de la población definida como pobre.

En relación con el primer modelo, el universalismo truncado o segmentado, el universalismo básico pretende actuar sobre los efectos excluyentes de la segmentación de los beneficios a favor de ciertos grupos gremiales o asalariados, actitud especialmente importante en una época en que buena parte de los ingresos derivados del trabajo no se originan en relaciones salariales. Además, las prestaciones derivadas de una estrategia de universalismo básico han de considerar las limitaciones fiscales a fin de propiciar aproximaciones graduales y selectivas a los objetivos universalistas, al tiempo en que se

generan condiciones sociales y políticas para aumentar la masa de recursos, especialmente provenientes de impuestos, para el financiamiento regular y sostenible de los programas sociales.

Con las prestaciones híbridas cuasi-mercantiles, el universalismo básico reconoce el rol central del Estado en la afirmación de estrategias de largo plazo, así como la necesidad de rigurosos sistemas de regulación que garanticen que las prestaciones asignadas a empresas no sacrifiquen calidad y cobertura en beneficio de rentabilidad. Está claro, por lo demás, que dada la concentración de necesidades en situaciones sociales hasta ahora poco atractivas para la operación de empresas, los arreglos institucionales que favorezcan prestaciones privadas en salud, pensiones o incluso educación, tendrán que aportar recursos solidarios a causas universalistas.

Finalmente en relación con las políticas y estrategias de reducción de pobreza, el universalismo básico parte de la convicción de que en ningún país de la región donde se observan logros significativos en la disminución de la pobreza, éstos puedan asociarse al efecto de tales programas de factura más o menos reciente. En los países de la región con niveles relativamente bajos de pobreza tal logro ha sido producto de prestaciones universales de largo aliento, combinadas con modelos de desarrollo económico intensivos en empleo formal.

Bibliografía

Bauman, Z. (1994). **Pensando Sociológicamente.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Barba, C. (2005). **Paradigmas y regímenes de bienestar**. Cuadernos de Ciencias Sociales, 137. San José, Costa Rica: FLACSO.

Castel, R. (2004). **La Inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?** Buenos Aires: Manantial.

Cohen, E. y R. Franco (2006). **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.** México, DF: FLACSO, México.

De Janvry, A. (2006). Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social:¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos? Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.

Ferreira, F. H.G. (2006). El papel de las Transferencias en Efectivo Condicionadas en el Proceso de Desarrollo Económico Equitativo. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.

Filgueira, Fernando *et al.* (2006). Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En: Carlos Gerardo Molina (Editor). **Universalismo Básico: Una nueva política social para América Latina**. Washington, D.C., BID-Planeta.

Fitoussi, J. P. y P. Rosanvallon (2003). **La nueva era de las desigualdades.** Buenos Aires: Manantial.

Gough, Ian y Geof Wood, *et al.* (2004). **Insecurity and Welfare Regimen in Asia, Africa and Latin America.** Cambridge University Press.

Guzmán Stein, M. (2005). Benefactores, pobres mendicantes y pobres vergonzantes: Filantropía y caridad en las relaciones sociales de Costa Rica. En Ronny J. Viales Hurtado (editor). **Pobreza e Historia en Costa Rica**. San José: Editorial Universitaria.

Lautier, B. (2001). Políticas sociales en América Latina. Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. En: **Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad.** Vol. VIII, No. 22. Septiembre-diciembre.

Martínez Franzoni, J. Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son? **Avances de Investigación No. 2.** Madrid. CeALCI, Fundación Carolina.

Schady, N. (2006). Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.

Sen, A. (2000). **Desarrollo y Libertad**. Buenos Aires: Planeta.

Soares, S. y E. Zepeda (2007). Can all Cash Transfers Reduce Inequality? In **International Poverty Center, One Pager**. No. 36, May.

Zepeda, E. (2006). Do CCTs Reduce Poverty? In: **International Poverty Center, One Pager**. No. 21, September.

La continuidad de las políticas en la gestión social: éxitos, fracasos y (des)memoria institucional

Javier Moro*

* Antropólogo. Miembro del Programa Especial Estado y Políticas Públicas del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires.
e-mail: javmoro@gmail.com

Introducción

Es un lugar bastante común entre los técnicos y profesionales vinculados a las políticas sociales llamar la atención sobre el déficit en la continuidad de las políticas. Desde los niveles políticos de conducción de las diferentes áreas de gestión parecería impulsarse siempre una batería de propuestas que parten de cero y no reconocen lo actuado. Esto puede abrevar tanto en incentivos de carácter político, como en un cierto déficit en las capacidades de memoria institucional de las áreas en cuestión. Ambos planos, íntimamente relacionados en la gestión social, serán aquí considerados puntualizando su articulación y la necesidad de construir capacidades de registro y sistematización sobre lo actuado; que se transmitan eficazmente, en calidad de insumos necesarios, para generar reflexión crítica sobre las prácticas y promover el aprendizaje organizacional.

Para tal fin, el recorrido propuesto es el siguiente: en primer lugar, se establecen algunos parámetros básicos para el análisis de los procesos de políticas; en segundo, se reflexiona en torno a los criterios de éxito en las políticas sociales, donde se consideran los aportes desde una perspectiva de valor público y se hace referencia a algunos casos de política social en la región; en tercer lugar, se acota conceptualmente la noción de memoria institucional y se indaga sobre su vinculación con el éxito y la continuidad de las políticas; finalmente, en cuarto lugar, se presentan algunos comentarios a modo de conclusión.

I. Acerca de los procesos de políticas públicas

El punto de partida será contextualizar los escenarios donde se dirime la continuidad o no de las intervenciones públicas, y donde éstas son ponderadas en tanto éxitos o fracasos. Para tal fin, el autor se apoya en la perspectiva del análisis de políticas públicas, recuperando diferentes aportes de esta (multi)disciplina y de sus progresivas revisiones de modelos. La concepción acerca del proceso de políticas será fundamental para considerar la importancia de la continuidad de determinados lineamientos fundamentales, así como el peso que adquieren los legados institucionales y el ejercicio de una memoria organizacional que tenga efectos en la toma de decisiones y en la implementación de políticas. Así, partiendo de un modelo racionalista del proceso de políticas, sería alta la expectativa acerca de la continuidad de las políticas y se supondría que esto se generaría a través de un uso abundante del saber acumulado por la propia organización; con una incidencia directa en la toma de decisiones.[1] En forma contrapuesta, si se otorga prioridad a los procesos de negociación entre actores con diferentes capacidades y recursos de poder, las características distintivas serán los intereses y las visiones de los actores dominantes, así como su permanencia en los ámbitos de decisión. En todo caso, la memoria institucional y la continuidad o no de los lineamientos de políticas aparecen supeditados al entramado particular de actores en cada ámbito de políticas.

1 Esta concepción racionalista acerca del funcionamiento de los procesos de políticas, si bien ha sufrido muchas críticas y ha caído en desuso en los ámbitos de investigación, sigue siendo un presupuesto bastante común para muchos técnicos, profesionales y burócratas de los ámbitos de gestión.

El auge y desarrollo de los estudios de políticas en la segunda mitad del siglo XX marca un derrotero desde modelos más simplistas y lineales, ya prácticamente en desuso, hacia aquellos que asumen la complejidad como característica inherente y central de estos procesos. Así, los primeros aportes sistemáticos de los analistas enfocaban la instancia de la toma de decisión y, en base a un modelo (analítico y normativo) racionalista,[2] procuraban discernir la solución más eficiente, entendida como la mejor opción para optimizar recursos y obtener resultados eficaces; cuestión que en los hechos estuvo lejos de funcionar. De allí que los enfoques analíticos posteriores comenzaron a considerar diferentes factores y el peso de los actores que entraban en el juego estratégico característico de estos procesos. Así, pueden mencionarse desde los tempranos aportes de la corriente llamada pluralista,[3] que fijaba la atención en la interacción entre actores o, puntualmente, la vertiente llamada incrementalista que promovía un tipo de análisis más anclado en la cultura organizacional, donde, por ejemplo, el criterio de decisión no era lo óptimo sino aquello aceptable que diese respuesta a la urgencia ("salir del paso"); aquí primaba una cierta lógica de echar mano de lo accesible, lo conocido y donde se implicaba de manera directa, explícita o implícitamente, a la memoria institucional (tal como se retomará más adelante). Esto se vincula con las diferentes vertientes del neoinstitucionalismo que centraban el análisis en el peso de las reglas formales e informales, en la cultura organizacional y/o en los llamados mapas cognitivos como marcos de orientación y de restricción para la acción de los actores.[4]

Este amplio abanico de perspectivas sobre las políticas marca una evolución hacia modelos cada vez más complejos, donde más que suponer y/o pretender una secuencia lógico-técnica, se apunta a ponderar los factores inesperados, el conflicto entre los actores, las relaciones de poder, y donde las capacidades de negociación, de persuasión[5] y de articulación[6] se presentan como recursos clave y estratégicos. En tal sentido, la articulación entre conocimiento (ya sea el saber acumulado por la organización o el conocimiento de ámbitos de investigación) y políticas se dirime en escenarios complejos y dinámicos, a través de procesos abiertos y entrelazados.

2 Laswell (1994).
3 Entre otros Lindblom (1991).
4 Para una versión sintética sobre el neoinstitucionalismo puede consultrse a Vergara (2001).
5 Majone (1997).
6 Kingdon (1984).

Esta perspectiva, ubicada en el nivel interactivo, puede complementarse con una mirada sociológica de corte más estructuralista como la noción de campo de Bourdieu que, en analogía a la noción de campo de fuerza o campo gravitatorio, resulta útil para poner en perspectiva las posiciones, las relaciones, los discursos y, en definitiva, la lógica y los sentidos que guían la acción de los sujetos al interior de cada ámbito específico de política social. Los sujetos desarrollan sus acciones en un contexto determinado. Una forma de acotarlo es considerar la posición que cada agente ocupa al interior de un campo, es decir, dentro de un entramado de posiciones y de relaciones que se establecen a partir de éstas. Los motivos o incentivos de cada agente son el componente subjetivo de la acción social que sólo adquiere sentido al interior de estos ámbitos. La disputa entre los actores por la apropiación de un capital (económico, social, cultural y simbólico) es constitutiva de la conformación misma de cada campo.

En tal sentido, existe una variedad de escenarios y de prácticas en las áreas sociales que delimitan características distintivas al interior de los ámbitos sectoriales; así el sector salud, educación, vivienda, seguridad social, tercera edad, infancia vulnerable, etc., presentan características propias en correspondencia con la noción de campo. Igualmente, vale una aclaración, la aplicación de la noción de campo no queda subsumida exclusivamente al sector organizacional-estatal en cuestión, sino que abarca los ámbitos académicos y de producción de conocimiento que generan el saber y la experticia propia sobre la temática en cuestión, así como también los ámbitos de circulación y de consolidación de esos conocimientos. Allí entran en juego las universidades, los centros de investigación y formación, las corporaciones profesionales, los llamados "tanques de pensamiento", las redes de expertos y los organismos internacionales.

La mirada más estructural de la conformación de campos (e instituciones) sumada al énfasis en la interacción de los actores promueve una doble mirada en los procesos de políticas y, de este modo, permite recuperar las dimensiones cultural y política como constantes, inherentes y entrelazadas en el desarrollo de tales procesos. Esto, por un lado, previene de caer en una lectura lineal de la mera interacción entre personas o individuos sin inscripción contextual y, a la vez, en sentido contrario, evita mirar sólo el plano estructural que no considera los sujetos (o bien, estos quedan muy diluidos). Esta consideración cruzada, desde un plano estructural e interactivo para los procesos de políticas, define características fundamentales de los escenarios donde se define la ponderación de los logros y de los errores de la política, así como sus formas de transmisión.

II. Acerca de los éxitos y los fracasos en la gestión social

Las políticas sociales constituyen uno de los soportes fundamentales de los regímenes democráticos en términos de gobernabilidad, equidad y cohesión social. Esto en América Latina implica desafíos enormes considerando las condiciones históricas de desigualdad estructural, que tienden a reproducir situaciones de pobreza y de exclusión para amplios sectores de la población. A su vez, las políticas sociales no siempre acompañaron procesos de democratización y de construcción de igualdad en estas sociedades, debido básicamente a la sencilla y bastante obvia razón de que dichas políticas responden a la orientación general que les impone la conducción política del Estado, la cual, en muchos países de la región, tuvo recurrentes períodos dictatoriales y de gobiernos con marcada orientación elitista, o que impulsaron reformas pro-mercado en años recientes. No se trata aquí de llevar a cabo una indagación historiográfica, pero sí de llamar la atención para no perder de vista la referencia a una perspectiva necesariamente histórica en el abordaje del análisis de las políticas sociales y de su inscripción en una interrelación dinámica que desde la esfera estatal se promueve respecto al mercado, al ámbito comunitario y a las familias.

Hecha esta referencia inicial, a modo de precaución genérica, conviene advertir que en lo que sigue el nivel de análisis está directamente referido a la gestión de los procesos de políticas sociales, desde donde se enfoca en las nociones de éxito y fracaso. Para ello, un aspecto específico de las políticas sociales lo constituye la conformación fenoménica de las situaciones que

constituyen sus objetos de atención; esas cuestiones, situaciones, o problemas sociales son de naturaleza multidimensional, generalmente complejos, cambiantes y, lo que los vuelve más difíciles de asir para las intervenciones, frecuentemente condicionados por una multiplicidad de factores causales (a veces incluso no del todo esclarecidos). Los problemas sociales se entienden aquí como situaciones consideradas anómalas por actores involucrados con capacidad suficiente para incidir en el proceso de política y/o hacer oír su voz en la esfera pública. Es decir, que no existen problemas por sí solos sin sujetos que los cuestionen como tales. En esa politización de necesidades (Fraser, 1989) intervienen intereses, percepciones y valores, propios de cada actor (individual o colectivo, social o estatal) y sus recursos de poder (capacidades para imponer puntos de vista, para peticionar, para conformar la agenda, etc.) en una trama relacional al interior de cada campo específico de política social.

La disputa de las diversas perspectivas e intereses se realiza, al menos en parte, en la esfera pública. Esto implica un proceso colectivo donde, además de la racionalidad técnica que lidera los ordenamientos causales (propios de las distintas metodologías de elaboración de proyectos sociales y de los ámbitos disciplinarios de conocimiento experto de cada campo), se incorpora la necesidad de convencer, persuadir, generar acuerdos y construir coaliciones. En esta interacción, se conforman los problemas sociales a través de imaginarios y representaciones sociales, tanto en la esfera pública como a través de la creación de sentido al interior de cada campo. Es allí donde cobran relevancia las percepciones colectivas, los saberes y conocimientos, así como los valores y cosmovisiones. Estos elementos se inscriben en la dimensión cultural concreta de los participantes de cada proceso particular de política social, donde la memoria institucional predominante en cada campo juega un papel estelar y, en buena medida, otorga las credenciales relativas al sentido y al valor de las intervenciones.

¿Qué es lo que inviste a determinados resultados como éxitos o fracasos? ¿Cuánta correlación tienen estos parámetros con la continuidad o no de las políticas? Lo primero que conviene dejar en claro, en virtud de lo ya descrito respecto a los procesos de políticas y, justamente, la prioridad de la política por sobre una lógica meramente técnica o racional(ista), es que el éxito no garantiza la continuidad de la política, ni el fracaso su interrupción.

Al menos, si éstos se establecen exclusivamente en base al logro de los objetivos programados. Hay factores de legitimidad social que se ponen en juego y que, por ejemplo, a veces se vinculan con la necesidad de mostrar que, al menos, algo se hace frente a una situación determinada, más allá de la capacidad efectiva para revertir esa situación.

Ahora bien, aun tomando esta advertencia de no linealidad entre resultados o impactos y la continuidad de políticas, la pregunta en torno a qué se considera éxito se mantiene. Y allí dependerá del nivel desde el que cada investigador se sitúe para establecer el balance en cuestión. Un enfoque sería acotarse a los objetivos programáticos y adoptar como recorte el universo poblacional y los tiempos planteados por la intervención; mientras que otra mirada también podría plantearse desde una perspectiva de largo plazo, que considere una escala social mayor a la estrictamente "del programa". Esto no implica que ambos posicionamientos sean contrapuestos, antes bien, lo ideal sería que abonen en el mismo sentido, pero esto depende en cada intervención particular, de la escala, de su continuidad y de su articulación con el contexto.

A nivel programático hay abundante literatura, ya sea desde la planificación o desde la evaluación de políticas sociales, que acota con bastante precisión los criterios de eficiencia en el logro de resultados e impactos, así como también hay numerosos aportes que echan luz sobre los procesos, la construcción de viabilidad y la entrega de servicios con calidad. Por otra parte, en años recientes se ha instalado fuertemente en los ámbitos de discusión académica sobre gestión la noción de valor público (Moore, 2000) como parámetro de éxito o como guía para las políticas. Sin embargo, más que un concepto preciso y acotado, la idea de valor público se pone en juego como una noción que permite establecer algunos criterios en torno a qué mirar, sin llegar nunca a precisarlo del todo. Esto, en términos operativos implica dejar planteada la discusión, establecer qué buscar, sin delimitar del todo ese contenido. Más allá de las objeciones o críticas que pueda recibir el concepto por esta amplitud y ambigüedad, aquí esta supuesta falencia teórica se rescata como una condición inacabada, propia de los procesos de políticas. Procesos abiertos y dinámicos, con multiplicidad de actores que, frecuentemente, participan en representación de algún colectivo social, o bien, en el caso de los actores estatales, deben asumir mandatos

institucionales y donde es necesario establecer un horizonte normativo común. Por más genérica que sea la idea de trabajar en pos del interés social y del bien común, marca una posibilidad, un potencial, si se quiere utópico, punto de encuentro donde las partes se reconocen, se sienten contenidas, pero no como fin alcanzado, sino justamente para entablar la disputa en torno a ello.

Este sentido abierto e incompleto del valor público se entrelaza en cada contexto histórico particular con otros valores y demandas de alta significación social. Así, actualmente en América Latina cobran relevancia, entre otros, la inclusión social, la gobernabilidad democrática y la equidad. Lo que implica asumir como enormes asignaturas pendientes la construcción de ciudadanía para los amplios sectores de la población históricamente excluidos, sin acceso a los servicios básicos y en situación de pobreza; entrelazándose con la construcción social del espacio público, de un sentido colectivo de pertenencia en términos de igualdad y de apego a las instituciones; lo que, a su vez, está atravesado por los elevados niveles de desigualdad que imperan en la región.

Ahora bien, dónde y cómo evaluar si las políticas sociales construyen valor en este sentido. La generación de valor público, en tanto valor que se plantea como bien colectivo (universal) debe canalizarse a través de procesos específicos y demandas particulares que conllevan una dimensión subjetiva desde los actores implicados. Todo proceso de política pública se pone en juego a través de medios (recursos, organizaciones, autoridad e información), escenarios (institucionales) y productos (bienes y/o servicios). La característica de estos tres componentes es que son públicos, o al menos debieran serlo desde lo normativo. Pero como señala Rabotnikof (1998) la noción de lo público puede implicar distintas acepciones, por tanto propone diferenciar tres sentidos: lo público como apertura, como visibilidad y como bien colectivo (hasta acá desarrollado). Estos tres sentidos de lo público pueden constituir ya sea una característica del proceso, en tanto los actores implicados así lo entiendan y lo construyan en su interacción; como también, y este es el caso de la gestión social (y pública), un ideal en términos normativos, ya que la misma puede plantearse objetivos tendientes a generar participación en el proceso, hacerlo con transparencia y promover valor público.

Al respecto, es posible establecer dos dimensiones de análisis en cuanto a las intervenciones y el logro de valor público.[7] Ambas abren dos instancias sustantivas que no necesariamente se corresponden, al menos de manera directa: por un lado, obviamente el valor público implica el logro de resultados e impactos en cuanto a resolver, revertir o, así sea, paliar la situación problemática que dio origen a la intervención. Pero además importa el cómo, el proceso a través del cual se generaron esos resultados, es decir, qué implicancias tiene para los actores involucrados, entre ellos particularmente para la población sujeta al programa, en términos de relaciones de poder, de compromiso con lo público, etc. Mientras la primera dimensión se corresponde con el valor público en el sentido de generar inclusión social; la mirada en términos de proceso y de relaciones de poder, lo hace con el valor de la gobernabilidad democrática; y ambas se vinculan con el logro de la equidad. Así, es posible que aun alcanzando resultados e impactos positivos, una política no fortalezca relaciones horizontales y de igualdad, como el caso, por ejemplo, del "clientelismo" en las políticas sociales. En contraparte, podría plantearse una situación donde exista un proceso muy rico en cuanto al (re)posicionamiento de los actores, la construcción de capital social, etc., pero cuyos resultados e impactos no sean los esperados.[8]

Dicho esto, se puede desagregar algunas consideraciones puntuales respecto a la noción de éxito, en el sentido de valor público a través de las dos dimensiones presentadas, haciendo referencia a casos concretos de políticas sociales en la región. Desde una perspectiva de largo plazo, las políticas sociales que más se acercan a la generación de valor en términos de equidad e igualdad de oportunidades, cohesión social y gobernabilidad democrática, son los sistemas sociales universales (o próximos a ellos) que, durante buena parte del siglo XX, caracterizaron particularmente a los países del cono sur. Más allá de los matices que pueda presentar cada caso particular, lo que

7 También puede establecer dos planos de incidencia para esclarecer el logro del valor público, respecto a la población llamada beneficiaria directa y a la comunidad en general que aparece, en algún sentido, como beneficiaria pero de manera indirecta o a mediano plazo.

8 Hay que tener en cuenta que el tránsito entre resultados e impacto no es directo ni lineal, en muchos casos depende de condiciones de contexto que deben acompañar la intervención y, siempre, está mediado por la eficacia de la hipótesis que sustenta la política (es decir, que existían determinados factores causales que generaban el problema y sobre los que era posible incidir).

interesa resaltar aquí es su considerable incidencia en la conformación de un imaginario social de tipo igualitarista, donde la movilidad social ascendente era una expectativa realizable, ya sea en el propio ciclo de vida del sujeto o, especialmente, inter-generacionalmente. Ahora bien, esta articulación virtuosa entre una economía que funcionaba con pleno empleo y un sistema de servicios sociales de educación y salud que tendía a la universalidad, podía presentar seguramente matices, fragmentaciones en su interior, cierta rigidez para resolver problemas de accesos de determinados sectores e incluso, contradicciones entre el diseño y el proceso de implementación. El caso del sistema educativo que funcionó en Argentina, por tomar un ejemplo, puede presentar cierto contrapunto bajo la consideración de las dos dimensiones de valor público antes sugeridas. Así, es posible establecer la paradoja de un dispositivo fundado en una férrea disciplina escolar con tintes autoritarios (dimensión del diseño y de los resultados esperados en términos formativos) y, a la vez, el funcionamiento de la escuela como un espacio de encuentro y de mixtura social (dimensión del proceso que daba cuenta de su imbricación con el contexto[9] y forjaba imaginarios sociales igualitaristas que, en cierto punto, rebasaban el disciplinamiento verticalista).

Otro caso que se puede considerar es el de los programas integrales de combate a la pobreza que, en algunos países, han logrado un impacto importante. Al respecto, aquí se hará mención del Chile Solidario[10] que permitirá puntualizar algunas consideraciones en términos de decisiones (y aciertos) de gestión. Chile Solidario se define como un Sistema de Protección Social, con una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción para abordar la extrema pobreza. El sistema tiene tres componentes: apoyo psicosocial personalizado e intensivo y bono de protección familiar (componente temporal); subsidios monetarios garantizados (durante dos años y en un monto decreciente para evitar la dependencia); y acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de

9 En cierta medida existe un contrapunto con la situación actual, donde los diseños institucionales y las modalidades de gestión son mucho menos autoritarios, pero donde el contexto de fragmentación y segregación urbana dificulta de manera considerable la continuidad de la escuela como lugar de encuentro con el "otro" social.

10 Se podría mencionar otros de gran escala y también destacados en la región, como son el Bolsa Escola en Brasil y el Jefas y Jefes de Hogar en Argentina. Al Oportunidades de México se hace refencia más adelante.

previsión social. Este Programa, en una característica común con otros en la región, se postula como integral en el abordaje de la pobreza por reconocerla como problema multidimensional que excede la capacidad de respuesta sectorial de cualquiera de las áreas sociales por sí solas. Por tanto, se presenta como superador del modelo de la "focalización por sector" e intenta romper, justamente, esa lógica sectorial en que se organizan los beneficios y servicios del Estado. Para ello, plantea que los programas dirigidos hacia los sectores más pobres deben compartir objetivos específicos concordantes entre sí y criterios de elegibilidad uniformes (Mideplan, 2004: 4).

Esto se traduce en una estrategia que reformula aspectos específicos y clave de la gestión:[11]

a) los actores estatales pasan a desempeñar un papel activo en la identificación, captación y acompañamiento de las familias más necesitadas;
b) la unidad de intervención, anteriormente ubicada en la persona, pasa a ser la familia que es interpelada en tanto tal en el cumplimiento de un contrato a través del cual, además del subsidio ya mencionado, se contemplan las situaciones de sus integrantes;
c) se pasa de un sistema de prestaciones dispersas con diversos criterios de focalización, a un sistema integrado de prestaciones, articulado y coordinado por una institucionalidad única (a cargo del Mideplan);
d) el Programa se propone una articulación coherente entre componentes asistenciales (ante la urgencia) y promocionales tendientes a lograr la superación de la situación social que atraviesan (allí son clave los compromisos asumidos en el contrato familiar, que son específicos a cada caso);
e) el acceso al sistema se postula como un derecho,[12] esto significó dejar sin efecto el ingreso por cupos;
f) la familia pasa de un papel pasivo a uno activo a través del contrato donde asume compromisos tales como: la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar;

11 Se utiliza como fuente: Mideplan (2004: 20-22).
12 Igualmente el subsidio está acotado a 24 meses.

g) el programa plantea una estructura de incentivos tendientes a dinamizar los recursos y desincentivar la dependencia del subsidio estatal, de allí la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses, período durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso y se mantienen los demás subsidios.

El caso del Chile Solidario presenta un diseño inteligente de gestión intersectorial que neutraliza los mayores déficit de los programas focalizados (estigmatización de la población) así como también las típicas falencias de las intervenciones sectoriales (fragmentación, dispersión, superposición, etc.). En base a una clara institucionalidad fundada en un fuerte apoyo político (una autoridad clara y con poder) logra instalar un programa masivo con criterios de focalización pero sin cupo, que se entrelaza con el acceso a los servicios básicos y al mundo laboral. La familia, como unidad de intervención, se convierte en el eje de articulación de las diversas prestaciones y servicios[13] bajo una coordinación unificada tanto a nivel político como en la implementación en el terreno.

Volviendo al ámbito educativo, experiencias relativamente recientes dan cuenta de la apertura de los servicios de educación a la participación de madres y padres en la administración escolar, tales son los casos de Centroamérica –PRONADE en Guatemala, PROHECO en Honduras y el EDUCO en El Salvador– que han aplicado reformas similares con el objeto de ampliar la matrícula en las áreas rurales y mejorar la eficiencia. "La información disponible sugiere que las reformas generalmente conducen a mayor potenciación de la comunidad y de la labor docente, lo que genera: a) mejor uso de la capacidad limitada actual de los maestros y escuelas; b) mejor cobertura en las zonas rurales; c) leve mejoramiento en el flujo de estudiantes; y d) resultados en términos de aprendizaje al menos al mismo nivel que aquellos de las escuelas tradicionales, pese a que las escuelas con gestión comunitaria suelen ubicarse en zonas rurales aisladas y muy pobres" (Di Gropello, 2005).

13 En la región existen otros programas sociales que buscan la integralidad de sus acciones a través de la coordinación intersectorial. En algunos casos en vez de tomar la familia como unidad de intervención, lo hacen a partir del territorio, tales son los casos de Favela Barrios en Brasil y de Villa El Salvador en Perú.

Por su parte, a la hora de ponderar estos programas, Cunill (2004) propone considerar dos dimensiones, que tienen correspondencia con las aquí planteadas, para analizar el logro de valor público: una de carácter más instrumental, en consonancia con los objetivos programáticos, en tanto medio para el aumento de la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del servicio; y otra, más política y de proceso, en tanto espacio que puede generar cierta influencia en la redistribución del poder, en la autoorganización social y en el posicionamiento de los actores. Siguiendo el análisis que propone esta autora, algunas enseñanzas o precauciones en cuanto a la participación directa de los beneficiarios en la gestión de servicios son: a) la participación social no puede basarse en el aporte de conocimientos especializados de parte de la sociedad, allí opera una restricción técnica importante que, si bien fue considerada en el diseño de los programas (que incluyeron capacitaciones para los padres), suele suceder que la participación tiende a quedar acotada en aquellos que ya poseían ciertas capacidades previas; b) la participación no debe sustentarse sólo en incentivos económicos, esto puede ser contraproducente en términos de compromiso y de sostenibilidad; c) el estímulo de la participación no puede desconsiderar el carácter público de los servicios, lo que resulta un punto de tensión permanente en organizaciones con modelos autogestivos que pueden tender a volverse excluyentes con quienes no pertenecen a la comunidad local (territorial o étnica, por ejemplo) o con recién llegados; d) la participación de los beneficiarios en los servicios públicos puede formar parte, a veces, de una estrategia de privatización, por lo que siempre debe estar claro el papel del Estado; y e) la capacidad de participación efectiva en las decisiones estratégicas suele quedar al margen del alcance de madres y padres en estos modelos de autogestión.

Por los diferentes matices de cada caso nacional y cierto déficit en la información disponible (tanto de gestión como de rendimiento escolar)[14] resulta difícil establecer si estos programas son efectivamente exitosos (las ponderaciones varían para cada caso nacional y muestran algunos aspectos positivos y otros negativos). Sí parecen haber demostrado éxitos parciales, algunos ya señalados, bajo condiciones de implementación muy disímiles, que en algunos casos ponen en riesgo su sostenibilidad a

14 Di Gropello, 2005.

largo plazo. Ahora bien, en una lógica de sistema integral de política social y bajo la perspectiva general de valor público aquí planteada (inclusión, equidad y gobernabilidad democrática), el enorme desafío para cualquier reforma en el sistema educativo consiste en que éste funcione efectivamente como base fundamental en la construcción de igualdad de oportunidades. Esto implica considerar si la reforma en cuestión fortalece o dificulta ese objetivo, en definitiva el riesgo es terminar de consolidar (formalmente) circuitos diferenciales (existentes, de hecho) y que colaboren en cristalizar y proyectar a futuro la desigualdad. En tal sentido, es clave ver qué pasa con las condiciones de enseñanza, primero, para luego analizar su impacto en el rendimiento escolar; pero también analizar la presencia de la escuela como espacio público, como lugar de encuentro con el otro, donde las relaciones de proximidad pueden hacer y decir mucho en la construcción de una sociedad más igualitaria y plural. Sin embargo, este es un objetivo de mediano y largo plazo que es imposible de cumplir y/o de evaluar si no hay una continuidad de las políticas y programas.

III. Acerca de la continuidad de las políticas y de las dificultades en la construcción de memoria institucional

La continuidad o discontinuidad de las políticas, ya fue dicho, no se corresponde necesaria ni linealmente con sus éxitos o fracasos relativos. En la región parece primar la "costumbre" de mostrar que lo anterior era errado y que lo nuevo es superador, intentando imponer una marca propia en las políticas sociales que legitime la gestión de gobierno de ese momento. Así, al interior de cada sector de política social, si un programa gozó durante un período el estatus de prioridad institucional, está casi condenado al ostracismo en cuanto se genere un cambio de color político en la conducción del área. Ahora bien, antes de argumentar a favor de la continuidad de las políticas, por lo menos de algunas (lo que se hará a continuación), vale entender cierta lógica que opera detrás de estos cambios antes de condenarlos rápidamente.

En primer lugar, desde el plano normativo, las reglas del juego de una democracia, sobre todo de una electoralista, pasan por los mandatos delegativos de la ciudadanía, en torno a los cuales los representantes deben

dar respuestas. Si estos mandatos van en sentido contrario a determinadas orientaciones de políticas, es correcto suponer que el cambio sea (y debe ser) inminente. Entonces, primer punto, no se está proponiendo una continuidad por sobre el principio de la democracia representativa en cuanto al cumplimiento de promesas, compromisos y mandatos. De hecho, en contraste, se podría plantear una situación de continuidad de políticas más allá del voto mayoritario. Algo así como que gane quien gane las elecciones es lo mismo porque poco o nada va a cambiar[15]; lo cual, en un sentido fuerte y estricto es el fin de la política como ámbito de discusión y de debate, ya que marca una única opción efectiva. Ese fue en parte el ideario hegemónico que en muchos países de la región impuso el neoliberalismo en la década de 1990 respecto de las políticas económicas de ajuste estructural y de reformas pro-mercado.

El ejemplo plantea una situación un tanto extrema que desvirtúa el sentido de la democracia, pero, a la vez, sirve para marcar la asimetría que suele haber entre las áreas de políticas económicas y las sociales. Aquellas, aun reconociendo el componente político dado por la diversidad de miradas e intereses en juego, suelen demostrar frecuentemente ciertos consensos relativamente estables respecto de cuestiones fundamentales.[16] Al respecto, es importante, retomando la noción de campo analizada anteriormente, recordar que estos consensos trascienden el área estrictamente sectorial del Estado, e intervienen ámbitos académicos, redes de expertos y organismos internacionales conformando una cierta comunidad epistémico o comunidad de políticas. Esto supone la construcción de sentido y la acumulación de saber al interior de cada campo, donde se efectúan ciertos debates y se van construyendo determinados consensos, tanto respecto al diagnóstico como a la orientación de las políticas. Por lo que el mencionado contraste con el campo de las políticas económicas da cuenta de cierta volatilidad de los diversos marcos conceptuales que nutren los distintos ámbitos de las políticas sociales y, en correlato, de una debilidad en términos de capacidad de gestión característica de las áreas sectoriales: "Las innovaciones que

15 Sobre la conformación de una suerte de "partido transversal" por parte de los economistas en los años 1990 y el papel que jugaron en las reformas en Argentina, ver Camou (1997).

16 Claro que si estos consensos por efectivos que sean a nivel de generar adhesiones y creencias compartidas, pierden sentido práctico, se tornan en ilusionismos que tarde o temprano se desmoronan. Al respecto, resulta emblemática la crisis en que derivó el llamado modelo de convertibilidad económica en Argentina.

no permanecen son peores que las que nunca sucedieron, porque ellas dejan heridas que van corroyendo la motivación y el compromiso de las personas".[17]

Ahora bien, a modo de segunda precaución, conviene recordar, para no caer en la tentación tecnocrática, que se trata de procesos de políticas; por lo que estas observaciones, así como abrevan de un marco normativo democrático, reconocen la delimitación dada por el entramado relacional de actores y el marco institucional que constituye el escenario para la acción.[18] Donde, como ya fue dicho, predomina la lógica política por sobre la técnica. Esto no quita, pero sí vuelve más complejo el desafío institucional en términos de capacidades de gestión y coloca como punto inherente y siempre latente de tensión, el hecho de la continuidad de las políticas.

En este punto resulta crucial el funcionamiento de la memoria institucional de cada ámbito de política social. Esto no porque la existencia y el buen funcionamiento de una memoria colectiva al interior de un campo y/o de una organización constituya la llave para dirimir la continuidad de las políticas; pero sí resulta una condición necesaria para que esto ocurra y, especialmente, marca una diferencia sustancial respecto del olvido. Es decir, puede haber continuidad o no de las políticas, pero lo que de ninguna manera debiese suceder es que no exista memoria en torno a lo realizado, si es que se pretende conformar organizaciones que aprendan, que den respuestas a problemas complejos y tengan capacidad de adaptación en escenarios cambiantes.

Es el momento de profundizar acerca de la noción de memoria institucional, que guarda siempre un halo de imprecisión, en parte porque todavía no cuenta con desarrollos teóricos abundantes, al menos en lo referido a la gestión pública donde aparece vinculada a los conceptos de desempeño y capacidad institucional por un lado, y al de cultura organizacional por el otro (demás está decir que estos conceptos sí tienen un amplio desarrollo desde diferentes vertientes teóricas). Por su parte, en el ámbito más general

17 Tobar s/a.

18 Una vez más vale aclarar que no se trata de la aceptación de estas reglas del juego en términos de resignación, sino por el contrario, además de un entendimiento de las características inherentes de estos procesos, este carácter deliberativo y de negociación permite visualizar la posibilidad de generar valor en sí solo.

de la teoría sociocultural, la noción de memoria institucional aparece vinculada a la de memoria colectiva. Ambas comparten el hecho de que se trata de cierta abstracción o analogía respecto de los procesos individuales (psíquicos) de memoria, pero que no presentan correspondencias lineales. De hecho, no hay 'una' memoria institucional o 'una' memoria colectiva, más bien, se trata de procesos colectivos que siempre decantan en plural (Yerushalmi, 1988); es decir, que se debiese hablar de memorias, o bien dar por sobreentendido que el concepto da cuenta de una amalgama más o menos diversa de saberes, creencias y recuerdos que conforman una visión relativamente compartida sobre qué, cómo y para qué intervenir y, a su vez, se transmiten inter-temporalmente.

En tal sentido, el autor comparte la definición operativa propuesta por Bertranou (2004: 127) "La memoria institucional es el conjunto de representaciones, pautas de intervención y experiencias (y sus consecuentes valoraciones de éxito y fracaso) que conforman un conocimiento compartido por los miembros de una organización que vincula el pasado con el presente y el futuro, y al que esporádica o constantemente se apela para hacer frente a los desafíos de la organización en relación a su entorno".

La transmisión inter-temporal es algo característico del concepto, sin recordar y sin transmitir no hay memoria institucional posible. Pero no se trata exclusivamente de un sentido que ya viene dado del pasado (y es inmodificable) sino que también el acto de recordar implica siempre una decisión y una acción desde el presente. Es, en tal sentido, un acto (re)creativo que en la gestión de políticas implica cuestiones técnicas y, a la vez, decisiones políticas en torno a qué y cómo recordar y, en cierto sentido, su contracara, qué y cómo olvidar. La memoria institucional dota de sentido, por ejemplo, los aciertos y los errores en la gestión de políticas, ya sea en torno a la implementación, el diseño o la evaluación. Para que este recordar de sujetos al interior de una organización cristalice institucionalmente hace falta que la transmisión del mensaje sea efectiva, esto es, que trascienda lo singular y se instituya de modo tal que el sentido de determinadas vivencias perdure más allá de las personas directamente involucradas en la experiencia originaria. Esto no quita que se necesiten y sean clave los sujetos portadores y transmisores efectivos de memoria.

En el sentido aquí planteado, la memoria institucional es un atributo de las organizaciones y de los campos en que éstas están insertas. Ambas están interconectadas al punto que, en ocasiones, cuando en las áreas de gobierno existe una alta rotación de personal, puede ocurrir que la memoria institucional efectiva respecto de determinada política se encuentre más consolidada en un organismo internacional involucrado en la política que en la propia organización estatal. Por su parte, existe también un cierto "telón de fondo" sobre el que se desarrollan los procesos particulares de memoria institucional en la gestión pública. Ello se refiere, por un lado, al estilo o modalidad de la gestión de gobierno respecto a la apertura o no de los procesos de políticas y a la información en general, donde no es indistinto si existen o no formas regulares de registros, de sistematización de experiencias, de seguimiento estadístico de las metas, o incluso si existen criterios generales para el revelamiento de la información, que la articulen en un sistema público general. A esto se debe agregar la inclusión o no de evaluaciones periódicas que den cuenta de los procesos y de los impactos de las políticas. Pero el punto clave o la pregunta de rigor, más allá de la existencia (en algunos casos meramente formal) de estos instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión, es acerca del uso que se le da a la información generada; cuánto incide ésta en la toma de decisiones de diferente nivel, ya sea respecto a orientaciones generales o a la implementación en terreno, y cuánto retroalimenta los saberes y las creencias organizacionales.

Por otro lado, la construcción de memoria institucional no está exenta de la forma en que cada sociedad procesa su hacer y estar en el mundo, su vinculación con el pasado y su proyección hacia el futuro, los valores intergeneracionales que sustenta y las formas de reconocimiento, de entendimiento y de disputa con el otro en el espacio público. Esto último implica una cierta institucionalidad pública donde, en términos muy generales, en la región merece destacarse un ambiente marcado por la informalidad en la economía, el escaso respeto a la norma y una relación de alta conflictividad entre los distintos sectores sociales. Al respecto, Martínez Nogueira señala: "En una situación de institucionalidad débil la predictibilidad es baja, la memoria no brinda elementos precisos para orientar la acción y el aprendizaje es sólo parcialmente relevante en las situaciones presentes. Esta es una situación de elevada incertidumbre, con muy altos 'costos de transacción', riesgo moral generalizado y dificultades severas para la acción colectiva perdurable y orientada por objetivos compartidos" (2004: 150).

Luego de esta breve revisión conceptual, se puede ejemplificar a partir de un caso cómo la memoria institucional puede facilitar la continuidad y también los cambios en las políticas, al respecto vale el caso del Oportunidades en México. Este Programa constituye otro ejemplo de la aplicación de un programa integral para la población en extrema pobreza que brinda apoyos monetarios en forma de subsidios a las familias y promueve una fuerte articulación con los servicios básicos de educación y salud (con un componente nutricional).[19] En términos de continuidad, el programa reconoce como antecedente directo al "Progresa", y éste, a su vez, al "Pronasol". El primero era un programa iniciado en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo que en marzo de 2002 se transformó en el "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" con una significativa ampliación de cobertura y beneficios. El "Pronasol", por su parte, fue impulsado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari como el primer macro-programa que tomó como foco la pobreza con un enfoque multidimensional.

Así, puede rastrearse una línea de continuidad en los programas a través de tres gestiones de gobiernos, la última aquí considerada es la de la del presidente Vicente Fox que implicó un cambio partidario en la conducción del gobierno central (el primero luego de 70 años de gobiernos priistas). Pero junto a esta continuidad, también pueden verificarse cambios sustantivos en la orientación del programa, a saber:[20] mientras el Pronasol tomaba a la comunidad como unidad de intervención, para el Progresa y el Oportunidades ésta pasó a ser la familia; vinculado a esto, los principales servicios y prestaciones del Pronasol estaban destinados a la ejecución de obras (de saneamiento, urbanización y edilicias-comunitarias), en tanto que los dos sucesores hicieron foco en el fortalecimiento de los activos de los integrantes de cada familia. En los tres programas hay un énfasis en un papel activo de los beneficiarios, asumiendo corresponsabilidad en el control de obras en un caso y en la asistencia escolar y al centro de salud en los otros dos. El acceso al Pronasol estaba más centrado en la demanda y las prioridades de orden político-institucional (punto que recibió críticas por un uso discrecional y partidista), mientras que el Progresa y el Oportunidades fueron ajustando instrumentos técnicos (un mapa de pobreza y un conjunto de indicadores sociales) que les permitió transparentar el ingreso al programa.

19 www.oportunidades.gob.mx.

20 Este análisis se apoya en Cunill Grau (2005).

En esta breve referencia, y a sabiendas que no se trata de una investigación en terreno –por lo que las observaciones aparecen mediadas por las fuentes secundarias citadas y por el sesgo de interés conceptual del autor–, lo que interesa resaltar, y esto va más allá de la discusión sustantiva en torno al tipo de política y su impacto, es la capacidad técnica y política de sostener algunos lineamientos y modificar otros pero sin que esto implique una ruptura o el fin de la política.

Ahora bien, así como la memoria institucional puede facilitar la continuidad de una política y/o acompañar su reorientación, también podría funcionar como resistencia al cambio. Por ejemplo, prácticamente la totalidad de países de la región han modificado las leyes de corte tutelar respecto al ejercicio del patronato estatal, han diferenciado más claramente las intervenciones asistenciales de las punitivas y, en términos generales, han adecuado la normativa con la orientación de la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, aún perduran áreas "duras" judiciales y administrativas que continúan actuando con la vieja lógica tutelar y de control social. En este caso la memoria institucional restringe el avance de una nueva concepción. La pregunta entonces respecto del funcionamiento de la memoria institucional y de la continuidad misma de las políticas se re-sitúa, para entrelazarse nuevamente con las dos dimensiones del valor público planteadas (el proceso y los impactos) y desde allí ponderar la respuesta que se justifique en el logro de la equidad, la inclusión social y la gobernabilidad democrática. En función de lo cual habría que acotar entonces que no cualquier memoria institucional abona en este sentido. Desde lo sustantivo de las políticas, en este caso se trata de memorias institucionales que ameritan una desestructuración como tales, para transformarse en una nueva memoria, una reinvención de la memoria y de la institucionalidad en su conjunto. Desde un plano metodológico de gestión, se trata de memorias institucionales rígidas, herméticas y, por ende, sin capacidad de adaptarse a los cambios en el entorno. Desde lo conceptual, referido a la noción de memoria institucional, el caso plantea algo más que una resistencia al cambio, lo que devela esta recurrente inercia institucional anclada en prácticas de principios del siglo XX, es un límite propio de la memoria institucional del régimen de minoridad; esto es, se plantea como un cambio inimaginable porque le resulta completamente ajeno a los valores que sustenta.

IV. Comentarios finales

La frecuente precariedad institucional de las áreas sociales, donde se incluyen entre otros, un déficit de protocolos y procedimientos (claros y formales), más una alta rotación de personal que suele no contar con estabilidad ni con sistemas de carrera y promoción por mérito de desempeño, marcan un contexto poco proclive para instaurar modalidades de gestión que reconozcan los éxitos y aprendan de los fracasos.

Existe además un déficit en los instrumentos de sistematización de la información, tales como registros, balances o informes de gestión como memoria de lo actuado. Pero lo que es más importante, hay poco uso de la información generada y poca articulación con el ejercicio de la memoria efectiva, aquella que circula por las organizaciones y da sentido a las acciones (pasadas, actuales y proyectadas).

Los procesos de políticas, en un marco democrático representativo, deben asumir la prioridad de los mandatos y compromisos con la ciudadanía, lo que a veces se puede traducir en una reorientación y discontinuidad de la política. A la vez, la lógica propia de estos procesos es ante todo política, por lo que no hay una relación lineal y directa entre éxito y continuidad, como tampoco la hay entre fracaso y discontinuidad. Al respecto se puede mencionar tres condiciones básicas para la continuidad de una política: voluntad política (o al menos la decisión de no bajarlo, los costos de bajar un programa suelen ser más altos para los funcionarios que dejarlos permanecer pero sin figurar en la agenda de prioridades), mantener el flujo de recursos necesarios para el funcionamiento, y consolidar la demanda (de

la propia población sujeta al programa o bien de actores clave con capacidad de incidencia política).

Aún considerando estos dos condicionantes, la continuidad de las políticas sociales es importante porque muchos de los problemas sobre los que se interviene son complejos, arraigados en factores causales múltiples, por lo que las intervenciones sólo pueden lograr impactos en el mediano y largo plazo. Esto plantea una tensión inherente entre los tiempos de la política (regidos por el calendario electoral) y los tiempos de los problemas y sus potenciales soluciones; cuyo punto culminante o nudo crítico suele presentarse en los cambios de la gestión de gobierno.

La construcción de memoria institucional es una capacidad de gestión que, siempre que se plantee dinámica y abierta, potencia la posibilidad de aprendizaje de los éxitos y también de los fracasos; a la vez que permite recuperar más rápidamente experiencias y modalidades ya probadas y simplifica la tarea de la gestión social.

Ahora bien, los usos de la memoria institucional no son ajenos a la lógica de los procesos de políticas, esto es, a un uso selectivo de los recuerdos y de los olvidos en función de los intereses de los actores. En función de lo cual, los técnicos y profesionales promotores de la continuidad de las políticas deben ser conscientes de que la memoria institucional puede operar como un facilitador de este objetivo pero que tendrá una mayor incidencia en la medida que encuentre puntos de convergencia con los objetivos, los valores y la orientación de la política en cuestión; allí se vuelve central la capacidad de transmitir, de recordar y comunicar, en definitiva, de hacer un uso estratégico de la memoria.

Bibliografía

Bertranou, J. (2004). Notas sobre el concepto de memoria institucional. En: Bertranou y otros (comp.) **En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina**. Buenos Aires: Prometeo.

Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. En: **Nueva Sociedad**, No. 152, Caracas.

Cunill Grau, N. (2004). La descentralización de la descentralización de la política social, en ¿Qué hemos aprendido? En: Goma y Jordana (comps.). **Descentralización y políticas sociales en América Latina**. Barcelona: Fundación CIDOB.

—— (2005). **La Intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. Washington DC: BID.

Fraser, N. (2001). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista del capitalismo tardío. En: Lamas, M. (comp.). **Ciudadanía y feminismo.** México: Ed. UNIFEM/ IFE / Debate Feminista.

Di Gropello, E. (2005). Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América Central. En: revista **En Breve**, No. 72, julio, Banco Mundial.

Kingdon, J. (1984). **Agendas, Alternatives and Publics Policies**. Unites States of America: Harper Collins Publishers.

Lasswell, H. (1994). La orientación hacia las políticas. En: Aguilar Villanueva, L. (comp.). **El estudio de las políticas públicas.** México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Ch. (1991) **El proceso de elaboración de políticas públicas.** México DF: Ed. MAP y Porrúa.

Majone, G. (1989). **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. México: Fondo de Cultura Económica. Capítulo IV: Argumentos de la factibilidad. 1997.

Martínez Nogueira, R. (2004). Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente. En Bertranou y otros (comp.) **En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina**. Buenos Aires: Prometeo.

Mideplan (2004). **Conceptos fundamentales: sistema de protección social Chile Solidario, Santiago.** Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Moore, M. H. (1999). **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público**. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Rabotnikof, N. (1998). Privado / Público. En: Revista **Debate feminista**. Año 9, Vol. 18, octubre, México D.F.

Tobar, F. (s.f). **Sustentabilidad de las Políticas Sociales en América Latina. Cómo escapar a la condena de Sísifo.**

Vergara, R. Instituciones y política social en México: una explicación de los procesos de cambio en la política social desde la perspectiva institucional. VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

Yerushalmi, Y. (1988). Reflexiones sobre el olvido. En **Los usos del olvido.** Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

Economía política de las políticas sociales

Ana de Molina*

* Economista guatemalteca. Directora Ejecutiva del Centro de Investigaciones Humanismo y Empresa de la Universidad del Istmo.
e-mail: ademolina@aed.org

Introducción

Ante el nuevo orden político y económico –que representa nuevos desafíos dado el predominio de la tendencia *globalizadora*, en donde la configuración de los bloques económicos ha logrado mayores espacios aun en temas como la propia soberanía de los países– cobran especial interés problemas como la pobreza, la mejora de la calidad de vida, la impunidad y el crimen organizado. Estos flagelos se tornan en preocupaciones nacionales e internacionales, ya que no pocos de estos problemas tienen su origen en las grandes desigualdades económicas y, de no ser atendidos, pueden provocar descontento social que derive en desequilibrios en la convivencia democrática y en el mismo orden constitucional.

En tal sentido, para avanzar en el desarrollo humano se debe considerar la primacía de las prioridades nacionales, especialmente, en atención al desfase de necesidades básicas desatendidas y, por lo tanto, a la urgencia de un aumento del gasto social como parte de la aplicación de reformas estructurales. Guatemala posee los índices sociales más bajos de la región; lo mismo sucede con los indicadores comparativos de gobernabilidad.

La política fiscal es clara al definir que la asignación del gasto público debe atender "con alta prioridad, el gasto social en materia de educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural". También se debe tener presente que "en caso de requerirse un programa de ajuste del gasto público, el gasto social prioritario no debe disminuir, en términos reales y como proporción del PIB".[1] Además, se debe garantizar que éste sea "progresivo,

1 Pacto Fiscal: Ajuste y gasto social.

es decir, que al tramo más bajo del nivel de ingreso, le corresponderá una mayor proporción del gasto".[2]

Lo anterior demanda una asignación que deje atrás el crecimiento vegetativo y conservador de estos sectores y logre un punto de inflexión que marque un crecimiento real sostenido de la asignación presupuestaria para el desarrollo humano con visión de largo plazo. Esto es determinante para seguir avanzando en el proceso de afianzamiento del Estado de Derecho y, por ende, en la consolidación de la democracia. Guatemala debe fortalecer un marco de unidad nacional, en donde se propicien las condiciones que faciliten el desarrollo humano de toda la sociedad, sustentado en la convivencia democrática, el respeto a los derechos humanos, la aplicación de la justicia, la vigencia de la ley, y de las libertades fundamentales.

Estos temas no constituyen algo novedoso, ya existen diagnósticos y propuestas que sustentan este análisis y reflexión. Por ello, cabe preguntarse ¿por qué si se ha logrado avanzar en planteamientos y consensos básicos que definen el norte a seguir, no ha sido posible concretarlos en acciones que permitan definir la ejecución de las políticas públicas sociales, necesarias para afrontar las carencias crecientes en el país? ¿Por qué, si existen acuerdos sobre prioridades básicas como la educación y la salud, el país aún mantiene los rezagos que afectan a la mayoría de la población?

El presente trabajo esboza aspectos teóricos y antropológicos necesarios para la comprensión, con mayor fundamento, del tema. También bosqueja la sustentación legal que otorga el mandato al Estado para que garantice el bienestar nacional. De igual manera, introduce aspectos que, a consideración de la autora, impiden el accionar de una economía política de las políticas sociales; y la injerencia que en éstos tienen diversos actores clave. Finalmente, se hace un llamado a la urgencia de traducir en acciones las políticas públicas sociales, y se plantea una propuesta sobre la base institucional ya establecida, pero aún no potenciada.

---

2 Pacto Fiscal: Congruencia con la producción nacional.

I. Marco teórico

La economía política, según el Diccionario de Economía Política[3] es la ciencia que trata del desarrollo de las relaciones sociales de producción. Estudia las leyes económicas que rigen la producción, la distribución, el cambio y el consumo de los bienes materiales en la sociedad humana, en los diversos estadios de su desarrollo. Revela las condiciones y causas del origen, evolución y cambio de unas formas sociales de producción por otras, más progresivas. Por tal motivo, se le considera una ciencia histórica. La economía política roza los intereses económicos y políticos fundamentales de los hombres y de las diversas clases de la sociedad.

El análisis de economía política "señala los riesgos y las limitaciones que impone la debilidad institucional actual respecto a la aplicación de programas ambiciosos de reforma económica; y destaca, asimismo, la necesidad de comprometer ampliamente el proceso político en los esfuerzos por construir un acuerdo interno que apoye las reformas".[4]

Actualmente, el término *economía política* se utiliza comúnmente para referirse a estudios interdisciplinarios que se apoyan en la economía, la sociología, el derecho y la ciencia política para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influencian la conducta de los mercados.[5] En el ámbito internacional, la *economía política* es una rama de la economía a la que le concierne el comercio, las finanzas internacionales, y las políticas estatales

3 Diccionario de Economía Política, Borísov, Zhamin y Makárova, http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/e/ecpolit.htm.

4 FMI, 2005.

5 http://es.wilipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica.

que afectan el intercambio internacional: como las políticas monetarias y fiscales.[6] Mientras que la economía ortodoxa (o del valor subjetivo) se enfoca en los precios y ve a la producción y al consumo como «efectos» de éstos, la economía política percibe a la actividad económica como el resultado de las necesidades de supervivencia del ser humano articuladas a una comunidad y a sus determinaciones legales, técnico-científicas y culturales.[7]

Aunque grandes escuelas de economía política dividen su análisis en dos paradigmas: el de la distribución y el de la producción, que pueden estar relacionados, particularmente en teorías extremas, lo fundamental es analizar cómo la economía se encuentra al servicio de la persona. Ésta se constituye en un fin, contrario a considerar a la persona como un instrumento, y convertirla en un objeto de la economía. Al considerar esto como premisa fundamental, es posible entonces hacer un análisis y discusión de la distribución de los costos y beneficios sociales, así como de los costos y beneficios del capital. También es posible hacer un análisis de los fundamentos y las bases sobre las cuales la sociedad decide qué producir y de qué forma.

Los recursos al alcance del hombre para satisfacer sus múltiples necesidades son escasos; la economía se ocupa de aquellos que lo son y, como tales, existe la necesidad de seleccionar entre ellos para satisfacer fines alternativos. Para asignar los recursos a cualquiera de sus posibles usos debe existir un criterio que permita hacerlo de la manera más eficiente posible, y la economía trata de aportar criterios racionales para tal fin. Hasta el momento la economía no se ha ocupado en exceso de determinar cómo se forman las necesidades humanas, ni de si son ilimitadas o no; y para ello debería avanzar en el desarrollo de la antropología y la sociología económicas.

---

6 Ibid.

7 http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica#Conceptos_centrales_de_la_econom.C3.ADa_pol.C3.ADtica.

II. Antropología de la economía

La actividad económica es privativamente humana, por cuanto implica la capacidad de elegir, de proyectar y de razonar: exige el uso de una razón libre (o de una libertad racional). Libertad y razón no son potencias incompatibles, sino que se complementan. Su relación complementaria se realiza en distintos niveles. El primero, es el físico: aquí la libertad se muestra como apertura y la razón, como la salida, el medio o instrumento para la satisfacción de necesidades y deseos. El segundo nivel se refiere a las exigencias vitales, los requisitos del hombre para la subsistencia: este tipo de necesidad es el que concierne a la economía. Quizá no es posible contar con una lista que ejemplifique cuáles sean estos bienes primarios y elementales –las necesidades "naturales" en el sentido de "previas" a cualquier elección racional–. Cualquier relación de bienes no es más que indicativa u orientativa. Sin embargo, existe consenso sobre algunos de sus elementos fundamentales como la alimentación, la salud, la vivienda –bienes o necesidades materiales– y la educación o la cultura –bienes o necesidades espirituales– todas ellas necesidades sociales esenciales.[8]

Es necesario considerar dos presupuestos extra-económicos que son el fundamento antropológico de estas actividades: primero, el hombre es un ser de necesidades, y segundo, el hombre busca satisfacer estas necesidades como parte integrante de su tendencia al bienestar y a la felicidad. Aunque corres-

8 Filosofía de la economía. III. Fundamentos antropológicos de la actividad económica. Alejo José G. Sison, Cuadernos Empresa y Humanismo, Instituto.

ponde a cada sujeto individual con absoluta libertad decidir para sí qué es la felicidad y el bienestar y nadie debe imponer a otro su visión particular de la vida lograda; lo que corresponde es garantizar a la gente los recursos para que individualmente pueda alcanzar la meta que se ha propuesto.[9]

El bienestar es un concepto polivalente, cuyas acepciones principales son médicas, filosóficas, económicas y políticas. Los médicos lo asocian con la salud psicosomática del organismo; los filósofos con la felicidad o una vida lograda; los economistas con la renta *per cápita,* el nivel o la calidad de vida de los habitantes de una determinada región; y los políticos y los gobernantes, con un objetivo que cumplir o una meta que alcanzar para todos, o por lo menos la mayoría, de sus ciudadanos.[10] Estas, por supuesto, constituyen afirmaciones generales que exigen múltiples matizaciones para llegar realmente a un acuerdo sustancial en su contenido, ya que puede existir una concepción de bienestar que no necesariamente responde a esa afirmación.[11]

La dimensión política de la noción del bienestar irrumpe tan pronto como se planteen los términos entre los cuales debería (re-)establecerse la relación de igualdad o de equidad, tal como exige la justicia. Si la justicia, en el sentido clásico, se define como "la constante y perpetua voluntad de dar

9 Ibid.

10 Ibid.

11 El libro titulado El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI (original en inglés: "The Work of Nations", New York,1992), de Robert Reich, Ministro de Trabajo del gobierno de Clinton, observa que en la década de 1980 el bienestar de los estadounidenses en general, entendido en términos de nivel de vida, no había aumentado tanto como el de los ciudadanos de los países recientemente industrializados, los cuales, por encontrarse en el sudeste asiático, próximos a China y a Japón, vinieron a llamarse los "pequeños dragones". La razón no está en la disponibilidad del capital, de maquinarias y otros bienes de equipo: gracias a las tecnologías de vanguardia y a la apertura de los mercados, éstos eran cada vez más móviles. Reich incluso llega a cuestionar la validez de una "economía nacional"; y en la medida en que la nación cumple principalmente con una función económica como la provisión del bienestar, su crítica llega hasta la misma existencia de una "nación". La verdadera explicación yace en el trabajo como factor de producción; y no en un tipo de trabajo cualquiera como el de los "productores en cadena" o el de los "servicios en persona" –los cuales obedecen a la política de "pan para hoy, hambre para mañana"– sino en el de los "analistas simbólicos". Es precisamente en este sector del mercado laboral, compuesto por científicos, consultores-académicos, gerentes, empresarios y demás "creativos", donde ha perdido competitividad la economía estadounidense. Y todo ello por una política educativa inadecuada a los tiempos, diseñada más bien para la formación de "productores en cadena" que de "analistas simbólicos". O sea, la nación de los Estados Unidos se había volcado excesivamente hacia una concepción del bienestar de sus ciudadanos basada en utilidades, placeres y "bienes" (i.e. derechos) y no en "capacidades" y recursos humanos. –Ibid–.

a cada uno lo suyo", cabe preguntarse entonces por el contenido de "lo suyo". La determinación de dicho objeto le incumbe primordialmente al político, no ya como filósofo sino como gobernante. Pero hay quienes incluso cuestionan la legitimidad y critican el hecho de que el Estado se preocupe e intervenga en el bienestar de sus ciudadanos, han buscado que el Estado sea cada vez más pequeño e incluso han logrado neutralizar su acción y el cumplimiento de su mandato constitucional. "Éstos desconocen algo tan elemental como lo que podría llamarse el "*fin inmanente*" del Estado en forma histórica concreta de sociedad civil; y por tanto se descalifican a sí mismos como interlocutores válidos."[12]

En cualquier ejercicio serio de la política siempre se halla operante una noción de "lo suyo" –utilidades y placeres, derechos y capacidades, etc.–. La distribución y reasignación de a quién es tarea del gobernante, de quien ejerce el poder –y se asume que también ejerza autoridad–. Sin embargo, para distribuir y asignar el bienestar, se exige primero el volverlo medible y cuantificable. La medición del bienestar se ha conformado en tres patrones diferentes, los cuales han ido sucediéndose con el tiempo. El más antiguo de todos es el de la "renta *per cápita",* que se consigue dividiendo el equivalente en términos monetarios del PNB ("Producto Nacional Bruto" o el conjunto de bienes y servicios producidos por un determinado país durante un año) entre los miembros de la población. Es una función puramente aritmética que no tiene en cuenta los aspectos distributivos (las rentas distintas que necesitan los ciudadanos según sus necesidades) ni las diferencias de precios o, desde otro punto de vista, el poder adquisitivo real, la disponibilidad (carencia o abundancia) de los distintos tipos de bienes, entre otras cosas, que influyen muy directamente en el bienestar personal. La segunda medida utilizada es la del "nivel de vida". Desde 1954 las Naciones Unidas utiliza el Índice de Desarrollo Humano que comprende la renta *per cápita* nacional real más otros indicadores cuantitativos en los campos de la salud y de la educación. Ésto, asociado a indicadores como la nutrición, la esperanza de vida al nacer, la supervivencia infantil, el grado de alfabetización de la población adulta –todos los cuales ofrecen información valiosa referente a la capacitación, productividad y empleo.

12 Filosofía de la economía. III. Fundamentos antropológicos de la actividad económica. Alejo José G. Sison, Cuadernos Empresa y Humanismo, Instituto.

La lista de elementos incorporados en el concepto "nivel de vida" podría variar, pero hay un acuerdo general de que el más importante de todos es el de la nutrición. Resulta que la desnutrición –y no el fenómeno psicológico del hambre ni tampoco necesariamente la mala nutrición que podría darse aún en una persona obesa– es lo que establece el umbral de pobreza (miseria, desnutrición) en un país concreto. Este hecho se debe a que por la desnutrición, los individuos se encuentran incapacitados para realizar actividades como el aprendizaje en la escuela y tareas sencillas como el andar, el transportar cosas, el concentrarse mentalmente, el hacerse cargo de tareas, etc.

Además, para determinar el grado de bienestar de una población, se ha recurrido al concepto de "calidad de vida". Originado en los ámbitos de la salud pública y de la ética médica, se refería a los criterios para decidir sobre la conveniencia de unos tratamientos especialmente dolorosos, agresivos, radicales, de alto costo o todavía en fase de experimentación para los enfermos, ante todo, para los casos terminales. No obstante, la noción de "calidad de vida" ha evolucionado para significar, en la economía del desarrollo, además del "nivel de vida", el grado de libertades políticas y civiles. De ahí que cualquier medición de la calidad de vida que pretende ser relevante tendría que contar con los constitutivos de la renta *per cápita* nacional, la esperanza de vida al nacer, la tasa de la mortandad infantil, el grado de alfabetización de la población adulta y el indicador de las libertades políticas y civiles. Por "libertades políticas" se entienden los derechos de los ciudadanos a participar en la elección de sus gobernantes así como en la legislación; mientras que las "libertades civiles" se refieren a los derechos del individuo de cara al Estado.

En la tarea de perfilar y valorar el bienestar, es claro que la ciencia económica tiene un papel importante en la incorporación de la política pública; pero también es claro que alcanzar el bienestar es un tema político que demanda un quehacer político cabal y válido para acoger adecuadamente las contribuciones de la ciencia económica y de otras ciencias.[13]

13 Filosofía de la economía. III. Fundamentos antropológicos, de la actividad económica. Alejo José G. Sison, Cuadernos Empresa y Humanismo, Instituto.

Esto significa poner la economía al servicio de la persona humana; es decir, la economía que permite intercambios concretos entre las personas, el reconocimiento de derechos, la prestación de servicios y la afirmación de la dignidad en el trabajo. Por lo tanto, la finalidad es la realización del bien común, el bien auténtico y completo de la persona incluido su fin espiritual. Esto evidencia que la comunidad política y la autoridad pública se fundan en la naturaleza humana.

III. El bienestar nacional: fundamentos legales y políticos

1. Constitución Política de la República de Guatemala

En su Capítulo Único, artículos 1 y 2, Capítulo I artículos 3 y 4, y todo lo concerniente al Régimen económico y social, artículos 118 y 119, el Estado se obliga a garantizar a todos los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, el bienestar y el desarrollo integral fundados en principios de justicia social.

2. Acuerdos de Paz

El Decreto Legislativo No. 52-2005, de fecha 7 de septiembre de 2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, constituye un hecho relevante al otorgar el reconocimiento de la validez de los Acuerdos de Paz como compromisos de Estado y de todas las acciones realizadas a la fecha por el Gobierno para su cumplimiento. Con esta declaración de reconocimiento, los Acuerdos de Paz dejan de ser sólo expresión de buenas intenciones respecto al modelo de Estado que aspira Guatemala; se convierten en ley y abren paso a la ejecución de una agenda nacional con inclusión.

Los Acuerdos de Paz plantean un concepto amplio de la seguridad, en el que tanto la seguridad ciudadana como la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Por ello, "los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático."[14]

Los Acuerdos de Paz determinaron la política del gasto público con base en criterios como:

- Prioridad hacia el gasto social, financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica.
- Prioridad a la inversión social en salud, educación, vivienda, desarrollo rural y la promoción del empleo.
- Suficiencia de recursos en el Presupuesto Nacional para el fortalecimiento de los organismos e instituciones garantes del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.
- Eficiente ejecución presupuestaria, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

Es responsabilidad del Estado promover una política social, que la economía normativa demanda bajo los valores éticos y morales. El Estado, en su papel rector de la política social, se ha comprometido a:

- "Aplicar y desarrollar el marco normativo para garantizar la concreción de los derechos sociales y para la prestación de dichos derechos por medio de entidades públicas y, cuando fuere necesario, por entidades mixtas y privadas. Asimismo, debe supervisar su cabal cumplimiento.
- Fomentar y garantizar la participación ciudadana, de acuerdo con el marco normativo, de todos los sectores sociales y económicos que puedan cooperar en el desarrollo social y, en particular, en el acceso integral a los servicios básicos.

14 Acuerdos de Paz, Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

- Asegurar una prestación eficiente, eficaz y con calidad de servicios por el sector público y privado, teniendo en cuenta que la obligación del Estado es asegurar el acceso de la población a servicios de calidad."[15]

3. Pacto Fiscal

Define la naturaleza de la política fiscal, como un proceso de largo plazo, con visión de nación. Indica que por medio del saneamiento sostenible de las finanzas públicas se debe permitir la eficiencia económica, la mejora de la calidad de vida de los guatemaltecos y la descentralización administrativa, que promueva la participación civil en la toma de decisiones relacionadas con las obras y proyectos en el ámbito local. Coloca como centro de la política económica al ser humano, en su integralidad material y espiritual, e indica que su bienestar debe sustentarse en la distribución equitativa del ingreso, el desarrollo económico, social y político, el pleno respeto a los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género. Considera como premisa básica la necesidad de un crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo, capaz de generar empleo productivo y un incremento de la competitividad. Además, indica que la política económica debe ser: integral, coherente y coordinada con el resto de áreas de política pública; diseñada y administrada de forma global y con visión de largo plazo, dirigida a promover el desarrollo económico y social.

En atención a las políticas sociales y en el marco del Pacto Fiscal se debe considerar:

a) el balance fiscal o el aumento de la carga tributaria no son un fin, sino un medio para alcanzar el desarrollo humano y avanzar en la reducción de la pobreza;
b) el aumento del gasto social es un proceso que debe estar acompañado por la construcción de bases de confianza, sustentada en una asignación eficiente y transparente de recursos en un marco político, económico y social, con visión de largo plazo, que logre su apropiación y legitimidad por parte de la sociedad civil.

15 Acuerdos de Paz, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, (6 de mayo 1996).

c) el desarrollo humano y la reducción de la pobreza y pobreza extrema demandan un incremento sustantivo de ingresos del Estado, sobre todo de los tributarios, lo que debe ir acompañado de una cuantificación de metas del gasto público y un aumento de la eficiencia interna y calidad del gasto público.
d) La primacía de las prioridades nacionales, especialmente, porque el desfase de necesidades básicas desatendidas hace evidente la urgencia de un creciente gasto social, para paliar los efectos negativos derivados de la aplicación de reformas estructurales, para avanzar en el desarrollo humano.
e) El gasto público debe asignarse sobre la base del ordenamiento de la política fiscal y responder, por lo tanto, a un marco de estabilidad macroeconómica pero atendiendo el desarrollo social.
f) El Presupuesto de la Nación debe poner énfasis en una gestión más rigurosa, transparente y eficiente, que permita la revisión de potenciales causas de ineficiencias o de gastos improductivos, así como aplicar y ampliar las medidas de ahorro y racionalización. Es importante contar con medición de indicadores de desempeño, dentro de un Sistema de Indicadores de Gestión Pública, que presione para el logro de mayor eficiencia y legitime la asignación y gasto ante la opinión pública.

4. Agenda Nacional Compartida

Suscrita en la ciudad de Guatemala, el 13 de octubre de 2003, por los secretarios generales de veinte partidos políticos, como un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI, constituye un compromiso político que busca contribuir a la transformación del país con visión de largo plazo, fundamentada en la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal, al igual que en las propuestas estratégicas y el programa de desarrollo en los que éstos se sustentan.

5. Acuerdos y compromisos internacionales

El Estado de Guatemala ha suscrito diversos pactos, acuerdos, tratados, convenciones y convenios de carácter internacional que respaldan el compromiso de atender la defensa, el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales. Incluso se establece el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.[16]

6. Otras iniciativas

Se han realizado esfuerzos empresariales y sociales por lograr consensos en materia económica y social. Ejemplos recientes como Plan Visión de País y la Propuesta de Agenda de Desarrollo con Visión de largo plazo 2015, evidencian la iniciativa por avanzar hacia el logro de objetivos comunes.

16 Art. 46, Constitución Política de la República.

IV. Contexto nacional

Guatemala es uno de los países más desiguales de América Latina. La exclusión social y la concentración de la riqueza en poquísimas manos ha sido la realidad secular en el país, en donde la mayoría de la población ve limitado el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas existentes en la sociedad. Eso conlleva a una limitación en el acceso a un ingreso digno, a una escasa participación ciudadana y en general a una limitada participación social. Tal situación coloca al conjunto de la sociedad guatemalteca en una posición frágil frente al desafío que constituyen las exigencias de un mundo globalizado.

Informes nacionales e internacionales sobre Guatemala indican que la magnitud de la pobreza y la exclusión social en las áreas rurales es la manifestación más evidente del modelo concentrador y excluyente que ha caracterizado la formación de la sociedad y la economía del país. La pobreza en Guatemala se evidencia en los bajos indicadores sociales y en la desigual distribución del ingreso, lo cual es resultado del modelo económico vigente, caracterizado por una baja carga tributaria y un bajo gasto social. Mientras el promedio del gasto público social en América Latina y el Caribe superó el 10 por ciento del PIB, durante la década de 1990, en Guatemala no alcanzó el 4 por ciento. Además, ante un inexistente Sistema de Indicadores de Gestión, no es posible medir la eficiencia y calidad del gasto social, el que no siempre ha sido utilizado y dirigido a los sectores más pobres ni a las áreas más aisladas y remotas del país.

En Guatemala, el 49.3 por ciento de los niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica, situación que se agudiza en el caso de los niños indí-

genas, ya que la cifra sube a 69.5 por ciento. La Comisión Nacional de Guías Alimentarias consideró, además de los problemas de salud y nutrición que afectan a los guatemaltecos, otros factores que influyen en su alimentación, como la disponibilidad, el poder adquisitivo, sus hábitos, costumbres y tradiciones. "La mayoría de los guatemaltecos sufre de trastornos nutricionales, estos problemas están relacionados con una alimentación monótona, escasa y baja en vitamina A y hierro, lo que trae como consecuencia problemas de desnutrición, anemia, enfermedades infecto-contagiosas y, en menor grado, problemas de la vista".[17] En Guatemala el número de personas subnutridas pasó de 1.4 millones entre 1990 y 1992 a 2.8 millones entre 2002 y 2004.[18] Además, las medidas de desnutrición global y crónica en la región (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) revelan que los menores de 5 años presentan por lo general un peso bajo o muy bajo, y están sufriendo condiciones adversas en su crecimiento, siendo el caso más crítico en ambas mediciones el de Guatemala. De acuerdo con un estudio del ICEFI los determinantes socioeconómicos de la desnutrición crónica infantil en estos países incluyen la salud materna, el nivel de ingreso, el nivel educativo de los padres y el acceso a los servicios de salud.[19] En el caso de Guatemala, la pertenencia a un grupo étnico (maya, xinca o garífuna) constituye otro determinante de la desnutrición crónica.

A partir de los Acuerdos de Paz la tendencia del gasto público en desarrollo humano comenzó a ser favorable, aunque aún insuficiente para mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales. Una característica de la política fiscal de Guatemala ha sido la disminución del gasto social, ante la prioridad de conservar una estabilidad macroeconómica basada en un bajo déficit fiscal, antes que realizar un esfuerzo por lograr un aumento de los ingresos. En ese sentido, el Presupuesto Nacional de Ingresos y Gastos ha sido un instrumento estratégico, ya que representa la herramienta por excelencia de la política económica, rector de la política fiscal y mecanismo redistributivo del ingreso nacional. Dada la urgencia de fortalecer las finanzas de un Estado al servicio de la población y de la creación de condiciones para generar la competitividad de la economía nacional, la Agenda Nacional Compartida planteó la necesidad de incrementar la meta fiscal pactada en los Acuerdos

17 (INCAP) 2007.
18 ICEFI (2007).
19 ICEFI (2007).

de Paz y asumió el Pacto Fiscal no sólo para la resolución de la problemática tributaria, sino como una verdadera política fiscal.

La realidad nacional evidencia que el análisis de las finanzas públicas se ha circunscrito al manejo de la coyuntura, a los aspectos contables y administrativos de los ingresos y gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, sin responder a una visión integral y de largo plazo. Ante los graves déficit sociales que Guatemala enfrenta y la necesidad de contar con un efectivo Estado de Derecho, el Estado que se necesita es aquél que tenga la capacidad de "velar porque se consolide en el país un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social, promueva, oriente y proteja la producción nacional, propicie una equitativa distribución del ingreso y contribuya, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos".[20]

La historia evidencia una debilidad financiera del Estado debido a una falta de sostenibilidad en el crecimiento de los ingresos tributarios, producto de constantes cambios generados por presiones de sectores económicos, falta de liderazgo político y ausencia de incidencia de los sectores sociales, reforzado por la ausencia de una cultura tributaria en Guatemala. La debilidad institucional del Estado es un marco propicio para su propia debilidad financiera.

Persiste la controversia entre el aumento de impuestos directos vs los indirectos. Además, derivado de la globalización económica se han producido cambios importantes como la reducción gradual y progresiva de aranceles a la importación y la eliminación de impuestos aplicados a las exportaciones. Eso provoca que el IVA se torne en el impuesto más importante dentro de la recaudación tributaria, no obstante su evasión y elusión. El Impuesto Sobre la Renta mantiene un comportamiento bastante errático; producto de una base tributaria erosionada como resultado de abundantes exenciones y exoneraciones. En este tema ninguno de los gobiernos logró avanzar hacia su eliminación gradual y progresiva, según lo establecido en el Pacto Fiscal. Lo anterior provoca que los incrementos de los ingresos tributarios estén lejos de ser sostenibles, sean temporales, y estén sustentados en impuestos de coyuntura y en arreglo al financiamiento de un período gubernamental.

20 Pacto Fiscal.

Aunque la evaluación independiente del FMI reconoce que es necesario seguir promoviendo el IVA como la piedra angular de un sistema impositivo moderno –opción para generar ingresos rápidos– recomienda realizar esfuerzos más intensos y de forma paralela en mejorar la recaudación, reducir exenciones discrecionales y disminuir la evasión tributaria, especialmente en los impuestos directos –tanto los que gravan a las personas como a las empresas– y mejorar la recaudación aduanera.[21]

Guatemala, mediante una ley dirigida a reducir la evasión, aprobada en el 2006, avanzó en el esfuerzo por impulsar reformas que no han tenido como componente principal cambios en las tasas impositivas; pero que han fortalecido la administración tributaria y que han dado lugar a aumentos de la carga tributaria. En estas reformas ha tenido mucho peso la búsqueda de la equidad horizontal, es decir, aquella dirigida a asegurar que los consumidores y empresas con niveles similares de consumo e ingreso deben pagar niveles similares de impuestos.[22]

21 ICEFI, (2007).
22 ICEFI, 2007.

V. ¿Qué impide el accionar de una economía política de las políticas sociales?

Luego de una breve introducción teórica, de la visión antropológica de la economía y la necesidad de reconocer la situación de pobreza y pobreza extrema como hecho social, es conveniente introducirse al enfoque de economía política que permita evaluar los factores que contribuyen o limitan el lograr un avance hacia el bienestar social; y evaluar las posibilidades reales del compromiso colectivo para avanzar hacia el círculo virtuoso contra la pobreza.

1. El papel del Estado

Los cimientos filosóficos y políticos están establecidos en la Constitución Política de la República; los Acuerdos de Paz contienen las orientaciones y metas mínimas para una paz justa y duradera; y, el Pacto Fiscal recoge propuestas consensuadas entre diversos sectores para asegurar que el Estado disponga de los medios para cumplir con las aspiraciones constitucionales.

En este sentido, se ha discutido sobre la necesidad de promover una reforma integral que fortalezca al Estado sin, necesariamente, aumentar su tamaño, sino dotándolo de la capacidad para cumplir sus funciones. Ese Estado deberá ser: eficaz, eficiente, capaz de promover la creación de empleo

de calidad, la inversión productiva y el comercio exterior, como base para lograr el bienestar de los guatemaltecos. Seguir con la idea de minimizar o neutralizar el Estado atenta contra la misma democracia y contra el logro del desarrollo. Con Estados débiles y mínimos sólo se puede aspirar a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.[23] La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en la disminución del poder del Estado; más bien, está transformando las condiciones bajo las cuales el poder del Estado es ejercido.[24]

Congruente con lo anterior, se considera que el propósito fundamental de la política de desarrollo es: elevar la calidad de vida de todos/as los guatemaltecos/as, mediante la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho; la modernización de la economía y su integración a la economía globalizada; y el combate a la pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, estos objetivos globales de desarrollo no se podrán alcanzar sin elevar la calidad de las instituciones estatales, en el sentido de lograr su legitimidad democrática, incrementar su eficiencia interna y externa, democratizar y flexibilizar sus estructuras, darles más cercanía a la población y superar la crisis financiera del Estado de forma sostenible.

El objetivo es establecer un gobierno eficiente, mejorando: la calidad y efectividad de su accionar en áreas estratégicas vitales para impulsar el proceso de desarrollo; su capacidad para ejercer la autoridad a través de mecanismos democráticos así como de normas aplicables a toda la población, sin discriminación alguna, pero garantizando la existencia de límites legales a la autoridad que protejan explícitamente al ciudadano y ciudadana de arbitrariedades por parte de la autoridad; su capacidad para resolver problemas y conflictos; para implementar políticas y programas; y para generar consensos y establecer una alianza social para el desarrollo.

Para elevar la calidad del gobierno y del Estado no basta con redefinir sus objetivos y funciones. También es imprescindible profundizar el proceso democrático y participativo de manera que se fortalezca el poder civil, por lo que es indispensable la modernización y mejora del Estado y su sistema de gobierno

23 PNUD (2002), Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Madrid, Mundi-Prensa, Pág. 28.
24 Held, D. (1999), Pág. 441.

republicano, democrático y representativo. Esta modernización y fortalecimiento del Estado exige el pleno respeto del principio de independencia, separación y no subordinación entre los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para que cada uno de los organismos cumpla con sus responsabilidades y garantice los derechos de los ciudadanos, establecidos en la Constitución, es necesario que el accionar estatal se realice de manera coordinada. Congruente con lo anterior, el Estado debe cumplir con su papel rector en la política social. La legitimidad democrática la obtiene un gobierno no sólo cuando surge de elecciones libres, limpias y transparentes, sino también cuando está en condiciones de ejercer el poder público para lograr el bien común. Eso permite que la población y la comunidad internacional lo perciban como legítimo y solidario.

En tal sentido, el Estado debe, cada vez más, permitir los mayores espacios de participación social, como un instrumento para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad. Dicha participación es indispensable para lograr incidencia y transparencia en las políticas públicas, su orientación al bien de la colectividad, la protección de los intereses de los sectores más vulnerables y, por ende, la promoción del desarrollo integral de la persona.

Ante la necesidad urgente de reformar, modernizar y fortalecer el Estado de Guatemala, es indispensable que los cambios que se realicen tengan como base primordial una nueva ética política del servidor público, en cuyo contexto deberán ser condiciones para asegurar el desarrollo económico las siguientes:

a) un Estado que facilite y articule los intereses de sus habitantes en un clima democrático y participativo;
b) instituciones públicas fuertes, eficientes, coordinadas y con mística de servicio, que brinden certeza jurídica a la sociedad;
c) gestión administrativa honesta y prestación de servicio eficiente y moderna, con liderazgos públicos creativos e incluyentes;
d) políticas de Estado que favorezcan y faciliten el desarrollo de las personas, incentivando su iniciativa emprendedora y no haciendo lo que otros pudieran y debieran hacer por sí solos;
e) focalizar los esfuerzos de las políticas públicas y los mecanismos de apoyo a favor de quienes más lo necesitan; y,

f) alcanzar y mantener la suficiencia económica-financiera del Estado para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades.

Dentro del marco anterior, la administración pública debe ser un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo, por lo que, el gobierno, como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, se comprometió a: descentralizar y desconcentrar la administración pública.

La desconcentración administrativa es un acto en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores; o bien por el cual se disminuye la subordinación de éstos a aquéllos. La desconcentración se pone en funcionamiento dentro de la misma organización o ente estatal, por lo que mantiene el vínculo de jerarquía. Se puede realizar en un régimen centralizado o descentralizado, ya que es una manera de descongestionamiento de los órganos superiores.

En tanto, la descentralización es el proceso mediante el cual el Organismo Ejecutivo transfiere a las municipalidades, demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente –con participación de las municipalidades– el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales. Ello se hace en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, quienes intervienen en la priorización y ejercen el control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.[25]

El objetivo fundamental de la descentralización es fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad y acelerar el desarrollo socioeconómico, articulando integralmente las formas institucionales del Estado y las políticas de desarrollo. Otro objetivo de la descentralización, estrechamente vinculado con el anterior, consiste en distribuir en forma más eficiente, eficaz y pertinente el poder de decisión hacia los niveles más adecuados y capaces en la sociedad y las instituciones públicas, con la finalidad de evitar los abusos de poder e ineficiencia del Estado. De esa manera se vincula la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública desde lo local hasta lo nacional, en el

25 Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, Art. 2.

sentido de la participación ciudadana integral en la planificación, ejecución y control integral de la gestión pública.[26] En este orden de ideas, la descentralización está orientada a: fortalecer a la sociedad civil bis a bis el Estado y poner límites más estrechos al poder discrecional de la autoridad estatal; democratizar el poder y a restituir realmente el tejido social a través de una participación activa, consciente y autodeterminada de los ciudadanos/as organizados/as libremente; y afianzar el proceso democrático, promover la unidad nacional y movilizar a la comunidad para encarar el reto del desarrollo.

En este orden, la descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados; tanto local, municipal, departamental, como regional, para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y lograr una mejor coordinación entre los órganos del Estado y la población.

La descentralización puede contribuir al logro de los objetivos de desarrollo integral, tanto en el campo político –mediante la democratización de estructuras políticas, el fortalecimiento de los derechos humanos, la promoción de la iniciativa de la sociedad civil, el fortalecimiento de su capacidad de autogestión, la participación social en las decisiones gubernamentales y en la ejecución de los programas públicos, así como el fomento del control social sobre las acciones y programas públicos, por medio de la auditoría social–; en el campo económico –fomentando la competencia y mejorando la asignación de recursos en la economía y, a través de esto, elevando su productividad y eficiencia–; en el campo social –mejorando la asignación de los recursos estatales y la racionalización presupuestaria, introduciendo criterios en la adopción de políticas públicas, elevando el impacto de los programas públicos–; y, en el campo administrativo –mediante la flexibilización de las estructuras organizacionales del Estado, el fortalecimiento del sentido de responsabilidad del empleado público y la motivación del personal y su disposición de servicio.

26 Ibid, Art. 17.

2. El papel de la Corte de Constitucionalidad

La política tributaria es fundamental para el financiamiento del desarrollo. En el caso de Guatemala esa política está legislada incluso en la Constitución Política de la República; lo que da lugar a incontables recursos de inconstitucionalidad que provocan la suspensión temporal o definitiva de una disposición legislativa de carácter tributario y debilitan la capacidad financiera del Estado. Estas acciones son interpuestas especialmente por el sector empresarial, ya que la misma Constitución permite que cualquier ciudadano o empresa, con el auxilio de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad.

El artículo constitucional 243, "Principio de capacidad de pago" es uno de los más apelados para interponer un recurso ante la Corte de Constitucionalidad. Dicha disposición enfatiza sobre la prohibición de los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación. Según la CEPAL esto fomenta que en el caso de los impuestos se establezca una "negociación directa entre el Estado y las clases propietarias", mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en la Asamblea Legislativa, en el terreno propiamente político, donde se define el poder tributario del Estado.[27] Esta disposición constitucional limita seriamente la capacidad del poder legislativo para incidir en la política tributaria en particular, mientras que el órgano constitucional tendría una incidencia relativamente menor en otros países centroamericanos. Esta restricción de las capacidades del Congreso es también una restricción impuesta al régimen democrático, lo que es congruente con la visión limitada que las élites empresariales en Guatemala tienen de la democracia, como señala J. Paige.[28]

El IETAAP tuvo un efecto positivo en 2004, que equivalió a casi un 5 por ciento de la recaudación tributaria estimada por la SAT para ese año;[29] las modificaciones introducidas al IVA y a los impuestos sobre bebidas alcohólicas también tuvieron efectos positivos. Sin embargo, el impacto final de las

27 CEPAL (1996).

28 Véase Paige (1997), que aunque no realiza un análisis exhaustivo del caso de Guatemala, a diferencia de otros países centroamericanos, llama la atención sobre las características de las élites guatemaltecas. ICEFI, 2007.

29 Estimaciones que no toman en cuenta el efecto de la devolución del crédito del IVA, de manera que el efecto sobre la recaudación neta es mayor.

reformas que entraron en vigencia ese año fue negativo, y de una magnitud similar a la del aumento de los ingresos generado por el IETAAP. Esto se debió, en parte, al proceso de desgravación arancelaria, pero especialmente a las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, que arrojaron un resultado negativo para la administración tributaria.

Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad en muchos casos no constituyen fallos definitivos. En 1995 ante reiterados recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante este organismo sobre el IEMA, se determinó que no existía inconstitucionalidad en dicho impuesto; pero debido a la presión ejercida se resolvió suspenderlo temporalmente, interrumpiendo su cobro por tiempo indeterminado. Esa resolución significó, para el erario nacional, una disminución de ingresos por alrededor de Q.500 millones, lo que representó un costo de oportunidad que se tradujo en que el país dejara de invertir, en condiciones de un manejo transparente, en sectores prioritarios como la salud y educación. Dado que no era inconstitucional el IEMA fue retomado en 1998 hasta su nueva suspensión en 2005. La batalla de recursos cobró especial relevancia en el período 2000-2004.

En el 2005 el efecto neto de las medidas que incrementaron la recaudación y las medidas que la disminuyeron fue prácticamente nulo. En este caso la reacción del Gobierno frente a la resolución de la Corte de Constitucionalidad (2003), que declaró inconstitucional el impuesto al petróleo y causó una pérdida de recaudación de Q1.395 millones, fue un nuevo decreto sobre la importación de combustibles, con un efecto positivo de Q1.464.[30] Esto explica lo errático del comportamiento de los ingresos tributarios. El papel de la Corte de Constitucionalidad en este nuevo orden jurídico es importante y decisivo para el fortalecimiento del Estado y la prevalencia del bien común.

30 ICEFI, 2007.

3. El papel de los partidos políticos y del Congreso de la República

Se parte de la siguiente premisia: un sistema político estable es la base para el desarrollo social y económico. El elemento principal aquí es la "perspectiva a largo plazo", o sea la visión de cada agrupación política que debe ir más allá de la política cotidiana, más allá de los hechos diarios. Para que un partido político logre establecerse, es de suma importancia contar con una perspectiva a largo plazo, con una serie de principios sobre la dirección que tomará la sociedad en el futuro. No es posible tener reglas claras y estables en un país en el cual ningún partido político repite en el gobierno y ningún gobierno retoma las políticas del anterior.

En los años noventa estaba en boga entre los economistas plantear que los resultados electorales en materia presidencial eran indiferentes para la economía, ya que ganare quien ganare, el mercado en la economía globalizada obligaba a los gobernantes a adoptar políticas racionales. La política aparecía así subordinada a la economía. Pero al comenzar la primera década de 2000, la relación entre la política y la economía en los mercados emergentes latinoamericanos ha tenido un giro sustancial. Acá la elección de uno u otro candidato presidencial resulta vital para la determinación de las expectativas económicas.

Hay un recurso específico que influye en la política y que está ausente en el análisis: el dinero. En la relación entre política y dinero, históricamente se distinguen tres momentos muy importantes. Tradicionalmente, la posición clásica postulaba una separación radical entre ambos, la actividad política no era remunerable, era una actividad del ciudadano. Sin embargo, ésta se va profesionalizando, por lo que se vuelve remunerada. La profesionalización de la política es una necesidad en una democracia consolidada y para ello hay un camino ideológico que recorrer. Se ejemplifica el caso de Estados Unidos en donde se le llama "special interest", son grupos que se forman, no son partidos políticos que responden a intereses de dinero, por lo general son grupos empresariales que invierten en política. Todo el sistema de lobbistas en los Estados Unidos está basado precisamente en esto. El di-

nero tiene una capacidad enorme e incrementada de corromper la actividad política o por lo menos de desviarla totalmente.

Lo preocupante es que se está produciendo una relación creciente, el dinero se está convirtiendo cada vez más en un elemento de tremendo peso; muchas veces invisibilizado pero determinante en las decisiones políticas. Se está promoviendo una total impunidad en los partidos políticos; precisamente en el área de los manejos monetarios. El problema no pareciera ser si un partido gasta más que otro; pero surge cuando existe una fuerte desigualdad de ingreso per cápita que se refleja en el aspecto político.

Por otra parte, hay un debilitamiento endógeno. Los partidos grandes en el Siglo XX tendían a estar financiados por sus miembros primordialmente. Hoy se generan fondos con carácter endógeno cuyo "financiamiento es cada vez más costoso", por su carácter condicional.

Otro aspecto que se observa es la característica "de parasitismo político". La política empieza a llenarse de gente que participa no por convicción ideológica, sino porque necesita subsistir y mejorar sus ingresos, tener acceso a posiciones. Finalmente, sin pretender agotar la lista, el tema del constante cambio de afiliación partidaria que se da sin tomar en cuenta la corriente de pensamiento ideológico, es un elemento que traduce la falta de identidad con principios y causa por la cual comprometerse.

Además, existen problemas con los poderes fácticos. Éstos son percibidos como factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía.

Prevalece, por lo tanto, una debilidad institucional en la estructura de los partidos políticos que no logran canalizar y, en consecuencia, responder a las demandas ciudadanas. Su relación con distintos sectores suele ser conflictiva y carente de una visión de largo plazo, que permita dar sostenibilidad a la política. Los sistemas de partidos políticos generalmente tienden a ser instrumentales e instrumentados, carecen de eficacia. La ciudadanía demanda de ellos mayor transparencia. En general el debate político debe ser renovado y promovido para captar la atención porque carecen de fundamento y contenido, se aborda el manejo de la coyuntura y escasean las propuestas

concretas sobre las acciones y el cómo avanzar en las soluciones estructurales. Ello ha provocado escepticismo, desconfianza e, incluso, apatía del electorado y de la ciudadanía en general.

Es necesario, además, el fortalecimiento técnico de las instancias legislativas para abordar la solución de los problemas nacionales. Generalmente, las iniciativas de ley no proceden ni son una auténtica propuesta de los representantes de los partidos políticos, en su calidad de legisladores en el Congreso de la República. En muchos casos las iniciativas son elaboradas fuera del ambiente legislativo y representan más un interés gremial o sectorial, que nacional.

Esto demanda una llamada urgente a trabajar por el fortalecimiento institucional de la estructura partidaria, dado que existe la necesidad de reconocer que se vive un momento de inflexión y crisis. Eso conlleva también a valorar la aplicación de la política como generadora de opciones que promuevan el fortalecimiento de la ciudadanía, a través de la creación de espacios de participación y de opciones para la realización de nuevos proyectos colectivos.

Esto conduce a un llamado a los partidos políticos para que reflexionen sobre la manera de acortar la brecha entre los problemas cuya solución demandan los ciudadanos y la capacidad real de la política para enfrentarlos. Ello demanda la construcción de un liderazgo integral y el fortalecimiento de una plataforma partidaria basada en la construcción de la confianza, la cual puede ser ganada en la medida que se cumplan los compromisos adquiridos y en función de que se solucionen los problemas sentidos por la mayoría de la población.

4. El papel de los empresarios

Aunque de manera general, es necesario caracterizar las diferentes formas en que se da la influencia empresarial en la política, en general, y en las políticas públicas, en particular. Para algunos, una primera caracterización es la defensa de sus intereses, la que puede ser entendida como la búsqueda de una relación con el Estado en la defensa del patrimonio, como el caso de la tierra. Sin embargo, desde otro enfoque de patrimonialismo, no se ve la diferencia entre lo público y lo privado cuando se refiere al interés particular

empresarial. En ese sentido, aparece una dualidad del discurso del empresariado: abominan el Estado, al que consideran como un mal administrador, que no sirve para nada y es corrupto, pero recurren a él cuando surge una dificultad que afecta sus intereses y esperan que éste la resuelva.

Otra caracterización, en la defensa de los intereses de la empresa es "mantener sus privilegios"; y aunque esta es una actitud que va quedando atrás, aún prevalecen estas distorsiones que afectan la neutralidad, en especial, de una política tributaria.

Una caracterización más benigna sería que el empresariado emplea su influencia para moldear el alcance y contenido de la política pública en determinada dirección que satisfaga sus objetivos. Cabe reconocer que ha surgido una vocación a participar con visión más solidaria, donde prevalezca una sociedad menos confrontada y con mayor gobernabilidad.

En los últimos diez años se ha marcado un cambio en la relación empresariado, política y Estado en Guatemala en cuanto a la influencia empresarial hacia la búsqueda del mejoramiento del clima de negocios, incluso de sectores sociales como la educación. Esa nueva influencia busca mejores: infraestructuras, sistemas de comunicación, legislación, sistema de solución de controversias; regímenes laborales y ambientales que sean claros y transparentes y que permitan planificar a mediano plazo y busquen la sostenibilidad de la empresa, que permita alcanzar no sólo beneficios personales o beneficios individuales, sino marcos en los cuales pueda desarrollarse la actividad productiva de todos: pequeños, medianos y grandes empresarios.

Se argumenta que al menos en una sociedad democrática, por muy incipiente que resulte la participación del empresariado (o de algunos de sus representantes) en el Gobierno, ésta debe pasar por la mediación de los partidos políticos y luego someterse al voto popular. Esto indica que cuando se han dado casos de empresarios o líderes empresariales que, en su otra condición de ciudadanos, impulsan la creación de partidos políticos, inevitablemente han tenido que pasar por un primer conjunto de alianzas con otros sectores de la sociedad. Por eso se considera que la visión del empresariado suele mediatizarse con la de otros intereses, producto de las inevitables alianzas que surgen en el camino para poder conquistar el voto popular.

En el caso del Poder Legislativo actual, no se califica como un reflejo del empresariado; si acaso, algunos sugieren lo contrario. Desde esta perspectiva es claro que aún está lejos una simbiosis entre Estado y empresariado.

En cuanto a la influencia del empresariado en el sistema político, que se da en todo sistema democrático, se plantean tres formas diferentes: a través de la participación empresarial en partidos políticos, a través del financiamiento de campañas electorales y a través de las presiones empresariales y sectoriales, a los gobiernos, al Congreso o a los diferentes organismos del Estado.

También se argumenta como legítimo, y enteramente consistente con un sistema democrático, que el empresariado actúe como grupo de presión en función de la manera en que percibe sus intereses. Pero hay al menos tres límites a su capacidad de influir. El primero se encuentra en sus propias divisiones internas, por los intereses tan diversos que coexisten en su seno. El segundo, más importante, es que hay otros actores en la sociedad, cuyo peso relativo va en ascenso desde 1996, y que llegan a la mesa con sus propias reivindicaciones y propuestas. Y el tercero, el más significativo de todos, que las visiones de todos los grupos de presión tienen que pasar por la mediación de las instituciones de una democracia representativa, empezando por los partidos políticos y terminando por la consulta popular.

Por eso, si bien podría ser cierto que hoy por hoy el actor corporativo único más influyente es el empresariado, en la actualidad hay que tener muy presente que la política pública está muy lejos de reflejar la visión "químicamente pura" del empresariado.

Se presentan algunos temas económicos puntuales que históricamente han conformado el eje de la conflictividad entre el empresariado y el Estado:

a. la política fiscal y, en especial, la tributación;
b. el régimen de propiedad de tierras;
c. las relaciones obrero-patronales;
d. la legislación laboral;
e. el grado de protección que se le brinda a las actividades productivas; y,
f. las "reglas del juego" para establecer y mantener una empresa, incluyendo la calidad de las instituciones publicas así como la naturaleza y el alcance del debate en el contexto de la globalización.

Referente a lo fiscal: si hay un área de la política pública que ha provocado reacciones colectivas de los gremios empresariales esa es la política fiscal, y sobre todo la política tributaria. Se afirma que la oposición cerrada de los gremios a elevar el nivel de tributación tiene varias explicaciones, todas interrelacionadas. La primera es de signo ideológico: los gremios empresariales han revelado un sesgo a favor de un Estado de dimensión reducida. Lo que implica que se limite a sus funciones básicas: mantener el orden, garantizar el Estado de derecho, ofrecer un panorama macroeconómico estable y reglas de juego transparentes para la actividad privada; brindar algunos servicios sociales, como la educación y la salud, así como alguna inversión en infraestructura que es necesaria pero no lo suficientemente rentable para interesar a la actividad privada; y, cuando cabe, facilitar la resolución de conflictos.

La segunda, que refuerza la anterior, se apoya en la creencia de que el Estado es "mal administrador" y en la mayoría de los casos es corrupto.

La tercera es la creencia de que la empresa formal es la que más tributa y siempre paga en el país, por lo tanto no debe gravarse o "castigarse" el capital o los activos.

La cuarta se refiere a la estructura tributaria. Los gremios empresariales se autoperciben como los motores del desarrollo del país. En muchos casos buscan que el Estado no obstaculice su papel; piden incentivos fiscales y otros alicientes. En este tema se debe reconocer que el empresariado participó en el Pacto Fiscal en el año 2000, aceptando, al menos como idea abstracta, la meta establecida en los Acuerdos de Paz de elevar el coeficiente de tributación al 12 por ciento. Esto podría interpretarse como una modificación de la demanda de "no más impuestos" a una demanda de una política fiscal que cumpla ciertos requisitos.

El segundo tema de conflictividad es la notoria concentración en la estructura de la propiedad agraria. La presión demográfica contra la tierra (y los demás recursos naturales, en especial los hídricos) va en ascenso. De otra parte, no se ha dirimido la cuestión de los derechos históricos de los indígenas en relación con la tierra, del derecho a la propiedad privada; un derecho entendiblemente sagrado desde la perspectiva del empresariado que ha

llegado a dos conclusiones centrales. La primera pone mayor énfasis en la productividad de las parcelas que en su extensión, es decir, se sostiene que es preferible elevar el volumen de producción en determinada parcela que ampliar su extensión. La segunda es que para eliminar los principales elementos de conflictividad en la demanda de muchas personas a tener acceso a la tierra, se puede hacer a través de políticas "amigables" con el mercado; o sea, creando un mercado de tierras, con apoyo del Estado.

Otro aspecto de conflictividad es que la legislación laboral en Guatemala ha ido demasiado lejos en interferir con las leyes de la oferta y la demanda que rigen el mercado laboral, en detrimento tanto de la empresa como de los propios trabajadores. Se considera que el país está rezagado en adecuar su legislación laboral a las circunstancias de la globalización; pero, más importante, porque la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América establece compromisos muy concretos en esta materia.

Pero los paradigmas universales contemporáneos en estas conflictividades han evolucionado en la dirección de las pretensiones del empresariado, de manera que en su mayoría estos temas resultan menos conflictivos de lo que fueron algunos años atrás. En la aún incipiente democracia, se observa una actitud de mayor moderación y respeto por las posiciones contrarias, aunque persisten resabios nostálgicos de un pasado tan conflictivo en el país.

La visión del empresariado, desde la perspectiva de la "izquierda guatemalteca" ha tenido, en general, una connotación negativa. A pesar de ello, existen experiencias positivas que, aunque pueden ser consideradas excepcionales, son también trascendentales, como se evidenció al conformar la Instancia Nacional de Consenso, la firma de los Acuerdos de Paz y la suscripción del Pacto Fiscal.

Se debe tener claro que la política no es como la empresa donde se puede ser muy directo y el nivel del éxito, la rentabilidad legítima, depende fundamentalmente de factores que están bajo el control del empresario; en la política el éxito está en el favor de las personas, en cómo éstas valoran la ejecución de la función pública y sus resultados, en cuál es su opinión. Es decir, en factores meramente subjetivos que dependen de aspectos muy

complejos y diversos. Se debe tener presente que mientras en la actividad privada se puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, el funcionario público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

De ahí que resulte necesario que aquellos empresarios que se dedican a la política se retiren de la actividad empresarial, individual y gremial, a fin de que se asuman profesionalmente como políticos y no como infiltrados en ella y beneficiar desde esa posición sus intereses patrimoniales y/o gremiales. Generalmente cuando los empresarios llegan a la política y al Estado, la práctica de gobierno tiende a distanciarlos de su visión orgánica empresarial y son usuales los conflictos que enfrentan con el sector del cual provienen. Los diversos sectores empresariales tienen todo el derecho de ser grupos de presión y luchar por sus intereses particulares, en un marco de legalidad y transparencia. Sin embargo, la frontera a trazar con energía debe ser aquella que separa los grupos de presión de los poderes fácticos y paralelos en los que se convierten las cúpulas empresariales que inciden desproporcionalmente, mediante el poder económico que poseen, en la política en general y en el Estado en particular.

Sólo la robustez de la institucionalidad democrática podría poner un freno a la corporativización empresarial de la política y su correspondiente mercantilización. La manera de lograr todo lo anterior es por la vía de la construcción de ciudadanía, integralmente concebida y no reducida a la dimensión político electoral.

5. El papel de las organizaciones sociales

Los grupos sociales como los sindicatos, los trabajadores, han utilizado como recurso la "movilización", se van a la calle, queman llantas, paran el tráfico, etc., ese ha sido su recurso específico históricamente. Sin embargo, luego de los Acuerdos de Paz, ese recurso se ha ido sustituyendo cada vez más por la propuesta, que sin llegar a lograr un nivel efectivo de incidencia, ha logrado ocupar espacios de influencia para determinadas decisiones políticas.

Un mito que ha quedado también atrás es el relacionado con la falta de capacidad de propuesta y consenso de los sectores sociales; su acercamiento

a mesas de diálogo y el ejercicio del Pacto Fiscal son una muestra de esta actitud y capacidad.

La falta de incidencia en las políticas públicas está asociada a una ausencia de cohesión social. El sector empresarial, en cambio, aún con sus puntos de desacuerdo, presenta posiciones comunes ante problemas que afectan sus intereses. La atomización de organizaciones y el temor a perder su identidad si buscan o logran alianzas estratégicas, es una limitante en la incidencia política de las organizaciones sociales que muchas veces tratan de buscar cada cual su propio espacio.

Otra limitante es la falta de capacidad y capacitación para el manejo legal, económico y financiero que interviene en la ejecución de disposiciones de política pública. Si bien se presentan casos aislados que difieren de la norma, existe una ausencia en la discusión y falta de incidencia en el Presupuesto Nacional, lo que constituye una clara muestra de esta situación.

A esto debe agregarse la limitación de recursos propios que permita una posición aglutinadora, la situación de pobreza y pobreza extrema es determinante incluso para la movilización de sus actores en momentos críticos de discusión y diálogo. Aunque también es claro que en este caso se puede dar la instrumentación de "líderes" con discursos populistas que lejos de buscar el bien común están en función de intereses particulares.

Se carece de recursos económicos para abordar temas de defensa constitucional o acciones de inconstitucionalidad, lo que evidencia la desproporcionalidad en la influencia en la toma de decisiones con impacto legal, económico y social.

También en el sector social se observa una actitud de mayor moderación y respeto por las posiciones divergentes, aunque persisten resabios que todavía muestran discursos con "etiquetas" de reciente pasado conflictivo.

VI. La urgencia de accionar las políticas públicas sociales

1. Crecimiento económico con equidad

Frente a la economía globalizada se torna prioritario en Guatemala, primero, avanzar hacia una equitativa distribución de los bienes; y, segundo, hacia la generación de riqueza. Ante la gran movilización de capitales, muchas actividades sólo serán desarrolladas por grandes corporaciones, lo que no debe cuestionar el principio de subsidiariedad del Estado. Corresponde entonces al Estado atender y resolver aquellos problemas y situaciones que permitan las condiciones para que los individuos se desarrollen y emprendan en forma efectiva todas aquellas actividades que contribuyan a la mejora de sus ingresos, de su seguridad y tranquilidad y, por lo tanto, de su mejor nivel de bienestar.

El desarrollo consiste en mejorar la calidad de vida de las personas mediante la ampliación de sus capacidades y oportunidades, la obtención de un ingreso digno, mayor equidad en la educación, en el empleo, mejor salud y nutrición, un entorno natural más sostenible, un sistema judicial y un marco jurídico imparcial, mayores niveles de participación, de libertades políticas y civiles, y de una amplia vida cultural. Abordar integralmente estos aspectos contribuye a la reducción de la pobreza.

El crecimiento económico se ha asociado con la reducción de la pobreza. Sin embargo, el grado de incidencia del primero en el bienestar depende de la preocupación para lograr avances sostenibles en las mejoras en el mismo bienestar. Eso significa que *la forma de generar* crecimiento económico es muy importante, ya que no es suficiente el ritmo del crecimiento sino *la calidad del proceso* de crecimiento, pues ésta sí influye en los resultados del desarrollo. La relación de cualquier tasa dada de crecimiento con la reducción de la pobreza depende de las inversiones en la gente,[31] por ello la importancia de una distribución más equitativa de la inversión en la educación.

Guatemala debe alcanzar armonía entre crecimiento económico y la mejora de las dimensiones sociales y ambientales, como sucede en los países desarrollados. Es por lo tanto importante lograr una constante tasa de crecimiento con visión de largo plazo, en donde además participe la mayoría de la población. Es decir, que para que el crecimiento reduzca la pobreza tiene que ser sostenible y sus beneficios distribuidos ampliamente. La equidad debe ser interpretada como el acceso a oportunidades, trato justo, respeto de las condiciones y situaciones del ser humano de manera integral, en cuanto a etnia y género, considerado todo ello como un derecho humano inalienable.

El ser parte de una economía globalizada induce a romper el círculo vicioso de la pobreza y pasar al círculo virtuoso para alcanzar crecimiento con equidad. Países que han alcanzado el crecimiento resaltan la importancia de varios aspectos: "mejorar la distribución de oportunidades, sostenibilidad del medio ambiente, la gestión de los riesgos financieros mundiales y la gobernabilidad y control de la corrupción".[32]

A un país tan profundamente desigual e inequitativo como Guatemala, si no se hace algo profundo, significativo y abarcador para cambiarlo, le va a ir muy mal en la globalización y puede, si no se atiende, retornar a conflictos sumamente complicados. El mayor rubro de exportación son las personas. Es necesario crecer pero crecer juntos y pensar que el desarrollo abarca a toda la persona y a todas las personas. Surge entonces la iniciativa de pro-

31 Thomas, Vinod (*et. al*). **La Calidad del Crecimiento,** pág. 54.
32 **Panorama General,** pág. XXXIII.

mover una economía competitiva de base popular, no populista, creando un mercado interno mucho más amplio, el que se visualiza como un proyecto económicamente viable.

Todo país que alcanza el desarrollo observa aspectos cuantitativos y cualitativos del proceso de crecimiento, lo que pone de relieve tres principios fundamentales: a) focalizar todas las acciones públicas y privadas en el capital humano (desarrollo integral de la persona), capital físico (inversión, ahorro) y capital natural (ambiental); b) ocuparse de los aspectos distributivos como un proceso; y, c) avanzar en el fortalecimiento institucional para lograr una gobernabilidad efectiva. Lo anterior, unido al avance tecnológico, determina a largo plazo su impacto en la pobreza y contribución al bienestar.

No en todos los países en desarrollo se ha logrado una mejora en los ingresos como se esperaba de la globalización en los años noventa. Existen muchas razones para no alcanzar los posibles beneficios de la globalización, entre ellas, la falta de sostenibilidad de la política económica, el limitado desarrollo humano, la desigualdad del ingreso, la inseguridad, los altos niveles de corrupción, el rezago en la tecnología e inversión tecnológica, el proteccionismo, la carencia de una estrategia innovadora del sector laboral, la inequidad en el uso de los recursos, el inadecuado marco reglamentario y de supervisión en el ámbito mundial y de país.

En este contexto la reflexión que se debe plantear es si Guatemala logrará el crecimiento potencial de su economía en el mediano plazo a costa de la equidad, o será preferible un crecimiento que combine aumento de producción con equidad, dadas las condiciones socioeconómicas actuales. Éstas indican que "el 46 por ciento de la población está por debajo del umbral de pobreza internacional, con una incidencia mayor en los pueblos indígenas: cinco veces el promedio de los pueblos no indígenas".[33]

Conviene partir de que el Estado de Guatemala no debe solucionar todos los problemas, pero sí debe lograr un fortalecimiento institucional, y enfocar su quehacer al cumplimiento de lo que constitucionalmente tiene asignado. La fortaleza financiera del Estado es fundamental para que atienda su función subsidiaria.

33 Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, **Informe de Desarrollo Humano 2005.**

La observancia del principio de subsidiariedad contribuye a lograr un efectivo Estado de Derecho, al fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad. La subsidiariedad del Estado conlleva al ejercicio por parte del ciudadano, de su derecho de ser el autor de su propio desarrollo. Por medio de la función subsidiaria las autoridades deben generar condiciones para el buen desempeño de la iniciativa privada. Pero también el Estado debe contribuir a establecer una regulación equitativa de la economía del país.

2. Conclusión y propuesta: la urgente necesidad de un Pacto Social

Democracia sin conflicto es democracia sin competencia, no hay por lo tanto posibilidad alguna de democracia. Pero una democracia con un excesivo nivel de conflicto tiende a quebrarse. Una muy buena reflexión. Guatemala logró consensuar un Pacto Fiscal, pero si la política fiscal no es un fin en sí misma, es claro que entonces constituye un medio para el financiamiento del desarrollo social. Es por lo tanto imperativo dar contenido al por qué de un aumento de los ingresos tributarios a través de un Pacto Social que permita, a largo plazo, avanzar hacia la implementación de las políticas sociales en el país.

Un tema central de primer orden lo constituye la demanda de políticas sociales y económicas que en efecto sean aplicadas a través del compromiso político de los partidos y gobernantes, esto incluye a los diferentes organismos de Estado y gobiernos locales. Es imperativo pasar del diagnóstico y acción discursiva, a la construcción de alianzas con distintos actores sociales y económicos que respalden las acciones de política social antipobreza, en el contexto de un régimen de bienestar. El abordaje de los problemas estructurales requiere de la atención integral, con carácter de urgencia nacional, que plasme la aplicación de políticas públicas con sostenibilidad.

Debe reconocerse que en el momento actual la realidad ha ido modificando lo que fueron los conflictos y las controversias más fuertes entre el sector empresarial y sus contrapartes fundamentales: el Estado, los trabajadores y diversos movimientos sociales organizados, en temas tan sensitivos como

la política fiscal, la tenencia de la tierra y las relaciones laborales. Y aunque persisten problemas estructurales éstos pueden ser abordados bajo nuevas actitudes.

Ahora se cuenta con un espacio de coincidencias que no existía en el pasado, que puede permitir a Guatemala alcanzar la unidad nacional, no la de todos sin excepción, no una homogeneidad en la que no exista diferencia, sino un acuerdo básico entre las fuerzas fundamentales del país para enfrentar los desafíos actuales, pero sobre todo los futuros. Para ello es necesario aceptar que el desarrollo nunca es un diseño definitivo, que las funciones del Estado y la forma de financiarlas no son tampoco algo que se resuelva en un año o incluso en un período gubernamental.

La relación entre las cúpulas empresariales y el Estado tradicionalmente ha tenido una cargada conflictividad. En general, la posición empresarial ha concebido al Estado más como un obstáculo que como un factor indispensable para el desarrollo. Sin embargo, la cúpula empresarial se ha abierto frente a la sociedad y la diversidad de fuerzas políticas, en un mundo donde no caben transformaciones radicales del sistema imperante y, por ende, donde el espacio objetivo de las contradicciones se ha ido reduciendo.

Una nación como Guatemala exige de las élites, de los partidos políticos, de los empresarios, de los actores sociales, la toma de conciencia que la historia impone sobre la búsqueda de un acuerdo alrededor de los intereses de la colectividad, y no solamente de los intereses empresariales, gremiales, partidarios, o del partido político que está de turno en el gobierno.

Existen experiencias exitosas en otros países en los que el modelo de diálogo social les trajo un estándar de vida relativamente alto, un excelente sistema de seguridad social y la ausencia de descontento social. Esto es fundamental en la construcción de un Estado de bienestar social. Los actores prestan menos atención a sus intereses personales y más consideración al interés común.

La coyuntura ofrece una excepcional oportunidad para profundizar el debate nacional, intercambiar reflexiones y, talvez, aunar criterios en torno a los grandes temas que la sociedad en su conjunto debe abordar. Además de la

propuesta, debe existir un compromiso con la acción. Existen planteamientos y demandas distintas, y a veces encontradas, pero el contexto interno exige respetar las reglas de la democracia y el contexto externo favorece las reglas del mercado. Ambos ofrecen un marco mucho más favorable a la búsqueda de grandes acuerdos que el ambiente polarizado que se vivió en las décadas de 1950 a 1980 e incluso parte de 1990.

Son necesarias las reglas de juego claras en el ámbito económico pero también en el ámbito social. Es importante propiciar el diálogo social pensando en el país, dejando atrás la mentalidad de que Guatemala no tiene posibilidades de salir adelante porque tiene una cultura del fracaso, de pequeñez y de incapacidad para hacer frente a los retos. Ahora el reto está en darse cuenta del papel que Guatemala puede jugar históricamente no sólo en América Central sino a nivel mundial. Es imperativo dejar de ver para cuatro años.

El diálogo social debe dejar atrás la confrontación y dar paso a la colaboración y cooperación; partiendo de dejar de hablar del pasado y empezar a pensar en el país que se puede construir. El pasado debe servir para aprender, no para confrontar y acusar, para no volver a cometer los errores, para poner la mira en la empresa a futuro, en los votantes, en el destino histórico de la Nación. La coordinación adecuada de la política económica y social necesita de un clima en el que sus principales actores sociales, empresarios y el Estado puedan comunicarse bien y mostrar voluntad por los intereses del otro. El diálogo social seguirá siendo necesario a pesar de la globalización, a pesar de la privatización y a pesar de la liberalización.

Es urgente iniciar el rompimiento del círculo vicioso de la enorme desigualdad de la población guatemalteca. Sí es posible darle un rostro humano al desarrollo económico y social, un desarrollo solidario, asumiendo que el ser humano crece haciendo crecer a los demás. Es necesario, éticamente, forzar a un debate con propuestas y compromisos serios que aporten grandes acuerdos con otros grupos nacionales que también pertenecen a Guatemala. Los Acuerdos de Paz son una agenda que constituye un punto de partida, al igual que la nueva institucionalidad establecida en la Ley Marco de esos Acuerdos.

En su naturaleza de Ley Marco, rige los procesos de elaboración, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones del Estado para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.[34] Conforme su naturaleza jurídica reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado,[35] lo que conlleva a una amplia participación y responsabilidad compartida de instituciones públicas, personas individuales y jurídicas de la sociedad en el marco constitucional y en la propia ley. Un aspecto relevante para la institucionalidad de la paz lo constituye la creación del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP–, integrado por miembros designados por los tres organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad. Éste "tendrá autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados, que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz".[36]

Mucho se ha escrito, dicho y propuesto en Guatemala. Ahora más que el diagnóstico es necesaria la acción, la implementación de políticas, programas, proyectos y actividades que contribuyan a la generación de confianza, credibilidad y gobernabilidad. Los problemas de Guatemala son complejos y sólo pueden ser resueltos si los actores están involucrados en la definición de las soluciones y en su implementación.

Para sacar a Guatemala de la pobreza se deben implementar políticas públicas de largo plazo y buscar la continuidad de las acciones de gobierno, que generen confianza, estabilidad y desarrollo para todos los sectores. Esto es una acción de economía política en apoyo a la política pública, que conlleve a la ejecución del PACTO SOCIAL que en forma institucionalizada, con representación social legítima y trascendencia más allá de un gobierno, contribuya a la construcción de la nación guatemalteca.

---

34 **Ley Marco de los Acuerdos de Paz,** Guatemala, Decreto No. 52-2005, Art. 2.

35 Cfr. Ibid. Art. 3.

36 Cfr. Ibid. Art. 6.

Bibliografía

Acuerdos de Paz (1996). Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Borísov, Zhamin y Makárova, Diccionario de Economía Política http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/e/ecpolit.htm

CEPAL, http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp

Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 52-2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, 7 de septiembre de 2005.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2007). La política fiscal en la encrucijada, El caso de América Central, *Capítulo 3* La Política Tributaria en América Central.

Pacto Fiscal, Guatemala (1999).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Madrid: Mundi-Prensa.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Informe de Desarrollo Humano: Diversidad étnico-cultural: La ciudadanía en un Estado plural.

Sison, Alejo José. Filosofía de la economía. III. Fundamentos antropológicos de la actividad económica, **Cuadernos Empresa y Humanismo** No. 53, Instituto.

Stotsky, J. y A. WoldeMariam (2002). Central American Tax Reform: Trends and Possibilities. Working Paper, N° WP/02/227. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Thomas Vinod, Dailami Mansoor, Dhareshwar Ashok, Kaufamann Daniel, Kishor Nalin, López Ramón, Wang Yan (2002). La Calidad del Crecimiento, **Publicación Científica y Técnica** No. 584, Washington, D.C. Banco Mundial. Organización Panamericana de la Salud.

http://es.wilipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica
http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica#Conceptos_centrales_de_la_econom.C3.ADa_pol.C3.ADtica

La transparencia frente al clientelismo político en la gestión de programas sociales focalizados

Christian Gruenberg[1]

1 Christian Gruenberg, director del programa de transparencia de CIPPEC.
e-mail: chris@virtualg.com

Introducción

Una cuestión central para el éxito de los programas sociales focalizados es la forma en que éstos llegan a las personas. La búsqueda de ese éxito ha generado que en distintos países se implemente una variedad de mecanismos para la ejecución de los programas,[2] con el objetivo de hacer más efectivas y transparentes las políticas sociales contra la pobreza.

En este contexto, existe un amplio consenso sobre el valor de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como promotoras de incentivos positivos para mejorar el desempeño institucional y la provisión de servicios sociales. También existe evidencia concluyente sobre la sinergia entre estos tres procesos institucionales, con la transparencia promoviendo participación y rendición de cuentas, y la rendición de cuentas fomentando una mayor participación ciudadana,[3] en un proceso cíclico.

Pero el comparar las experiencias también permite advertir una paradoja en la gestión de programas sociales contra la pobreza:[4] la focalización en los grupos más desaventajados de la sociedad requiere de instituciones transparentes, burocracias efectivas y controles independientes. Sin embargo, estos programas se implementan mayormente en países en los que existen dificul-

2 Para ver un resumen internacional de los 20 programas sociales más importantes: 64.233.161.104/search?q=cache:rJ0YRQo8kN0J:info.worldbank.org/etools/ICCT06/DOCS/Template-CCT_SP.pdf+tercera+conferencia+transferencias+perfiles+programas+por+pais&hl=es&gl=ar&ct=clnk&cd=1

3 Fox, J. (2005). *Empowerment and institutional change: mapping virtuous circles of state-society interaction.* En: **Power, rights, and poverty. concepts and connections.** The World Bank.

4 Mkandawire T. (2005). **Targeting and universalism in poverty reduction.** United Nations, Research Institute for Social Development.

tades para garantizar el libre acceso a la información pública, en donde los canales de participación están restringidos y hay una débil tradición institucional de rendir cuentas. Sumado a esto, hay que tomar en cuenta que los programas sociales focalizados se implementan descentralizadamente; y es justamente en el nivel de los gobiernos municipales donde se registran las mayores asimetrías de información y poder.[5]

5 Ver Tendler, J. (1997). **Good government in the tropics.** The Johns Hopkins University Press. Ver también Crook, R., and A. Sverrisson (1999). **To what extent can decentralised forms of governance enhance the development of pro-poor policies and improve poverty alleviation outcomes?** IDS Working Paper 129. Brighton UK.

I. Pobreza y clientelismo[6]

La pobreza es un fenómeno social complejo y multidimensional. Genera exclusión económica, cultural y política. Cualquier respuesta institucional para enfrentar la pobreza debe incorporar una estrategia para atacar cada uno de estos tres tipos de exclusión.[7]

En América Latina la respuesta institucional tradicional ha sido el clientelismo político. A la exclusión económica, es decir, la falta de bienes privados (ingreso y consumo) y bienes públicos (servicios sociales y seguridad social), el clientelismo responde a través de una diversidad de relaciones recíprocas pero verticales por medio de las cuales se intercambian, de manera particularista, bienes divisibles y de primera necesidad. A la exclusión cultural, basada principalmente en la discriminación y falta de acceso a bienes y espacios culturales, el clientelismo ofrece cohesión social a través de redes de pertenencia que, aunque marcadamente jerárquicas y excluyentes con aquellos que no siguen las reglas, ofrece un espacio compartido y una membresía que permite a las personas organizar sus vidas y darle sentido.

Finalmente, frente a la exclusión política, caracterizada por instituciones de baja calidad, autoritarias y discriminatorias, el clientelismo ofrece poder para movilizarse en época electoral, capacidad para articular demandas e inclusive participar en elecciones.

---

6 Adaptado de Gruenberg, Ch. (2007). **Manual de casos. Diplomado en transparencia, responsabilidad y lucha contra la corrupción.** Universidad de Chile.

7 Ver Schneider A. and R. Zuniga/Hamlin (2005). Governance hybrids: pro-poor, rights-based approaches in rural Peru. IDS Working Paper 240, England.

Resumiendo: las redes clientelares, aunque basadas en relaciones de subordinación y marcadamente desiguales, ofrecen frente a la exclusión de la pobreza beneficios materiales de primera necesidad, cohesión social y participación política.

Desde esta perspectiva, cualquier estrategia para atacar el problema de la pobreza debe ser capaz de ofrecer una mejor alternativa frente a la respuesta del clientelismo.

En esta línea, una alternativa de respuesta a la pobreza es una estrategia basada en derechos. Este abordaje considera a la pobreza no como la privación de ingreso, sino como la privación de capacidades.[8] La realización de los derechos (fundamentales, humanos) implica la posibilidad de desarrollar plenamente las capacidades de cada persona. La implementación de una estrategia basada en derechos propone una variedad de respuestas que difieren radicalmente de las prácticas clientelares. Si bien el clientelismo ofrece soluciones a corto plazo frente a la exclusión económica, cultural y política, en el largo plazo reproduce la pobreza. Una estrategia basada en derechos, en cambio, ofrece una diversidad de respuestas con potencial para transformar la pobreza. Así, los derechos guían las políticas de instituciones y procesos concretos a través de los cuales ofrecen una alternativa al clientelismo. Frente a la exclusión económica, la estrategia basada en derechos promueve la redistribución y la asignación de bienes y servicios sociales sobre la base de criterios universales no particularistas. Frente a la exclusión cultural, el principio de ciudadanía garantiza y respeta la identidad y la diversidad de las personas, sea ésta étnica, sexual, de raza, religiosa, política o de género. Finalmente, frente a la exclusión política, la creación y funcionamiento de canales institucionales transparentes y participativos promueven la inclusión política y la cohesión social.

Resumiendo otra vez: mientras el clientelismo ofrece una solución a corto plazo, reproduce la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. En cambio, la estrategia basada en derechos aspira a transformar la pobreza.

En la actualidad los programas sociales focalizados son los únicos servicios sociales que logran llegar directamente a las personas en situación de po-

8 Ver Sen, A. (1999). **Development as freedom.** New York: Random House.

breza. Estos programas son políticas públicas fundamentales, pero no sólo debido a su función redistributiva[9] a través de la transferencia directa de recursos (en dinero o especie). También constituyen un canal para ejercer derechos y recuperar el status perdido de ciudadanía, integrando a las personas en condición de pobreza a la esfera pública a través de la participación y el control de las políticas que afectan sus vidas.

Sin embargo, para concretar este cambio es necesario llevar adelante una reforma institucional de los programas sociales y de las agencias públicas vinculadas a su gestión. Esa reforma debe garantizar, como mínimo: 1) efectivo acceso a la información sobre criterios de elegibilidad, fechas y lugar de inscripción, plazos de entrega de los beneficios, padrones de beneficiarios, reglas operativas, estudios de impacto, etc.; 2) genuina participación en la toma de decisión sobre cuestiones de diseño, implementación y control; y 3) sólidos mecanismos de rendición de cuentas, capaces de garantizar el acceso a la justicia para aquellas personas que, frente a la exclusión de la pobreza, son sometidas al abuso de poder.

Sin esta reforma los programas sociales corren el riesgo de convertirse, al igual que otros recursos públicos, en un insumo para más prácticas clientelares. Y como ya se explicó, la gestión de programas sociales guiados por principios clientelares funciona como una barrera que impide realizar una estrategia de lucha contra la pobreza basada en derechos.

9 Si bien este estudio de caso se basa en la calidad de la gestión de programas sociales focalizados, no se está sugiriendo que las políticas sociales contra la pobreza deban reducirse a este tipo de intervenciones focalizadas. Por el contrario, se considera que las únicas políticas sociales exitosas en promover el desarrollo social y reducir la desigualdad son aquellas que combinan y complementan una sólida política social universal con estrategias focalizadas para grupos en situación de pobreza extrema. Desde este punto de vista, los programas sociales focalizados funcionan como un complemento de las políticas sociales universales.

II. Breve introducción a una política pública de transparencia

Si bien no hay una definición común sobre qué es la transparencia[10] en la administración pública, la mayoría de las definiciones destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar el grado de transparencia en la gestión del Estado.

Sin embargo, esta definición es vaga, inconsistente e insuficiente para guiar el diseño y la implementación de una sólida política de transparencia. Desde este punto de vista, una política de transparencia debería articularse en dos planos normativos. En un primer plano, se debería sancionar y aplicar un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar clave para la toma de decisión de los/las ciudadanas y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. En un segundo nivel, se debería sancionar y aplicar un régimen de derecho que garantice la realización del derecho subjetivo de todas/os las/os ciudadanas/os a poder acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés; e incluir mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.

10 Adaptado de Gruenberg, Ch. y V. Pereyra Iraola (2007). **Manual de estudio de casos: transparencia, participación y rendición de cuentas.** Tinker Foundation.

Sin embargo, pocos países de América Latina cuentan con una ley de acceso a la información con estas características. A pesar de que en los últimos años se han dado importantes avances para reglamentar el derecho al acceso a la información pública en la región, las pocas leyes nacionales sancionadas son aún muy recientes.

En términos generales, una ley de acceso a la información (LAI) ideal[11] debería seguir ciertos parámetros básicos. El siguiente cuadro ilustra estos principios:

Cuadro 1. Principios que debería contener una LAI	
Principios centrales[12]	**Ejemplo de aplicación**
Apertura máxima de la información	Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
Obligación de publicar	Las instituciones públicas deben estar obligadas a hacer pública, periódicamente, información clave.
Promoción de gobiernos abiertos	Las instituciones deben propiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.
Alcance limitado de las excepciones	Las excepciones deben ser claras, estar estrictamente delimitadas y someterse a rigurosas pruebas de "daño social" e "interés público".
Eficiencia en el acceso a la información	Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa, y debe ser posible realizar una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
Costos	Las/los ciudadanas/os no deben ser desalentados para exigir información a causa de costos económicos excesivos. Los costos no pueden superar los de fotocopiado o envío postal.
Reuniones abiertas	Las reuniones en las instituciones deberían tener un carácter abierto y público.

11 Mendel, T. (2003). **Freedom of Information Act: a comparative legal survey.** Nueva Delhi, India: UNESCO. Citado en: Ackerman, J. y Sandoval (2005). Leyes de acceso a la información en el mundo. En: Cuadernos de Transparencia 7. México, D.F.: IFAI.

12 Idem.

Estos principios han sido tomados de distinta manera, siendo en algunas LAI más destacados que en otras.[13] A pesar de que se han realizado reformas gubernamentales para promover la transparencia en casi todos los países de América Latina, los impactos deseados en términos de mayor efectividad operativa son aún limitados. Jonathan Fox analiza dichas reformas afirmando que éstas han estado, en general, más *orientadas hacia fuera* (con la intención de establecer credibilidad internacional) que *orientadas hacia adentro* (logrando así que se incremente el acceso que los actores sociales organizados tienen a la información operativa y de impacto). Un ejemplo interesante de reformas *orientadas hacia adentro* que han promovido la transparencia en la gestión de programas sociales en México es el caso del programa Oportunidades.[14]

Sin embargo, el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública requiere de algo más que reglas formales. El desafío de transparentar la gestión del Estado y de garantizar el acceso de los/las ciudadanos/as a la información en poder de éste implica una serie de reformas y medidas concretas que deben ser tomadas por los gobiernos para avanzar en la aplicación de ese derecho. Para dar un ejemplo de esta secuencia de reformas se puede citar el caso de México: cuando el Congreso de ese país sancionó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11/6/2002) dejó en suspenso su aplicación por un período de 12 meses a partir de su entrada en vigencia para permitir que se llevaran a cabo las principales reformas administrativas necesarias. La efectiva aplicación de la ley requiere que los funcionarios públicos estén capacitados y motivados, que la sociedad civil sea consciente de su derecho, que existan nuevos circuitos administrativos y una agencia de aplicación independiente y autónoma. Y una vez puestos en su lugar todos estos cambios, se requiere de un efectivo monitoreo a cada una de las distintas agencias públicas que conforman el Estado; porque el Estado no tiende a funcionar como una organización homogénea. Por el contrario, cada agencia pública o jurisdicción responde muchas veces a incentivos e intereses políticos particulares.

13 Ackerman, J. y Sandoval (2005). Leyes de acceso a la información en el mundo. En: Cuadernos de Transparencia 7. México, D.F.: IFAI.

14 Fox, V. (2004). Empowerment and institutional change: mapping "virtuous circles" of state-society interaction. En: Alsop, R. (2004). **Power, rights and poverty: concepts and connections.**

La reciente implementación de un monitoreo a la aplicación del decreto 1172 de acceso a la información pública en Argentina da cuenta de este fenómeno. El monitoreo, realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento,[15] consistió en una solicitud de información masiva sobre las condiciones de transparencia y control en el otorgamiento de planes sociales de lucha contra la pobreza. El resultado del monitoreo demostró que los dos principales ministerios responsables de la gestión de programas sociales habían desarrollado ambientes institucionales opuestos. Mientras el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[16] garantizó el libre acceso a la información sobre programas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social[17] negó el acceso a esa información amparándose en la Ley Nacional de Protección de Datos Personales, con el argumento de que los expedientes de programas sociales contienen datos personales de carácter sensible. Esta falta de uniformidad en la interpretación y la práctica del derecho de acceso a la información pública permite observar cómo los dos principales ministerios a cargo de la gestión de programas sociales aplican de manera contradictoria e incompatible ese derecho.

Por último, se debe tener en cuenta que la información pública en general, y sobre la gestión de programas sociales en particular, es un recurso de poder (central para el ejercicio político-clientelar). Sobre esta información se ejercen controles políticos y se declaran reservados ciertos datos, ya que alguna información puede afectar negativamente la imagen del gobierno frente al electorado, especialmente aquella vinculada con su desempeño y efectividad frente a la pobreza. Por estas razones, y como se verá más adelante, la implementación de una política social transparente debe ser capaz de mantener separadas la capacidad técnica para generar y difundir información de las agendas políticas.

15 Ver informe: www.cippec.org.
16 www.trabajo.gov.ar/
17 www.desarrollosocial.gov.ar/

III. Transparencia aplicada a la gestión de programas sociales

Hasta acá se han analizado brevemente los arreglos institucionales básicos para el diseño y la efectiva implementación de un sistema de transparencia; así como los posibles obstáculos que podrían poner en duda la sustentabilidad del sistema. Sin embargo, las preguntas que se formulan ahora son de otro orden: ¿puede llegar la transparencia a las personas en situación de pobreza?; ¿puede la transparencia llegar a los grupos marginados y excluidos de estas sociedades?; en otras palabras: ¿se puede transparentar la gestión de los programas sociales a pesar de la resistencia de aquellos que ejercen el poder y se benefician del clientelismo y la corrupción?

A continuación se analizan tres estudios de caso que sirven para entender mejor qué tipo de obstáculos pueden bloquear una política de transparencia y de acceso a la información a favor de las personas y grupos excluidos por la pobreza. Por otro lado, también permiten establecer qué tipo de estrategias tienen el potencial para desafiar el abuso de poder y las prácticas clientelares.

1. El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

En el campo de la gestión de programas sociales en Argentina existe el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Un análisis de su trayectoria, desempeño y situación actual puede servir como indicador para evaluar de manera objetiva las condiciones institucionales de acceso a la información pública sobre la gestión de programas sociales.

El SIEMPRO fue creado en 1995, mediante un decreto del Ministerio de Desarrollo Social, con el propósito de mejorar las condiciones de equidad, eficiencia y transparencia en los programas sociales. Contó desde sus orígenes con un fuerte y constante financiamiento del Banco Mundial y se lo presentó como el núcleo técnico duro de mayor importancia en el área de desarrollo social. Con este objetivo, el plan del SIEMPRO era colaborar con la reconstrucción de la capacidad institucional del Estado para abordar los problemas sociales a través de un sistema integrado de información, análisis, investigación, monitoreo, evaluación y capacitación sobre la base de un enfoque de gestión por resultados de las políticas sociales y su implantación a toda escala (nacional y subnacional). Esta herramienta se vinculó directamente con la necesidad de construir una nueva institucionalidad pública fortaleciendo a la autoridad social. Como generador de información el SIEMPRO desarrolló dos fuentes propias: 1) el Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), responsable de producir información permanente y regular sobre el desempeño de los programas sociales; 2) el Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM), encargado de organizar información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales. En síntesis: el SIM genera y organiza información sobre la oferta de los programas sociales, mientras el SISFAM permite caracterizar la demanda potencial de dichos programas. La combinación de ambas fuentes, en teoría, debería poder articularse de tal modo que la oferta de programas sociales coincidiera con la demanda definida por el SISFAM.

Sin embargo, a medida que los gobiernos se sucedieron, la institucionalidad del SIEMPRO perdió independencia y los cuadros técnicos fueron entrando y saliendo con cada cambio de gestión. Este hecho sugiere que el factor

técnico que justificó la creación del SIEMPRO terminó siendo condicionado por las demandas y presiones políticas. Teniendo en cuenta su misión y el financiamiento recibido, nunca llegó a generar los resultados esperados, aunque se registraron avances en comparación con otras áreas y épocas.

Aun con las mencionadas limitaciones, el SIEMPRO fue, hasta el año 2002, el principal organismo de democratización de la información sobre programas sociales. Sus funciones incluían dar información relevante sobre: el desempeño de los programas sociales vigentes; resultados de encuestas y datos agregados acerca de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales; y los presupuetos de tales programas. El SIEMPRO contaba con una página de internet que garantizaba el acceso y la disponibilidad de la información a través de la red. La página también incluía el desarrollo de un conjunto de dispositivos que permitían acceder a un conjunto de información social de carácter nacional e internacional, y era posible procesar on-line cuadros y tablas de distintas bases de estadísticas sociales nacionales.

Debido al fácil acceso y la buena calidad de la información proporcionada por SIEMPRO, éste se constituyó en una fuente fundamental para ONGs, investigadores y medios de comunicación interesados en el desempeño de los programas sociales. El organismo, si bien era parte del Ministerio de Desarrollo, contó con un nivel de independencia fáctica aceptable bajo los gobiernos justicialistas de Menem y Duhalde y el gobierno aliancista de De la Rúa, lo que le permitió generar información confiable y relevante tanto para los tomadores de decisión como para los encargados de monitorear la gestión pública. Sin embargo, a mediados del año 2004, a raíz de la publicación de ciertos datos socio-económicos que contradecían la posición oficial, sorpresivamente, todas las bases de información del SIEMPRO fueron retiradas del sitio web.

Si bien SIEMPRO demostró las capacidades del Estado argentino para generar información social relevante y transparente, su sustentabilidad no resistió los intereses ni las demandas políticas de la actual coyuntura. Así, sin la independencia necesaria, la presión política desactivó el principal mecanismo productor y garante del acceso a la información pública sobre gestión de programas sociales.

Concluyendo, la realización efectiva del derecho de acceso a la información pública implica un proceso de reforma institucional complejo. Más allá de legislar y reglamentar un sólido marco normativo, se necesita también tomar una serie de medidas concretas para modificar conductas, incentivos y procedimientos dentro y fuera de la administración pública. Estos cambios institucionales indican que la transparencia se construye a través de un proceso lento e inestable. Además, como lo demuestra el caso del SIEMPRO, la construcción de instituciones independientes, con capacidad para garantizar y aplicar una política de transparencia en la gestión de programas sociales, enfrenta el desafío de su propia sustentabilidad. Tales instituciones, al avanzar en la difusión y publicidad de datos sobre el desempeño y el impacto de los programas sociales, generan costos concentrados en un limitado grupo de actores políticos y beneficios dispersos en la sociedad civil. Esta estructura de costos-beneficios[18] sugiere que los grupos que eventualmente puedan sentirse amenazados por la difusión de este tipo de información tendrán fuertes incentivos para capturar a la institución, mientras los incentivos de los beneficiarios tenderán a ser más débiles, limitando la acción colectiva y la continuidad de la reforma.

2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México

Una primera condición para promover la transparencia en programas sociales es que ésta debe ir acompañada por instituciones que controlen la aplicabilidad de la ley y sancionen su incumplimiento. Además, para que los programas sociales tengan el impacto deseado, la inversión en la producción de información debe ir aunada a la existencia de instituciones que controlen su calidad y accesibilidad, y aseguren su relevancia y utilidad para los distintos receptores: los beneficiarios de los programas sociales, las organizaciones no gubernamentales que monitoreen al Estado y los medios de comunicación. En México, esta función es desempeñada con éxito por el IFAI, creado en 2003 como órgano de la Administración Pública Federal (APF) con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. El IFAI tiene como funciones promover y difundir el ejercicio del derecho a la información

18 Wilson, J. Q. (1980). **The politics of regulation.** New York: Basic Books.

pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a ésta, y optimizar el uso y manejo de archivos.

El rol del IFAI en fomentar la transparencia en los programas sociales ha sido fundamental. El IFAI participó en la elaboración del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), precisando los contenidos que cada dependencia de la APF debe publicar en internet, la forma en que debe realizarse la clasificación de archivos y los plazos máximos de entrega de la información. Sobre el primer punto es inevitable resaltar la claridad y contundencia del inciso 11 del capítulo sobre obligaciones de transparencia en dicha Ley:

"El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de egresos de la federación".

El Reglamento también permitió la creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) mediante el cual cualquier ciudadano puede realizar solicitudes, recibir información y ser notificado por medios electrónicos.

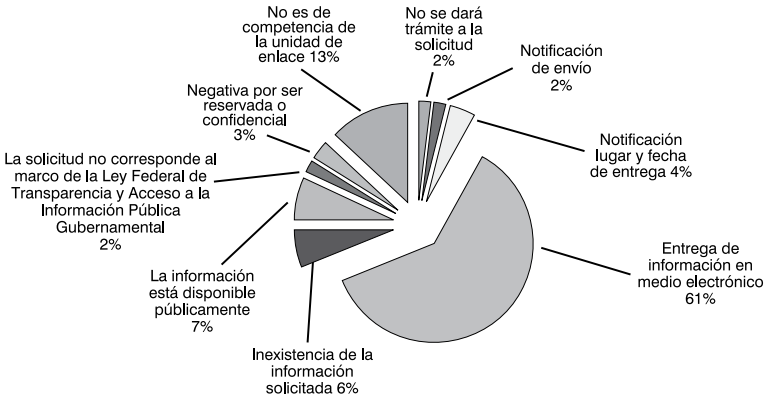
El éxito del trabajo realizado por IFAI para promover la transparencia en los programas sociales puede ser medido por el grado de confiabilidad de los ciudadanos hacia los sistemas de solicitud de acceso a la información. Tomando las cinco instituciones federales que abarcan los principales programas sociales en México,[19] se observa que desde 2003 hasta 2005 el número de solicitudes hacia estas dependencias creció un 256 por ciento. Ese crecimiento no fue sólo relativo sino que también aumentó en incidencia en relación al total dirigido a todas las agencias de la APF. Mientras que en 2003 las solicitudes a estas cinco instituciones formaban el 14.24 por ciento del total enviado al IFAI, en los primeros meses del 2006 el porcentaje había aumentado a 19.65 por ciento.[20]

19 Secretaría de Salud (SES), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Nacional de Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI). La selección fue realizada sobre la base de criterios delineados por el Proyecto de protección de programas sociales federales del PNUD para julio 2006.

20 Elaboración propia con datos del SISI (IFAI).

La efectividad del IFAI también puede ser evidenciada en el tipo de respuestas dadas a las solicitudes de información. En una amplia mayoría (73%) éstas fueron atendidas de manera satisfactoria, principalmente por medios electrónicos o por referencia a su publicación en la página de Internet. El siguiente gráfico muestra la proporción de respuestas por tipo para todas las solicitudes realizadas en 2006:

Gráfica 1. Respuestas de Solicitudes de Información por Tipo (SEDESOL, SEP, IMSS, CDI, SAGARPA, SES)



Fuente: SISI, IFAI

Otro de los grandes avances del IFAI ha sido la exigencia a todas las dependencias de la Administración Pública Federal a incluir los contenidos básicos de información en sus páginas de internet, disposiciones que son monitoreadas periódicamente por el Instituto. Estos contenidos están reglados en el Art. 7 de la LFTAIGP e incluyen la obligación de publicar la estructura orgánica, las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, el domicilio de las unidades de enlace y dirección electrónica para solicitar información, los servicios que ofrece, información detallada sobre el presupuesto asignado y ejecutado, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal. Como se remarcó más arriba, en su apartado XI, el Art. 7 también especifica la obligación de publicar el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a

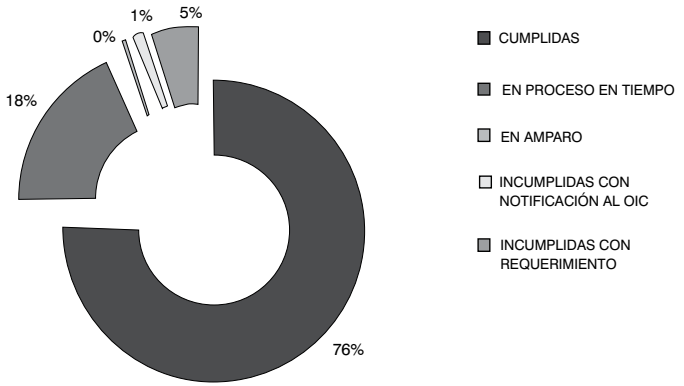
los programas de subsidio así como los padrones de beneficiarios. Finalmente, también se disponen obligaciones de transparencia respecto a las contrataciones públicas, los informes y publicaciones obligadas. En caso de existir, también se deben explicitar los mecanismos de participación ciudadana.

La importancia de tener una agencia independiente que monitoree y reglamente la cantidad, calidad y accesibilidad de la información se evidencia en que existen los recursos de revisión que el solicitante puede interponer cuando considere infundada una negativa a darle acceso a información. El IFAI cumple un doble proceso que combina incentivos del tipo de zanahorias y garrotes. Por un lado, establece los contenidos mínimos que deben publicarse y monitorea el acceso a la información en todas las dependencias federales del país. De esta manera, promueve la transparencia y el acceso a la información conectando, directamente, a los ciudadanos con cada una de las dependencias. Por el otro, establece un mecanismo de sanciones para aquellas dependencias que limiten o vulneren el acceso a la información. Para ello, los ciudadanos pueden presentar mecanismos de revisión de las solicitudes de información denegadas por las dependencias mediante el SISI o cualquier solicitud escrita que se haya realizado.

Aunque la información estadística del IFAI no permite desglosar el número de recursos de revisión presentados a las dependencias que manejan programas sociales, sí es posible realizar ciertas estimaciones generales sobre la importancia de este recurso. En 2005 la proporción de recursos interpuestos por el total de las solicitudes llegó a un pico del 5.3 por ciento, mientras que en 2003 y 2004 éstas fueron del 2 al 3 por ciento. En su mayoría (38.9%), el sentido de resolución de los recursos presentados por los ciudadanos fue el de revocación (es decir, la garantía del derecho a favor del ciudadano), seguido del de la modificación (35.3%).[21] La confirmación de la negación al acceso a la información (por ser información reservada o confidencial según los términos de la ley) fue realizada sólo en un 26 por ciento de los casos. La gran mayoría de las resoluciones marcadas por el IFAI son aceptadas por las dependencias, dando cuenta de la legitimidad del organismo. El siguiente gráfico muestra los últimos datos proporcionados por el IFAI respecto al cumplimiento de sus notificaciones en el último período vigente (2004 a mayo de 2005).

21 IFAI. Tercer Informe de Labores al Honorable Congreso de la Nación. p. 18.

Gráfica 2. Cumplimiento de las notificaciones del IFAI a las resoluciones (2004 a mayo de 2005)

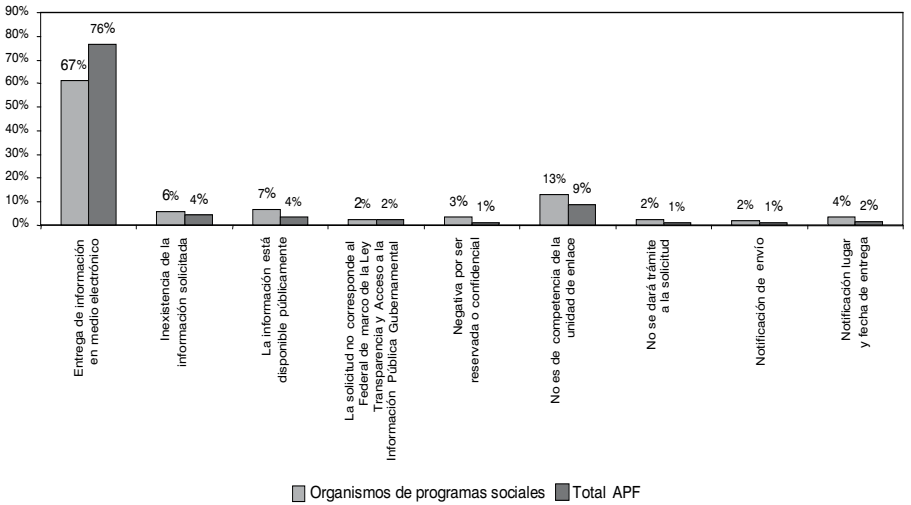


Fuente: SISI, IFAI.

Contextualizando esta garantía al caso de los programas sociales, se puede citar un caso especial decidido sobre el Programa Oportunidades en agosto de 2006. En esa ocasión, como respuesta a un recurso de revisión presentado por un ciudadano, el IFAI determinó la obligación de hacer público el padrón del Programa, detallando los nombres de los beneficiarios, lugares de residencia, el monto y duración temporal de las ayudas. Frente a una solicitud de información sobre el padrón de beneficiarios en Sinaloa, los responsables del Programa Oportunidades respondieron que sólo una parte de la información era pública y que se había decidido no difundir los detalles de los nombres de los beneficiarios. El IFAI respondió argumentando que, debido a que se utilizan recursos públicos en el programa, los datos debían estar disponibles para el público en general, sin restricciones.

Las gestiones del IFAI y la información que genera sobre éstas también permiten monitorear y analizar la eficiencia y eficacia del sistema, fomentando su constante mejora. Esto permite identificar fácilmente los focos de riesgo y de mejora para garantizar el acceso a la información en las distintas dependencias de la administración federal. El siguiente gráfico permite comparar el desempeño de los organismos encargados de los principales programas sociales del país con el promedio general de respuestas de las APF a pedidos expresos de acceso a la información pública. El análisis reporta que los organismos sociales entregan un porcentaje menor de información por medio electrónico (67%) en relación al total de la APF (76%). Ello se deriva, en una proporción importante, de la incompetencia de los organismos federales para proporcionar esa información (13% contra 9% de total APF). Aunque la proporción es demasiado pequeña para hacer inferencias concluyentes, es notable que los organismos de política social tienen el doble de proporción de solicitudes entregadas por medios no electrónicos (6% junto a 3%). El siguiente gráfico muestra una comparación entre la proporción de respuestas a las solicitudes del IFAI (por tipo) y las de todas las APF en conjunto.

Gráfica 3. Respuesta de solicitudes de información por tipo (comparación entre organismos de programas sociales con el total de la APF)



Fuente: SISI, IFAI.

3. La auditoría ciudadana y la transparencia

Este caso analiza la experiencia de la ONG Grupo Faro (GF), en Ecuador. El GF buscó desarrollar un diagnóstico sobre las condiciones institucionales de transparencia, rendición de cuentas y participación en la gestión de programas sociales focalizados. El diagnóstico pretendía iniciar un debate público más informado y abierto, y lograr más influencia en el campo de las políticas sociales focalizadas.

IV. Selección de los programas sociales

Con la finalidad de analizar el funcionamiento de los programas sociales en el Ecuador así como su propensión a la práctica de actividades corruptas y clientelares, se seleccionaron ocho programas sociales en este estudio. Para seleccionarlos se utilizaron criterios que garantizaran la inclusión de programas con atributos diferentes en relación a su funcionamiento y tipo de beneficiarios, así como diferencias espaciales, de escala y complejidad. Los ocho programas elegidos fueron los siguientes: Incentivos para la Vivienda (Urbano y Rural); Programa Nuestros Niños; Operación Rescate Infantil; Programa Alimentación Escolar; Programa Aliméntate Ecuador; Bono de Desarrollo Humano; y Ley de Maternidad Gratuita. Una vez seleccionados se desarrolló un monitoreo sobre tres variables institucionales fundamentales para reducir el clientelismo político en la gestión de los programas sociales: 1) transparencia; 2) rendición de cuentas; y 3)participación ciudadana. Por falta de espacio, y para concentrar la atención en las condiciones de transparencia se separa esta variable para analizarla de manera aislada.

1. Transparencia

Uno de los retos más importantes en el Ecuador es la gestión eficiente y equitativa de los recursos públicos. En el centro del problema están los incentivos que enfrentan los políticos y tomadores de decisiones para diseñar e implementar políticas públicas responsables. Aunque las reformas legales e institucionales son importantes en el desarrollo de mejores políticas, la evidencia sugiere que éstas no pueden existir en ausencia del control social.

La población ecuatoriana tiene un conocimiento limitado de los presupuestos, actividades y resultados de los programas sociales para exigir buen desempeño. Por esto, es clave que existan canales formales de acceso a la información. En el Ecuador existe la Ley Orgánica para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) de 2004, que reconoce el derecho a exigir la difusión de información sobre presupuestos, estructura orgánica, servicios ofrecidos, planes y programas en ejecución de las instituciones públicas. Según esta ley –así como el reglamento que sustenta a cada uno de los programas sociales estudiados– la información sobre criterios de postulación, lista de beneficiarios, y presupuestaria debe estar disponible al público por vía electrónica, escrita, oral y cualquier otro medio al alcance de las instituciones.

A continuación se ilustra la información que publica cada uno de los programas, así como el método que utiliza para su difusión.

Cuadro 2. Mecanismos de acceso a la información en los programas en estudio		
Programa social	**Información disponible**	**Método utilizado**
Sistema de Incentivos para la Vivienda Urbana (SIV) www.miduvi-siv.gov.ec/siv.html	Criterio para postulación Resultado de lista de beneficiarios Información presupuestaria	Sitio Web completo, folletos, oficinas, provinciales
Sistema de Incentivos para la Vivienda Rural (SIV) www.miduvi-siv.gov.ec/siv.html	Criterio para postulación Resultado de lista de beneficiarios Información presupuestaria	Sitio Web completo, folletos, oficinas provinciales
Ley de Maternidad Gratuita	Criterio para postulación	Folletos
Bono de Desarrollo Humano (BDH) www.pps.gov.ec/paginas/bdh/eventos.htm	Criterio para postulación Resultado de lista de beneficiarios	Sitio Web incompleto, oficinas provinciales
Programa de Alimentación Escolar (PAE) www.pae.org.ec	Criterio para postulación Resultado de lista de beneficiarios	Sitio Web completo
Programa Nuestros Niños www.nuestrosninos.gov.ec	Criterio para postulación Subasta de recursos Resultado de lista de organizaciones seleccionadas Información presupuestaria	Sitio Web completo, boletines
Operación Rescate Infantil (ORI)		Oficinas provinciales
Aliméntate Ecuador (AE) www.alimentateecuador.gov.ec	Criterio para postulación Lista de beneficiarios	Sitio Web completo Folletos, oficinas provinciales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas y visitas a sus páginas web.

Como se puede apreciar, la mayoría de los programas publican el criterio de selección de los beneficiarios, con la excepción de Operación Rescate Infantil (ORI), el cual más bien tiene por política restringir la información. De igual forma, existe un claro esfuerzo de los responsables de los programas sociales para dar a conocer el número y nombres de los beneficiarios.

Sin embargo, el acceso a cifras o estudios ***presupuestarios*** es, todavía, un punto sensible y restringido. Así, con la finalidad de verificar que los programas ofrecieran dicha información, invocando la actual LOTAIP, se hizo una solicitud por vía escrita y telefónica, a la cual únicamente cuatro programas sociales (Sistema de Incentivos para la Vivienda Urbana y Rural, Nuestros Niños y Aliméntate Ecuador) respondieron positivamente, haciendo llegar de manera pronta la información presupuestaria completa. No es de extrañar que estos programas fueran los que ya contaban con dicha información en sus sitios Web.

2. Del diagnóstico a un acuerdo de transparencia

La difusión del resultado del monitoreo realizado por el Grupo Faro (GF) generó un doble impacto. En primer lugar se generó un debate sobre la calidad institucional de los programas sociales. En segundo lugar Grupo Faro se posicionó como un nuevo actor en el área de las políticas sociales. El nuevo posicionamiento del GF y la legitimidad de sus acciones le permitió llevar a cabo una estrategia innovadora y, al mismo tiempo, arriesgada. Faltando 90 días para las elecciones presidenciales del 15 de octubre de 2006, convocó a nueve programas sociales a firmar un acuerdo de transparencia para prevenir la manipulación clientelar de los programas durante la campaña electoral.

Con este objetivo, GF negoció y consensuó con los programas sociales la aplicación de las siguientes reglas de TPRC:

– Sensibilizar e informar sobre la firma del presente convenio a las/os funcionarias/os públicas/os (locales y en las oficinas centrales de los programas sociales) sobre el concepto y las consecuencias sociales, políticas y económicas del clientelismo, así como de la obligación de denunciar casos. Se podrá sensibilizar mediante un memo interinstitucional.

– Reprogramar las entregas de apoyo y eventos públicos que, sin afectar a los beneficiarios/as, ni obstaculizar los procesos de operación de los programas, eviten y reduzcan las oportunidades de manipulación política.

– Establecer la obligatoriedad del resguardo del parque automotor vehicular desde el día previo a la jornada electoral para evitar que se use con ese fin.

– Fortalecer los procesos ciudadanos de veedurías existentes en el programa.

– Activar sus mecanismos de denuncia, ya sea a la línea 1800; correo electrónico o número telefónico.

– Realizar una campaña de difusión masiva sobre la firma de este convenio y su forma de operar, a través de los medios accesibles y posibles para el programa.

– Entregar a la sociedad civil los resultados de los mecanismos de reclamos durante la campaña, tomando en cuenta el derecho de privacidad de los denunciantes.

– Realizar denuncias sobre la existencia de presiones políticas para entregar recursos con fines clientelares.

– Reforzar y mejorar la transparencia y acceso a la información, en cumplimiento de la LOTAIP.

Así, para monitorear la aplicación de estas reglas formales GF diseñó una matriz de seguimiento:

Cuadro 3. Metodología para monitorear el acuerdo

Compromiso	Recomendación	Estrategia de monitoreo
Sensibilizar e informar sobre la firma del presente convenio a las/os funcionarias/os públicos locales, y las organizaciones con las cuales trabajan directamente, en las oficinas centrales y provinciales de los programas sociales, sobre el concepto y las consecuencias sociales, políticas y económicas del clientelismo y la obligación de denunciar esos casos.	Se recomienda que cada programa social envíe un memo a sus agencias locales (centros infantiles, juntas parroquiales, oficinas locales en Direcciones Provinciales del Bienestar Social, etc.) sobre el concepto y las consecuencias del clientelismo y los compromisos del acuerdo. Los veedores elaborarán un texto ejemplar que los programas sociales podrán utilizar si lo consideran conveniente. Se enviará este texto a los contactos de comunicación el 20 de julio.	Un mes y medio antes de las elecciones de la primera ronda (1 de septiembre, 2007), los veedores seleccionarán al azar cinco agencias locales de cada programa social. Se llamará a las agencias seleccionadas para preguntar si el personal ha recibido información de la oficina central y si conoce su responsabilidad de denunciar casos de clientelismo o corrupción.
Reprogramar entregas de apoyo y eventos públicos que, sin afectar a los beneficiario/as ni obstaculizar los procesos de operación de los programas, eviten y reduzcan las oportunidades de manipulación política.	Este punto aplica a pocos programas sociales debido a su necesidad de proveer servicios mensual o diariamente. A los que se aplica, se recomienda que se programen las entregas o los eventos el mes siguiente a las elecciones.	Para los programas aplicables, se hará contacto con organizaciones de la sociedad civil locales para asegurar que no se entregan los bienes y servicios el mes de las elecciones.
Establecer la obligatoriedad del resguardo del parque automotor vehicular desde el día previo a los comicios, a fin de evitar su posible uso electoral.		Se hará contacto con organizaciones de la sociedad civil locales para asegurar que no se utilicen carros de los programas sociales el día de la elección.
Fortalecer los procesos ciudadanos de veedurías existentes en el programa.	Se recomienda que cada programa seleccione dos agencias locales/proveedores de servicios que están en zonas tradicionalmente más corruptas, clientelares y populistas para fortalecer sus veedurías ciudadanas y/o comités de gestión. Los veedores se comprometen a apoyar las iniciativas de los programas sociales.	Se pedirá a cada programa los nombres de las comunidades en donde se están fortaleciendo sus veedurías ciudadanas y/o comités de gestión. Dos semanas antes de las elecciones, se visitará a las comunidades seleccionadas por los programas sociales para verificar si existe participación ciudadana activa.

Cuadro 3. Metodología… (continuación)

Compromiso	Recomendación	Estrategia de monitoreo
Activar sus mecanismos de denuncia, ya sea línea 1800; correo electrónico, número telefónico, entre otros.	No todos los programas sociales tienen la capacidad de tener una línea 1800. Además, las líneas de sus oficinas centrales son muchas veces ocupadas. Por ello, se explorará la idea de establecer una línea con el Ministerio de Bienestar Social o pedir la donación de una línea de Andinatel.	Cada programa social entregará a los veedores el mecanismo preferido de reclamos. Los veedores probarán el funcionamiento de los mecanismos durante las semanas antes de las elecciones.
Entregar a la sociedad civil los resultados de los mecanismos de reclamos durante la campaña, tomando en cuenta el derecho de privacidad de los denunciantes.		Después de las elecciones de la primera ronda, los veedores pedirán a cada programa social su registro de quejas.
Realizar una campaña de difusión masiva sobre la firma de este convenio y su forma de operar a través de los medios accesibles y posibles para el programa.	Se han publicado 2,000 copias de un afiche con los mensajes "no vendas tu voto" y "este programa social no pertenece a ningún partido político y candidato". Se recomienda que los programas sociales envíen los afiches a sus agencias locales para que sean colocados.	Se seleccionarán comunidades al azar para visitar y verificar si los afiches están puestos.
Reforzar y mejorar la transparencia y acceso a la información, con el cumplimiento de la Ley Orgánica para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).	Se recomienda que los programas publiquen, en sus páginas web, número y locación de sus beneficiarios, presupuesto ejecutado de 2005 y presupuesto aprobado de 2006, los mecanismos de reclamos disponibles, nombre de proveedores de los bienes y servicios, mecanismo para seleccionar a los beneficiarios y una bandera que dice "Combate al clientelismo; reclama casos del uso de programas sociales con fines políticos".	Se hará una evaluación de las páginas web del programa del 20 de julio al 1 de octubre, determinando si el programa ha colocado información recomendada por los veedores. Se hará la calificación sobre la base de esta evaluación al 1 de octubre.

Concluyendo brevemente, después de posicionarse como un nuevo actor en el campo de las políticas sociales, y promover por primera vez un debate informado sobre la gestión de los programas sociales focalizados en el Ecuador, el GF avanzó con una estrategia heterodoxa y arriesgada. Convocó a nueve programas sociales focalizados para consensuar nuevas reglas de transparencia con el objetivo de proteger a estos programas de la presión clientelar durante el período electoral.

A medida que se avanzó en la implementación del acuerdo, ningún programa social renunció o se bajó del proceso. Todos cumplieron parcialmente los compromisos asumidos. Algunos fueron más allá de lo acordado en los compromisos puntuales, aportando ideas y recursos adicionales. Todos los programas sociales siguen manteniendo una relación fluida, estable y de cooperación con el GF.

En síntesis, esta experiencia de monitoreo produjo información sin precedentes que permitió analizar la variación entre los distintos programas sociales en la implementación del acuerdo, las distintas estrategias asumidas por cada uno y el grado de cumplimiento del acuerdo. Además, fijó nuevos estándares de transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión de programas sociales. Así, estos estándares podrán ser aprovechados por el GF y otras organizaciones de la sociedad civil para hacer presión a favor de una reforma más integral y a mayor escala en el campo de las políticas sociales.

V. Conclusión

Hasta acá se ha analizado la importancia y los desafíos que implica diseñar y aplicar un régimen de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, se pudo comprobar, a través de tres estudios de caso, que la sanción y la aplicación de la ley no es suficiente para garantizar el acceso a la información a las personas y grupos excluidos por la pobreza.

El primer caso advierte sobre los incentivos de los grupos políticos más poderosos para bloquear las reformas a favor de la transparencia y capturar las instituciones que son clave para garantizar el acceso a la información sobre la gestión y el impacto de los programas sociales focalizados y la política social en general.

El segundo caso muestra la importancia de contar con reglas de transparencia específicas y explícitas sobre la gestión de los programas sociales, así como con la operación de una agencia de aplicación autónoma que garantice el acceso a la información e implemente estrategias para promover dicho acceso.

El último caso muestra el papel fundamental que tienen las organizaciones de la sociedad civil para promover un debate informado sobre las condiciones de transparencia, e influir positivamente en la gestión de los propios programas sociales durante el proceso electoral, desafiando así las prácticas clientelares tradicionales.

Finalmente, los tres casos combinados sugieren que las reformas son posibles pero que deben ser intensamente monitoreadas para prevenir la captura de sus instituciones y para asegurar el avance de los cambios. Sin embargo, lo que se quiso mostrar con los dos últimos casos es la posibilidad y necesidad concreta de reducir las prácticas clientelares en la gestión de programas sociales focalizados contra la pobreza. Esto porque el clientelismo político sencillamente reproduce la pobreza, mientras la aplicación de un estricto régimen de transparencia y acceso a la información puede ser la primera medida concreta para desafiar las prácticas clientelares y mejorar el impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza.

Bibliografía

Abramovich, V. y Curtis, Ch. (2000) Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En: **Derechos sociales y derechos de las minorías**., México: UNAM-Editorial Porrúa.

Alexy, R. (2000). Derechos sociales fundamentales. En: **Derechos sociales y derechos de las minorías**. México: UNAM-Editorial Porrúa.

Alsop, R. (2005). Power, rights, and poverty. Concepts and connections. The World Bank.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

Avritzer, L. (2006). Democracia local y política deliberativa en Brasil. En: Isunza E. y A. Olvera (coordinadores). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. México: CIESAS; Universidad Veracruzana; Cámara de Diputados; y Editorial Porrúa.

CEPAL (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan jefes y jefas de hogar desocupados.

Dion, M. (2000). **The political economy of social spending: the mexican solidarity program, 1988-1994**. Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO (2002). Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales.

Ferrajoli, L. (1997). **Derecho y razón.** Madrid: Trotta.

Fox, J. (2005). Empowerment and institutional change: mapping "virtuous circles" of state-society interaction. En: **Power, rights, and poverty. Concepts and connections**. The World Bank.

Gay, R. (1997). Between clientelism and universalism, reflection of popular politics in urban Brasil. En: Auyero, J. y otros (1997). **¿Favores por votos?** Buenos Aires: Ed. Losada.

Goetz, A. y R. Jenkins (2002). Voice, accountability and human development: the emergence of a new agenda. En: **Human Development Report 2002**. UNDP.

Isuani, E. y E. Tenti (1989). **Estado democrático y política social**. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Robinson, J. and V. Thierry (2001). **Political economy of clientelism**, University of Berkeley. Working paper.

Lo Vuolo, R. (1995). **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano**. Buenos Aires, Argentina: Ciepp/Miño y Dávila editores.

Schvarzer, J. (2002). **Covertibilidad y deuda externa**. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Martínez, E. (2001). **La política social en la transición**. México, D.F.: UNAM.

Norbert R. S. (1998). **Seeking votes: the political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95**. World Bank.

O'Donnell G. (1997). **Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.** Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Schneider, A. and B. Goldfrank (2002). **Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the stat**e. Institute of Development Studies. Working paper 149.

SIEMPRO (febrero 2003). **Plan jefes y jefas de hogar desocupados: impacto y características de los beneficiarios**. Buenos Aires.

Torres, P. (2002). **Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social**. La Plata, Argentina: Editorial de la Campana.

Trotta, M. (2003). **Las metamorfosis del clientelismo político**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.

Weingrod, A. (1997). Patronage and power. En: Schmidt, W. y otros. **Friends, followers and factions**. California: California University Press.

Transferencias condicionales para Guatemala: comprometiéndose a reducir la pobreza

Carlos F. González T.[1]

1 Investigador independiente patrocinado en parte por la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES).
e-mail: tablada@hotmail.com

Introducción

El presente ensayo contiene una propuesta dirigida a los partidos políticos guatemaltecos meses antes de que se lleven a cabo las elecciones generales de 2007. En ésta se sugiere la creación de una red de protección social con un programa de transferencias condicionales como parte de un compromiso para reducir la pobreza y la desigualdad.

Las transferencias condicionales difieren de otros programas sociales en que reúnen dos sectores clave para la reducción de la pobreza: educación y salud. También incluyen una transferencia directa de dinero en efectivo.

Las transferencias condicionales rompen con el círculo vicioso de la pobreza porque invierten directamente en el capital humano de los hogares más pobres. En consecuencia, a mediano y largo plazos, éstas contribuirán al desarrollo de capacidades que permitirán a las personas acceder a mejores oportunidades. Dado que la transferencia en efectivo complementa el ingreso de los hogares, su impacto en la reducción de la pobreza es inmediato.

Así, la propuesta de un programa de transferencias condicionales se justifica porque la pobreza en Guatemala presenta características estructurales y crónicas. Esto es, los hogares más pobres no pueden beneficiarse de las oportunidades que ofrece la economía, tales como microcrédito o capacitación, ya sea porque no tienen acceso a ciertos activos o porque carecen de las capacidades para aprovechar esas oportunidades. Actualmente en el país no existen programas sociales públicos que aborden estos problemas de manera amplia y enfocada hacia los más pobres.

Las condiciones del mercado laboral también influyen en la pobreza de los hogares, los que en su mayoría están fuera del sector formal y carecen, por lo tanto, de un ingreso fijo y estable durante el año, condición que directamente los hace vulnerables a períodos de más o menos pobreza.

Eventualmente, los hogares deben tomar decisiones que a veces parecen irracionales, especialmente durante los períodos más críticos, tales como sacar a los niños de la escuela. Asimismo, la vulnerabilidad a la pobreza extrema disuade a los hogares de emprender empresas productivas que potencialmente podrían ayudarlos a salir del círculo vicioso del empobrecimiento.

En el siguiente apartado de este documento se tratan de forma breve las redes de protección social, cómo funcionan las transferencias, la situación de la protección social en Guatemala, sus costos económicos y políticos, así como las ventajas y las críticas a este tipo de programas. Los anexos presentan información adicional y referencias que entran en detalles técnicos sobre las transferencias condicionales.

Se reitera nuevamente que el objetivo del ensayo es convencer a los políticos sobre la necesidad de invertir en los más pobres.

I. Un breve acercamiento a las redes de protección social

En su forma más simple, las redes de protección social son programas gubernamentales de ayuda para familias de escasos recursos, que viven en una pobreza crónica o que experimentan súbitamente una caída en sus ingresos, lo que pone en riesgo el bienestar del hogar.[2] Aplicadas de manera amplia y por plazos prolongados, estas redes son, a nivel micro, una forma de mantener el bienestar del hogar de manera digna; a nivel macroeconómico representan una manera efectiva para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En los últimos años varios países de la región latinoamericana han adoptado distintas políticas de redes de protección social que buscan sobre todo asistir a las familias y hogares más pobres a través de 'transferencias condicionales', lo cual conlleva un compromiso tanto por parte del gobierno como de los hogares que reciben los beneficios de dichos programas.

El concepto de *red de protección social* se utiliza en este ensayo para distinguir un programa de protección contra riesgos y emergencias, que evite que las familias 'caigan' debajo de un grado inaceptable de pobreza.

---

2 Devereux (2002). *Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?;* Farrington y otros (2005). *Cash Transfers in the Context of Pro-Poor Growth; Rawlings (2004), A New Approach to Social Assistance; FLACSO (2006). Transferencias con corresponsabilidad, Una mirada latinoamericana;* ver otras referencias anotadas.

Tanto organismos internacionales de desarrollo como gobiernos de países en desarrollo favorecen este modelo de protección social que incluye transferencias condicionales, destinadas a un grupo escogido de hogares y que consisten en servicios gratuitos de salud y educación, complementos nutricionales y dinero en efectivo. El principal argumento tras estas políticas es que sin esta ayuda los hogares más pobres, y en especial las generaciones más jóvenes, están en peligro de quedar atrapadas en círculos viciosos de pobreza.[3]

La eficacia de estos programas para mantener a los hogares en un nivel digno de bienestar está comprobada internacionalmente en países como México y Brasil, en donde la reducción de la pobreza en los últimos años se debe principalmente a su aplicación.[4] Como mínimo los programas velan porque las familias, y en especial los niños, tengan cobertura en servicios de salud y educación, además de garantizarles la seguridad alimentaria. Si los jefes de hogar cumplen con condiciones tales como enviar a sus niños a la escuela y permiten que se sometan a exámenes médicos periódicos, se les adjudica una transferencia por lo general en efectivo.

Otros conceptos importantes son la seguridad social y la asistencia social, que en este ensayo se refieren estrictamente a los servicios entregados por el Estado en la forma de seguros de salud, de desempleo o de pensiones. Los hogares pobres que carecen de esa cobertura deben enfrentar los riesgos crónicos, lo cual los lleva a adoptar estrategias con consecuencias adversas.[5]

Por ejemplo en caso de una disminución severa en el ingreso monetario, los hogares pueden llegar a reducir su consumo alimentario o a sacar a los niños de la escuela para reducir gastos y aumentar la oferta laboral del hogar. Tal situación produce pérdidas de capital humano de las que es muy difícil recuperarse, especialmente si los riesgos y crisis suelen ser constantes.

Los seguros de salud en países como Guatemala consisten en esquemas tales como el seguro social (IGSS) a los cuales tiene acceso una porción muy reducida

3 Perry y otros (2006). **Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos.**

4 Existen varias fuentes de información sobre los efectos de las redes de protección en ambos países. Por ejemplo, estimaciones recientes sugieren que la desigualdad en Brasil ha disminuido de un Gini de 0.59 en 2003 a 0.57 en 2004, probablemente gracias a la asistencia social. Paes de Barros, y otros, (2005) y Ferreira y otros (2006), citados en The World Bank, 2005.

5 Ver recuadro 3 en anexos.

de los hogares –generalmente los trabajadores dentro del mercado formal de trabajo–. En el caso de los programas de asistencia existentes, éstos tienden a estar esparcidos y sus objetivos varían, desde capacitación y alimentación para madres en período de lactancia, hasta subsidios escolares y de vivienda. También varían los criterios para acceder a estos programas. A la fecha no se conoce algún programa público que incluya la entrega de efectivo.

En América Latina los programas que establecían una transferencia de dinero en efectivo fueron escasos hasta mediados de la década de 1990. Desde entonces las evaluaciones de estos programas han demostrado que las transferencias en efectivo son especialmente eficientes y eficaces para incrementar o mantener el consumo de bienes y servicios de los hogares, y pueden reducir la pobreza y la desigualdad.[6]

En conclusión la protección social busca apoyar a los hogares más vulnerables aumentando su capacidad de sobrellevar los riesgos y crisis internas que ponen en peligro un bienestar mínimo en el hogar. Una de las primeras preguntas que los políticos deben hacerse cuando se propone invertir en un programa de transferencias es cuánto cuesta. Aunque los costos son altos, no lo son mucho más que los de otros programas de entrega de alimentos u otros subsidios. Una vez instalada la capacidad inicial, los costos descienden; no obstante se debe invertir paralelamente en servicios complementarios, especialmente de salud y educación básicos a través de infraestructura complementaria (puestos de salud, escuelas, agua potable y caminos, entre otros). Por ello, la financiación es uno de los primeros retos que se deben enfrentar, especialmente en los países con presupuestos de inversión deficitarios.

Igualmente problemática es la politización de dichos programas, pues el tema de protección social es fácil de manipular.

Pero más allá de los costos económico y político, las redes deben conceptualizarse dentro de un plan de desarrollo de largo plazo, especialmente en aquellos países con altos índices de desigualdad y pobreza como Guatemala, pues su reducción es clave para el crecimiento económico, bienestar de las sociedades y, por lo tanto, el desarrollo.

---

6 Farrington y Slater (2006). *Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain; y The World Bank, (2005). Guatemala Public Expenditure Review 2005.*

Dentro de este contexto, se abordarán estos y otros temas y se responderán otras preguntas para proponer la viabilidad de un programa de transferencias condicionales.

Recuadro 1. Las transferencias condicionales en América Latina

Oportunidades es un programa de transferencias condicionales que lleva diez años operando en México. En 2006 se invertían poco más de US$3.5 mil millones en este programa, con beneficios para cinco millones de familias, que representan aproximadamente 25 millones de personas.

Las familias beneficiarias reciben complementos alimenticios para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en período de lactancia, un paquete de servicios de salud preventiva, sesiones educativas en materia de salud, nutrición e higiene. El componente educación entrega becas educativas para alumnos desde primaria hasta educación media superior; además de hacerlos acreedores a una cuenta de ahorro, como incentivo adicional para que los becarios concluyan el ciclo medio superior. *

Estos alicientes actúan para generar una mejor nutrición, mayor utilización de servicios de salud preventiva, y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes. Al cumplir con ciertas condiciones para recibir estos servicios, los beneficiarios (las mujeres o jefes de hogar) reciben dinero en efectivo cada dos o tres meses.

Bolsa Familia es la combinación de varios programas que el gobierno brasileño venía implementando desde hace algunos años (Bolsa Escolar, Bolsa Alimentación, Carta de Alimentación y Vale-gas) y que fueron unificados en 2003. Ésta permite el acceso a servicios básicos de salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria. Los beneficiarios son escogidos según ciertas características de ingresos y de acuerdo con el número de niños que cada hogar reporta.

Para recibir los beneficios de Bolsa Familia, incluso dinero en efectivo, los hogares están condicionados a mantener visitas regulares a centros de salud para evaluar su estado nutricional y de salud. Todo niño en edad escolar debe estar inscrito en la escuela y acudir a clases; los padres deben atender al llamado para recibir capacitación nutricional ofrecida por los gobiernos Federal o locales.

En Centroamérica, Nicaragua implementa la Red de Protección Social (RPS) y Honduras la Asignación Familiar (PRAF–FASE II) y parecen ser igualmente exitosas. Evaluaciones de la RPS de Nicaragua por ejemplo, revelan importantes logros como el incremento en la asistencia a la escuela por parte de los niños en hogares beneficiados, mejores prácticas alimenticias del hogar y una reducción notable en la tasa de retraso en el crecimiento en niños menores de cinco años.

* Ver evaluaciones de Progresa (Oportunidades), Skoufias, E. (2006). PROGRESA y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales de México, y de la RPS, Maluccio y Flores (2005) Impact evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: the Nicaraguan Red de Protección Social.

II. ¿Por qué transferencias condicionales para Guatemala?

Guatemala posee uno de los peores indicadores en salud y educación, los cuales directamente influyen en los niveles de pobreza y desigualdad. El último Informe Nacional de Desarrollo Humano (2005) estimó que la población viviendo por debajo de la línea de la pobreza estaba por arriba de 55 por ciento y la que vivía en extrema pobreza era más del 21 por ciento.

Los extremadamente pobres difícilmente se benefician de los 'buenos tiempos' de la economía, ya que la falta o ausencia de ciertos activos o bienes básicos (salud integral, habilidades mínimas y acceso a mercados laborales) evita que aprovechen nuevas oportunidades.

Las políticas sociales que deberían compensar a los más pobres por las distorsiones en los mercados de servicios y laborales son ineficientes e ineficaces. Por un lado, están mal diseñadas y enfocadas y, por el otro, y talvez más significativo, los recursos asignados a las políticas sociales son insuficientes.

Aunque la inversión ha aumentado sensiblemente luego de los Acuerdos de Paz, en 2005 ésta aún era bastante baja; ese año la inversión fue de 1.3 por ciento del PIB en salud y 2.7 por ciento en educación, cifras que están por debajo de la inversión promedio en Latinoamérica, que alcanzaban 3.3 y

3.6 por ciento, respectivamente.[7] Varios cálculos, incluso los realizados por el gobierno de Guatemala, revelan que la eficacia de las políticas sociales aumentaría de manera importante con mayor inversión.[8]

Por aparte, otras políticas sectoriales que se cree tendrían efectos positivos en los hogares, tal como la de la liberalización comercial, dudosamente tendrán los efectos esperados, así como tampoco lo tendrán las políticas que pretenden crear más empleos a través de la captación de inversiones. Esto se debe más que nada a las limitaciones que supone la falta de capital humano, la fluctuación del ingreso y la falta de acceso a otros activos clave, lo cual evita que los hogares inviertan en actividades productivas o puedan aprovechar las ventajas que ofrece la economía.[9]

Finalmente, los programas sociales que deberían beneficiar a los más pobres (seguros y asistencia social) poseen serios problemas de focalización. Por ejemplo, los seguros y servicios de salud que deberían ser parte de cualquier estrategia para la reducción de la pobreza, muestran un enfoque perverso, pues son bastante regresivos. Salvo algunas excepciones, la mayoría de los recursos invertidos no benefician a los hogares más pobres –ver sección 5 para más detalles.

Al proponer una red de protección social por medio de transferencias condicionales, este ensayo no asume un aumento significativo en el gasto social, aunque idealmente esta debería ser la meta para el futuro. Más bien sugiere revisar la inversión especialmente en salud, educación e ingreso de los hogares, y la presente tendencia en la asignación del gasto público.

---

7 The World Bank (2005)

8 The World Bank (2005); SEGEPLAN (2006) Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances.

9 Ver BM (2004). La Pobreza en Guatemala, cap. iii, pg. 55.

III. ¿Cómo funcionan las transferencias?

Las transferencias consisten en beneficiar a los hogares con ciertos insumos que incidan en su bienestar, tales como útiles y becas escolares, nutrición para recién nacidos y madres lactantes, acceso a visitas y asistencia médica y alimentos o dinero en efectivo; idealmente todos estos servicios se entregan como un solo paquete.

Las transferencias no son un mecanismo nuevo, sin embargo sí lo es el enfoque de 'paquete completo' y a largo plazo; es decir, todos los programas de protección social que se han conocido por décadas se enlazan en uno solo o una red de protección social.

Probablemente los programas más célebres en la actualidad son *Bolsa Familia* de Brasil y *Oportunidades* de México que integran las transferencias condicionales en por lo menos tres sectores: salud (incluye nutrición), educación de niños y capacitación de adultos, y mejoramiento en los ingresos del hogar a través de una entrega directa de dinero en efectivo. Similares programas existen en Chile (Puente Solidario), Colombia (Familias en Acción) y Perú (Juntos) así como en Honduras y Nicaragua.[10]

En el caso de Guatemala existen varios esfuerzos, aunque ningún programa que integre los tres sectores. Los casos más interesantes por su impacto son el Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS) y el Programa Nacional de

10 FLACSO (2006). **Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana.**

Autogestión Educativa (PRONADE). La actual administración (2004-2008) ha dado continuidad a estos programas, además de introducir *Creciendo Bien*, un programa de asistencia para madres y niños.

En un modelo simplificado, el diseño de los programas de protección social posee los siguientes pasos esenciales: definición de la transferencia, definición del grupo meta, la intervención y medición del impacto.

1. Definición de la transferencia

Expertos en temas de pobreza están de acuerdo en que en países como Guatemala, y la región centroamericana, donde la pobreza es estructural y crónica, la protección social debería integrarse en paquetes completos que aseguren la construcción de activos –una buena salud, educación adecuada y capacitación– además de asegurar un ingreso mínimo mensual.

No hace falta debatir por qué la salud y educación son activos clave para reducir la pobreza. Este capital humano permite que las personas compitan por las oportunidades que ofrece la economía en condiciones más igualitarias y justas.

Asegurar el acceso a estos dos servicios libera a los hogares de incurrir en costos que son obligación del Estado, incluyendo los costos de consultas, tratamientos, medicinas, hospitalización y emergencias, en el caso de salud; y de uniformes, útiles escolares, transporte y meriendas, en el caso de educación. La subvención debe ser total para que los resultados sean más efectivos.

En cuanto a asegurar un ingreso, la transferencia condicional es elemental para mantener el nivel de bienestar de un hogar. Las transferencias en efectivo tienen la virtud de trasladar a los jefes de hogar la decisión de cómo se invertirán estos recursos. La evidencia recogida en evaluaciones de estos programas en América Latina y África ha revelado un impacto positivo, pues los hogares no sólo aseguran un mínimo de consumo sino también invierten en actividades productivas.

Recuadro 2. La productividad de las transferencias en efectivo

Las transferencias en efectivo son fáciles de cuestionar, ya que los hogares tienen la discrecionalidad de utilizar el efectivo como mejor les parezca. En realidad éste es uno de sus mayores atributos, ya que traslada a los beneficiarios el poder de decisión, en lugar de ser el Estado quien decida, lo cual permite a los hogares mantener cierta dignidad; además de que son ellos quienes mejor conocen sus necesidades más inmediatas.

La evidencia de estudios a nivel internacional demuestra también que los hogares utilizan las transferencias en efectivo en la compra de insumos básicos, tales como comida, ropa y la obtención de servicios básicos. Más aún, si los hogares tienen excedentes de efectivo, por lo general invierten en actividades e insumos productivos que de otra manera representarían empresas demasiado riesgosas (Ver anexo de referencias, información en línea de estudios de Brasil y México).

En Guatemala, la Organización Internacional para las Migraciones también ha llegado a la misma conclusión con respecto a las transferencias en efectivo que representan las remesas, que al final conllevan la misma discrecionalidad.

Aunque es imposible asegurar el destino que cada hogar dará a las remesas, el dinero en efectivo tiene mayor potencial en reducir la pobreza de los hogares que otro tipo de transferencias, como lo serían los subsidios o entrega de comida.

En conclusión, los tomadores de decisiones deben tener en cuenta que las transferencias en efectivo tienen un impacto directo e inmediato sobre la reducción de la pobreza.

2. Definiendo el grupo meta (enfoque)

Los programas de protección social tienen como grupo meta a los hogares más pobres, es decir, aquellos que incluso durante los 'buenos tiempos' de una economía no logran aprovechar oportunidades de trabajo o inversión para mejorar su bienestar. No siempre es fácil identificar estos grupos y por lo tanto deben analizarse distintos métodos para llevar estos servicios de protección al grupo meta.

En México, *Oportunidades* ha utilizado la aproximación regional geográfica, así como la de evaluación de recursos para identificar sus grupos meta. El primer método se aplica en una región mediante la aplicación de encuestas para analizar el bienestar de los hogares; el segundo método define un mínimo de activos y recursos a los que *no tiene acceso* un hogar.

Dado que este paso es crucial para los eventuales impactos del programa en reducir la pobreza y la desigualdad, es indispensable que los técnicos y los políticos se pongan de acuerdo sobre quién se beneficiará. Entre más se afine este concepto será más fácil reducir los errores administrativos de entrega de servicios a hogares no calificados o no pobres. Debe recordarse, sin embargo, que estas fugas de recursos hacia los *no pobres* u hogares menos necesitados son intrínsecas a los programas sociales y que reducirlos es importante, tanto para el impacto como para evitar la regresividad en la entrega de servicios –una de las principales críticas a la protección social.

Guatemala cuenta con herramientas básicas para la identificación de grupos meta. SEGEPLAN e INE han desarrollado mapas de pobreza que llegan a nivel municipal. Ante la perseverancia de la pobreza en ciertos departamentos y municipios, sería relativamente fácil identificar dónde se encuentran los hogares más pobres. En aquellos municipios donde existan disparidades marcadas se pueden utilizar métodos combinados.

3. La intervención

Un paquete de protección social de tres componentes –y un número mayor de subcomponentes– requiere un proceso de administración más amplio que, por ejemplo, un programa de entrega de servicios de salud, como

SIAS, o educación primaria rural (como PRONADE). Asimismo, requiere la coordinación de ministerios que comúnmente trabajan por separado, como los de salud y educación, además de otras secretarías y oficinas de gobierno que suministran servicios complementarios.

La entrega de servicios, por lo tanto, es más compleja y requiere de un ente coordinador. En México es la Secretaría de Desarrollo Social y en Brasil el Ministerio de Desarrollo Social. Son programas interinstitucionales y que involucran la participación de gobiernos centrales y locales. Pero, más allá del abordaje técnico, se requiere de voluntad política y participación constante de los actores clave en el sector público. No es necesario crear nuevos ministerios o secretarías, sino más bien instituir una red de cooperación por lo menos entre las dos o tres instancias que deberán administrar los presupuestos y gestionar la entrega de servicios.

En Guatemala, un candidato obvio para la coordinación es SEGEPLAN. La Secretaría tiene varios años especializándose en temas de pobreza y únicamente haría falta otorgarle, en la práctica, la autoridad necesaria para que los ministerios correspondientes cooperen dentro de un programa de transferencia condicional.

Por aparte, existen varias modalidades que se pueden explorar para la entrega de servicios. En Guatemala ya existen métodos bien definidos para entregar servicios de salud y educación en forma de transferencias a los hogares pobres, sólo haría falta coordinar la entrega de un solo paquete. El cambio más importante que deberá realizarse será desarrollar un método de verificación de cumplimiento de las condiciones por parte de los beneficiarios para recibir las transferencias incluyendo la de efectivo. En México esto se realiza a través de formularios que deben llenar los maestros y supervisores de salud; una metodología parecida podría aplicarse en Guatemala.

La transferencia en efectivo será el componente más innovador de la intervención y existen muchas maneras de realizar esta entrega. Una de las predilectas es a través del sistema bancario, pues tiene el valor añadido de permitir a los beneficiarios el acceso al sistema financiero formal. Las entregas se realizan cada dos o tres meses de acuerdo con las necesidades locales, por supuesto mientras se facilita el cumplimiento de todas las condiciones

por parte de los beneficiarios. La transferencia debe complementarse con infraestructura social, tal como el acceso a caminos (todo el año) y servicio de agua potable. Más adelante se retoma este tema.

Una vez cumplidas las obligaciones, que en este caso pueden ser las visitas periódicas y atención médica y la inscripción y asistencia a la escuela por parte de los niños, los fondos quedan liberados para ser cobrados en los bancos. Como cualquier otro esquema, también debe haber mecanismos para congelar fondos y descalificar a los beneficiados que no cumplan un mínimo de condiciones.

Se hace indispensable que la intervención sea transparente y que los beneficiarios estén muy al tanto de sus derechos, así como de la cantidad de efectivo que deberán recibir. Un servicio adicional es el de proveer una ventana de quejas para reportar irregularidades y reducir las posibilidades de corrupción.

Recuadro 3. El Programa Creciendo Bien

Es un programa innovador de autogestión comunitaria implementado por la presente administración (2004-2008) que promueve la seguridad alimentaria nutricional dirigido a las mujeres, quienes actúan como "agentes de cambio" a través de las capacitaciones, consejería personalizada en visitas domiciliares, y que les proporciona a las madres las herramientas que les permiten incidir positivamente en el estado de salud, nutrición y calidad de vida de sus hijos(as) y de toda su familia.

Su futuro es incierto debido a la falta de institucionalización de políticas en el país. Sería necesario, por lo tanto, llevar a cabo una evaluación para darle continuidad y ampliar su área de intervención y a fin de que las futuras administraciones de gobierno puedan justificar su existencia.

4. Medición del impacto

En todo el mundo los gobiernos, funcionarios públicos y sociedad civil reconocen el valor del monitoreo y la evaluación. Esta herramienta permite aprender de experiencias pasadas, mejorar la entrega de servicios, planificar, y colocar recursos como parte de un proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Tradicionalmente en Guatemala esta herramienta no está institucionalizada en los programas sociales, por lo que se dificulta saber con mayor certeza la eficiencia y eficacia de éstos y su impacto en los beneficiarios. Una red de protección social requiere de un sistema de monitoreo y evaluación por estas razones, pero principalmente para adaptarse constantemente a las necesidades de sus beneficiarios así como para rendir cuentas ante los contribuyentes y mantener apoyo político.

Los programas *Oportunidades* y *Bolsa Familia* tienen distintos métodos de evaluación, de acuerdo con leyes nacionales y orgánicas. No obstante, una buena práctica que vale la pena reproducir es la sujeción a varias evaluaciones, tanto internas como externas. En Brasil Bolsa Familia es evaluado por la Secretaría Nacional de Rendición de Cuentas, además de ser objeto de estudios de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial.

En México, Oportunidades lleva a cabo evaluaciones anuales externas por medio de expertos nacionales e internacionales. En este caso, la evaluación fue diseñada desde un principio como parte del programa. Las evaluaciones de este programa están disponibles al público.

Un programa de protección social sin evaluación o monitoreo perdería mucho de su valor como política social, además de tornarse vulnerable a los vaivenes políticos. Una red de protección en Guatemala no debe emprenderse sin un sistema apropiado de monitoreo y evaluación.

5. La protección social en Guatemala

Los programas de protección social en Guatemala, listados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, se caracterizan por ser extremadamente regresivos y estar mal enfocados.

Estimaciones realizadas con datos de 2000 y 2003[11] calculan que casi 50 por ciento de las transferencias de los seguros llegan al quintil más rico de la población y sólo el 8 por ciento llega al quintil más pobre. Asimismo, en el caso de los programas de asistencia social –que transfieren de manera directa los beneficios a los hogares– sólo el 15 por ciento llega al quintil más pobre. La regresividad de la protección social se debe más que nada a la deficiencia en los mecanismos de enfoque y debilidades en el diseño.[12]

Sin embargo, la cantidad de recursos que se destinan a la protección social es grande. Entre seguros y asistencia la inversión fue de 3.8 por ciento del PIB en 2003. Esto incluye programas tales como el IGSS y los fondos sociales, además de programas de subsidios escolares y vivienda.[13]

El gasto público en programas de asistencia social, en el que clasificaría un programa de transferencia condicional, ha promediado 0.5 por ciento del PIB desde el año 2000 hasta el 2005.

La mayoría, o cerca del 70 por ciento de estos recursos, fueron invertidos en programas de desayunos y almuerzos escolares, y subsidios de vivienda, electricidad y fertilizantes –estos dos últimos quedan fuera de las transferencias condicionales, aunque se pueden considerar complementarios–. El resto del gasto fue invertido en más de una docena de mini programas.[14]

El siguiente cuadro detalla el gasto en protección social en Guatemala, abarcando los programas de seguridad y de asistencia.

---

11 BM (2004) y The World Bank (2005).

12 The World Bank, (2005) págs. 138-42.

13 The World Bank, 2005.

14 Para mayor detalle sobre programas condicionales en educación ver USAID y otros (2007). **Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021).** págs. 93-94.

Cuadro 1. Gasto en asistencia social y seguro social (Millones de Quetzales de 2001)							
Tipo de gasto	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**% PIB (2003)**
Asistencia Social	691.3	837.9	960.7	1,066.6	770.3	1,124	0.61
Seguros	3,364.5	3,434.1	4,074.2	4,245.7	---	---	1.33
Total	4,055.8	4,272.0	5,034.9	5,312.3			

Fuente: CIEN (citado en The World Bank, 2005, pg. 328).

Estas estimaciones revelan que el gasto en Guatemala, en asistencia social y seguros, fue de poco más de Q5.3 mil millones en 2003. Ante el lento avance y en ocasiones retroceso en la reducción de la pobreza, cabe preguntarse si estos recursos no tendrían mayor impacto si fueran canalizados a través de un solo programa que abarque los mismos sectores.

Una política y un programa integrales permitirían reunir las cualidades de los actuales programas de asistencia y transferencia que poseen mayor potencial de impacto. El cuadro 2 presenta los tipos de transferencia que aparentemente fueron priorizados por el Estado, si se toma en cuenta la cantidad de recursos que les fueron dedicados dentro del presupuesto para el año 2003. Las cifras muestran que la inversión en transferencias, incluso subsidios en vivienda y sobre la tarifa de la energía eléctrica, ascendieron a 0.5 por ciento del PIB o entre Q850 y Q1,000 millones.[15] Esto se reduce a Q432 millones si sólo se cuentan los programas que entregan transferencias directas a los beneficiarios.

15 Las estimaciones varían por los ajustes que debieron hacer los autores originales –CIEN y BM (The World Bank, 2005). De acuerdo con las cifras del Banguat serían aproximadamente Q987 millones (ver sitio de internet, www.banguat.gob.gt).

Cuadro 2. Priorización de transferencias		
Asistencia social	**Gasto como % del PIB (2003)**	**Q millones**
(a) Refacción escolar	0.19	
(b) Subsidios eléctricos	0.11	
(c) Subsidios fertilizantes	0.09	
(d) Vivienda	0.08	
(e) Subsidios a escuelas	0.03	
(f) Creciendo bien (2004)	0.0	
a+e+f (condicionales)	0.22	
Total	**0.5**	**Q987**

Fuente: Elaboración con datos del Banco Mundial.

Si estos programas hubieran sido concebidos como un solo paquete –incluso subsidios de fertilizantes y energía eléctrica– el ahorro en trabajo y costos administrativos se hace evidente.

Como se menciona en el recuadro 1 el gobierno de Brasil encontró que esta era la mejor fórmula para hacer más eficiente la entrega de servicios a los hogares pobres.

Por lo tanto sería importante analizar la efectividad de los resultados de algunos de los programas que se han venido ejecutando para saber si en efecto sería más eficiente crear un solo paquete con un mejor enfoque en los hogares más pobres.

Cabe mencionar que en 2005 se contabilizaban hasta 27 programas de asistencia sin ninguna sistematización de evaluación o monitoreo. Esto revela que existe poca planificación y potencialmente se están desperdiciando recursos con resultados cuestionables. Ninguno de estos programas incluía transferencias en efectivo.

Por aparte, existen otros programas que pueden también ser considerados de 'transferencia' ya que son subsidios con entrega de servicios básicos. PRONADE (educación primaria) y SIAS (promoción de salud básica) se destacan de otros programas sociales no sólo por su cobertura, relativamente amplia, sino por ser los más efectivos en alcanzar a los hogares más pobres. Esto se debe, sobre todo, a que están diseñados para llegar a las comunidades más aisladas, en su mayoría indígenas, que carecen de estos servicios básicos. En 2003 se invirtieron casi Q350 millones o 0.16 por ciento del PIB en estos programas.

Aun cuando no se conocen investigaciones sobre SIAS o PRONADE, encuestas como la ENCOVI y estudios, principalmente del Banco Mundial, revelan que los resultados han sido positivos.

Pero aun programas exitosos como éstos encuentran problemas de complementariedad. Por ejemplo, una de las críticas que se vierte sobre PRONADE, y a todo el sistema educativo, tiene que ver con la deficiente infraestructura física de las escuelas.

Lo mismo sucede en los servicios de salud y centros de atención, que carecen de medicinas o personal capacitado. Por ello, la complementariedad se extiende también a las infraestructuras física y humana, vinculada incluso al acceso a caminos todo el año y disponibilidad de servicios básicos, tales como agua potable y electricidad.

Es muy importante que las comunidades beneficiadas con cualquier programa de asistencia sean priorizadas para recibir los servicios complementarios, pues sin éstos se socava cualquier esfuerzo por parte de un programa de transferencias. Es evidente que los niños sin acceso físico adecuado a las escuelas o centros de salud no podrán acudir a clases con regularidad o atender sus necesidades básicas de salud.

Asimismo, un hogar en extrema pobreza enfrentado a necesidades básicas insatisfechas, como la falta de alimentos, debe escoger entre mandar a los niños a la escuela o complementar el ingreso laboral con el trabajo infantil. Por ello, la importancia de la transferencia en efectivo. En las actividades destinadas a complementar las transferencias, los fondos sociales como FONAPAZ pueden continuar jugando un papel clave.

6. Los costos económicos

Sin duda, uno de los principales obstáculos que enfrentará cualquier gobierno será la financiación del programa de transferencia propuesto: un paquete de esta naturaleza requiere grandes inversiones en recursos.

En el caso específico de Guatemala, el tema está ligado al déficit presupuestario y fiscal. Como está planteado actualmente, el presupuesto dista de satisfacer las necesidades de los sectores sociales y de los ciudadanos más pobres. En cuanto al ingreso fiscal no hay mucho que decir ya que el país cuenta con una de las recaudaciones fiscales más bajas de la región.

Entrar en estos temas lleva al debate de una reforma tributaria que ya está en la arena política, y por tanto no será abordado en este documento. Por ello, se presentan a continuación sugerencias que se estiman viables en las presentes condiciones.

Una primera opción sería la de recanalizar los fondos que actualmente se utilizan en los programas de asistencia social, que aproximadamente suman entre Q500 millones y Q1 mil millones, dependiendo si se incluyen los subsidios a la vivienda y energía eléctrica. Ciertamente, ello requeriría la eliminación de varios programas, especialmente en el caso de los subsidios, pues éstos tienden a ser muy regresivos.

Una segunda opción sería la contratación de créditos en el exterior. Guatemala posee una de las deudas externas más bajas de la región, aunque al mismo tiempo su capacidad de endeudamiento es limitada. Claramente, para obtener mayores créditos Guatemala debe comprometerse a una reforma tributaria que garantice el repago de la deuda.

La tercera opción, ligada a la segunda, sería la creación de un impuesto antipobreza a largo plazo. De cualquier modo será necesario buscar nuevos recursos para que el país pueda cumplir con varias metas que se ha propuesto, incluyendo los Objetivos del Milenio.

La pregunta que deben responder los tomadores de decisiones y políticos sobre estas opciones es, si Guatemala puede sufragar los costos a corto y

largo plazo de no invertir en los sectores sociales –capital humano de los hogares– a costa de mantener programas de dudosa efectividad, una deuda externa baja o una carga tributaria insuficiente.[16] Vale la pena, por lo menos, elevar cualquiera de estas vías a un foro de discusión.

Por último, debe tenerse en cuenta que los programas de transferencias no son diferentes a otros programas sociales, y que deben aplicarse herramientas de análisis de costo, eficiencia y beneficio, a efecto de identificar debilidades que podrán ser eventualmente corregidas.[17]

7. Los costos políticos

Conceptualmente no existe un criterio establecido para afrontar los costos políticos.

Habrá que lidiar con el problema de la aprobación del financiamiento de un programa amplio de transferencia en círculos políticos y legislativos, los que fácilmente podrían argumentar en contra de dicho programa, ya sea por los altos costos o la eliminación de los programas que serían substituidos por una red de protección social.

Entre la sociedad civil, especialmente las élites económicas y políticas, los ataques pueden manifestarse en los medios de comunicación en contra de una transferencia en efectivo, por el temor a que se traduzca en más impuestos. Los argumentos también pueden basarse en factores que van desde la debilidad del Estado para monitorear sus propios programas, hasta el uso indebido que los hogares pueden darle del dinero en efectivo que reciban.

La estrategia más simple para responder a estos posibles ataques es a través de la adopción de un compromiso nacional para la reducción de la pobreza. No puede negarse que los costos económicos de un programa de transferencias deberán llevarlo los contribuyentes. La clave será en distribuir esta carga de manera justa y progresiva.

16 Ver en Anexo la tabla comparativa 1.

17 Ver referencias sobre casos mexicano y brasileño.

Por otro lado, también existen las ganancias políticas. Las transferencias condicionales suelen tener efectos positivos no sólo en los hogares beneficiarios –que potencialmente podrían llegar a representar 22 por ciento de la población– sino también en las economías locales a las que están ligados estos hogares. La evidencia recabada muestra que las transferencias tienen un impacto positivo en las comunidades en donde se aplican, entre pobres y no pobres, pues estimulan la producción y el comercio de las economías locales ante un mayor flujo de capital monetario.[18]

Es sabido que Guatemala ya está experimentando un fenómeno de transferencias en efectivo en las comunidades que se benefician con la recepción de remesas; el efecto en la reducción de la pobreza es casi inmediato. Las ganancias políticas, por lo tanto, son latentes, pues cualquier político que desee construir una fuente de votos, puede hacerlo de manera integral mejorando el bienestar de los hogares y sus comunidades, al mismo tiempo que reducen la pobreza en el corto plazo.

Un programa de transferencias condicionales tiene el potencial de ser de largo plazo, y el cual añade servicios tales como cuentas de ahorro, subsidio de estudios secundarios y universitarios, u otorgamiento de microcrédito. Sin duda estos programas construyen puentes que unen a los beneficiarios con el Estado.

8. Una red de protección social para Guatemala

Seguidamente se aborda la propuesta concreta para el diseño de una red de protección social de transferencia condicional para Guatemala, la cual consistiría en un solo paquete de servicios basada principalmente, aunque no exclusivamente, en las experiencias mexicana con Oportunidades y la brasileña con Bolsa Familia.

El paquete estaría conformado por tres componentes principales, cada uno con subcomponentes, según lo permitan los recursos y la capacidad del

18 Farrington y Slater (2006).

gobierno para entregar estos servicios; y la de los potenciales beneficiarios para cumplir con las condiciones requeridas por un programa de este tipo.

Definición de la transferencia. El primer componente debería ser educación preprimaria y primaria. Consistiría en otorgar servicios gratuitos para la educación de niños en edades de asistir a la escuela, y que por el momento ya estén dentro del sistema educativo o fuera de él. Por aparte deben considerarse complementos según la pertinencia en cada comunidad, que como mínimo deberían consistir en útiles escolares, desayuno, refacción y acceso físico a la escuela.

El componente educación debe estar acompañado de otros servicios complementarios, tales como mejoramiento en la infraestructura y reforzamiento de los comités de padres de familia. No excluye programas que ya estén en marcha, o esfuerzos que el MINEDUC lleva a cabo como equipamiento de planteles, mejoramiento de la calidad educativa, así como otra política sectorial.

Un pilar inicial podría ser utilizar el programa PRONADE, como ancla del componente educación que contribuiría al ahorro de costos de diseño y duplicación de esfuerzos. Esto no significa que se excluirían las escuelas que no sean parte del PRONADE, ni tampoco que se sumarán los presupuestos; estos son asuntos técnicos que deberán afinarse al momento de diseñar el programa.

El componente de salud será uno de los retos más importantes, pues antes habrá que resolver algunos problemas estructurales y de infraestructura en todo el sector. La transferencia de servicios de salud puede consistir inicialmente en servicios de salud básica, tal y como los ofrece en este momento el SIAS. No obstante, debe continuarse con el mejoramiento de estos servicios en general, como el abastecimiento de puestos de salud con medicinas y personal.

Asimismo, debe asegurarse la manera de facilitar el acceso de los beneficiarios a estos servicios, especialmente porque cada hogar tendrá diferentes necesidades en determinados momentos y porque será un requisito o condición para beneficiarse de la totalidad del paquete de asistencia.

El componente de transferencia en efectivo es el paso que cierra el proceso de entrega de servicios. Los hogares serán elegibles para recibir el pago sólo si han cumplido con las condiciones que se requieran en los programas, por ejemplo que los niños del hogar beneficiado hayan asistido a clases con regularidad, así como haber recibido atención y examen médico.

La cantidad en efectivo a ser entregada podrá definirse una vez se hayan contabilizado los recursos disponibles, diferencias regionales en el coste de vida, necesidades de consumo de cada hogar y cualquier otra característica pertinente. La transferencia en efectivo deberá, por lo menos, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de cada hogar.

La transferencia podrá entregarse por medio de bancos comerciales, lo que conlleva el valor añadido de permitir el acceso al sistema bancario formal por parte de los hogares.

9. Transferencias en efectivo: ventajas y desventajas

Las ventajas de los programas de transferencias ya han sido abordadas en las secciones anteriores bajo un marco de asistencia social. Sin embargo, específicamente para las transferencias en efectivo, pueden añadirse los siguientes:

Son costo–eficientes: es más barato distribuir efectivo que transferencias en especie, como por ejemplo comida, pues los costos suben por gastos de transporte y almacenamiento.

Empoderan: las transferencias en efectivo permiten a los beneficiarios decidir en qué gastan el dinero.

Poseen efectos multiplicadores: la transferencia en efectivo estimula las economías locales, incluyendo la producción y el comercio, especialmente en sectores como la agricultura.

Evitan efectos negativos en la economía: a diferencia de otro tipo de transferencias como vivienda o comida, el efectivo no afecta el comercio o producción locales.

Finalmente, uno de los efectos más importantes ya mencionado pero que vale la pena repetir, es el efecto complementario que las transferencias en efectivo tienen en el ingreso del hogar. Muchos de los comportamientos negativos, tales como sacar a los niños de la escuela, reducir el consumo alimenticio o invertir en actividades poco lucrativas, están relacionados con los riesgos que conlleva la fluctuación del ingreso del hogar. **El contar con un ingreso seguro cada dos o tres meses reduce el riesgo y la vulnerabilidad a la pobreza y crea certeza en el futuro**.

Dentro del debate sobre las transferencias en efectivo, varias críticas llaman la atención a los posibles problemas que puedan encontrarse en su implementación. Las principales les atribuyen efectos inflacionarios, uso antisocial del dinero transferido, riesgos de seguridad, dificultad de enfoque programático apropiado, problemas de corrupción y desventaja para las mujeres.[19] En relación a esas críticas es necesario reflexionar sobre los siguientes aspectos:

Inflación. Aunque un influjo repentino de capital monetario en las comunidades potencialmente puede desatar un efecto inflacionario, el tamaño relativamente pequeño de las transferencias y su temporalidad, cada dos o tres meses, hace que su impacto tienda a ser menor en las economías locales. No obstante, es un riesgo latente y cualquier intervención lo debe tomar en cuenta para adoptar medidas correctivas, tales como asegurar el funcionamiento eficiente de los mercados de productos y servicios básicos, los cuales en un principio podrían experimentar mayor demanda.

Antisocial. Como el uso de las transferencias en efectivo es discrecional, hay la preocupación de que pueda ser utilizado en gastos antisociales, tal como sería el caso de gastos en bebidas alcohólicas o actividades sin beneficios positivos. No obstante, la evidencia recabada en países como Guatemala indica que los hogares que reciben transferencias en efectivo suelen invertir estos recursos en necesidades básicas como lo serían

19 Farrington y otros (2005).

comida, salud, educación y en menor proporción en empresas productivas. Específicamente, la evidencia proviene de la información recabada por la Organización Internacional para las Migraciones sobre el uso que los hogares dan a las remesas que envían los migrantes.

Riesgos y seguridad. Una preocupación válida sobre el transporte y recepción de efectivo, concluye que el sistema bancario sería el canal más apropiado para la entrega en efectivo. Con el uso de tarjetas de débito sería posible simplificar este proceso haciéndolo más seguro y transparente.

Errores de enfoque. Como ha sido señalado anteriormente, se puede utilizar un método de enfoque regional geográfico y de evaluación de recursos, pues siempre habrá hogares no calificados que se beneficien; sin embargo, es un resultado imposible de prevenir al inicio. Las condicionantes y el tamaño relativamente pequeño de la transferencia en efectivo, funcionan como disuasivos que evitan atraer hogares no calificados y, con el tiempo, la aplicación de monitoreo y evaluación pueden corregir los errores de enfoque.

Corrupción. Este problema es inherente a todos los programas sociales. Mientras una transferencia directa utilizando el sistema bancario reduce las posibilidades de actos corruptos, es necesario que el programa en su totalidad sea transparente y que las obligaciones y derechos de los usuarios sean claros desde un inicio. Esto puede reforzarse a través de una oficina de quejas o servicio al cliente que permita a los beneficiarios denunciar irregularidades. Es preferible si esta oficina es autónoma del programa y ministerios.

Desventaja para las mujeres. Muchos programas de transferencias, tales como los de microcrédito y nutrición, favorecen a las mujeres, ya que existe evidencia de que ellas utilizan estos recursos de manera más eficiente. En el caso del programa Oportunidades de México, las mujeres son las recipientes directas de la transferencia; en otros casos es el jefe del hogar, ya sea mujer u hombre, quien recibe las transferencias.

IV. Conclusiones

El objetivo primordial de este ensayo ha sido proponer una red de protección social con un programa de transferencia condicional que incluye un componente de dinero en efectivo, como punto de partida para reducir la pobreza y la desigualdad en Guatemala.

La transferencia condicional es una de las políticas más directas de reducción de la pobreza, que principia con entregar dinero en efectivo antecedido por la inversión en el capital humano, sobre todo en los niños, lo cual interrumpe el círculo vicioso de la pobreza. Estas intervenciones en conjunto pueden mantener el nivel de bienestar mínimo de los hogares, incluso la seguridad alimentaria.

Con un programa de transferencia cualquier político o políticos que estén comprometidos con la reducción de la pobreza, tienen la oportunidad de iniciar un ciclo de políticas pro pobres en Guatemala, tal como se han estado practicando desde hace tiempo en varios países de América Latina.

Anexos

Recuadro 1 (anexo): Resultados de transferencias condicionales en México

El proceso de evaluación de Progresa, luego llamado Oportunidades, estuvo diseñado dentro del Programa desde su inicio en 1997. Los subsidios educativos y de consumo, alcanzan unos US$75 por mes. La focalización del programa se basa primero geográficamente y luego con el uso de proxies. El programa cubrió 2.6 millones de hogares o 40 por ciento de los hogares rurales en 2002, y luego fue extendido a áreas urbanas.

La evaluación del programa revela que:

- El programa está bien enfocado con 58 por ciento de los beneficios favoreciendo al 20 por ciento de los hogares más pobres y 80 por ciento al 40 por ciento más pobre de los hogares.
- Los beneficios del programa promediaron 20 por ciento del ingreso del hogar, reduciendo la brecha de la pobreza en 36 por ciento.
- La matrícula escolar se incrementó en los hogares beneficiados, especialmente entre las niñas y a nivel secundario.
- Los niños en hogares beneficiados mostraron una reducción en la tasa de retraso en el crecimiento.
- Entre los recién nacidos la incidencia de enfermedades bajó en 25 por ciento. Los adultos reportaron una reducción de 18 por ciento de días en cama debido a enfermedad.
- Las mujeres reportaron tener más control sobre los recursos del hogar.

Recuadro 2 (anexo): Lo que se sabe sobre los costos

Los costos monetarios de los programas que contienen transferencias en efectivo, son uno de los principales cuestionamientos que surgen cuando se diseñan. No hay una fórmula para la estimación, ya que existen varios factores que deben tomarse en cuenta. Sin embargo, la experiencia en otros países apunta a que los costos iniciales son los más onerosos, como en todo programa, pero una vez instalado en toda su capacidad, los costos gradualmente disminuyen. Asimismo, el costo de administrar transferencias suele ser más bajo que el manejo de otras transferencias, tal como es el caso de la comida (por costos de transporte y almacenamiento) o los subsidios (costos de focalización). Los siguientes párrafos son parte de un análisis académico sobre este tema, publicado en un número de Development Policy Review (John Farrington and Rachel Slater, 2006, Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?).

"Conceptualmente no existe un criterio único para la financiación de redes de protección social. Los fondos públicos comprometidos para transferencias en efectivo necesitan ser costeados en términos de oportunidades perdidas.

El principal obstáculo para los políticos es colocar los recursos de tal manera que optimice los alcances de la función de utilidad social. En la práctica, lo mejor que puede hacerse al evaluar la financiación de un programa social es estimar los costos de distintas opciones, ponerlas en perspectiva (por ejemplo como porcentaje del PIB) y hacer comparaciones con los recursos colocados para otros programas de protección social, tanto a nivel nacional como internacional.

Algunos estudios concluyen que la cantidad de recursos asignados para transferencias en efectivo, enfocados utilizando la línea de la pobreza para tener un impacto sobre ésta y crear un incentivo que conlleve el cambio esperado en el comportamiento del hogar, serían demasiado altos. Por lo tanto, se sugiere un enfoque estricto, condicionantes, o una combinación de las dos.

Para que un programa de transferencia en efectivo se implemente adecuadamente hay que asegurar la sinergia con otros programas y realizar inversiones adicionales, tales como mercados, caminos y disponibilidad de servicios. Sin lo anterior los impactos de las transferencias en efectivo sobre el consumo de los hogares y la construcción de un portafolio de activos se ven limitados. La imposición de condicionantes es impráctica si no va acompañada de inversiones que aseguren el suministro de servicios, especialmente en educación y salud que puedan abastecer la demanda. Estos costos deben ser parte en el análisis de costos de las transferencias."

Recuadro 3 (anexo): marco conceptual de la protección social

La protección social implica a las acciones del gobierno que mejoran o amplían la cobertura de los seguros disponibles en el mercado y facilitan la autoprotección contra crisis o shocks que afectan el bienestar de los individuos y los hogares.

Estas crisis pueden ser covariantes (desastres naturales o crisis económicas) o idiosincrásicas (enfermedad o muerte del jefe de hogar); sus efectos son perdurables y negativos, tal como pérdidas irreversibles de capital humano que reducen el bienestar presente y futuro de ciertos grupos de la población, especialmente de los niños.

Los seguros de mercado consisten en la previsión de riesgos a través de ciertos mecanismos, como la compra de un seguro de vida o médico; la autoprotección mediante ahorros, inversiones, sin estar relacionados con riesgos específicos. Otro ejemplo de autoprotección es invertir en la salud y educación de los hijos para mejorar su futuro y potencial de ingresos.

Por lo general en países pobres una parte importante de la población tiene dificultades para asegurarse o autoprotegerse adecuadamente.

Los individuos u hogares son muy pobres para comprar seguros, obtener créditos o costear la autoprotección. Ante la ausencia de mecanismos para autoasegurarse, las personas deben tomar decisiones con consecuencias adversas a largo plazo.

Por ejemplo, cuando enfrentan una caída súbita en el ingreso, los hogares pueden sacar a los niños de la escuela o aumentan la carga de trabajo infantil, lo que resulta en pérdidas irreversibles de capital humano. A la postre, con tales pérdidas los hogares quedan más vulnerables a crisis futuras y tienen menos activos para beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por el crecimiento económico o para tener acceso a servicios básicos.

Por ello, la protección social pública y las intervenciones buscan aumentar la capacidad de los hogares más vulnerables para enfrentar crisis futuras, a través de mecanismos como los seguros y la asistencia social.

Algunas intervenciones de asistencia social, tales como transferencias en efectivo o en especie, buscan ayudar a los grupos vulnerables a tener acceso a servicios básicos como la educación, salud o nutrición.

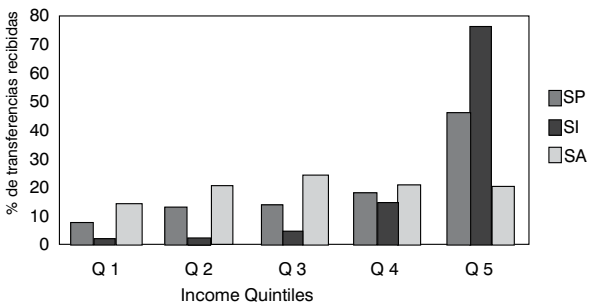
De este modo los programas pueden promover entre otras condiciones: i) el crecimiento económico generado por la creación de capital humano; ii) aumentar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza al reducir la desigualdad; y iii) la efectividad de los servicios básicos al facilitar su acceso a los más pobres y vulnerables.

Fuente: World Bank (2000), Securing Our Future in a Global Economy (Ver BM, 2006, pg. 136).

Cuadro 1. Algunos datos macroeconómicos e indicadores sociales en tres países centroamericanos con altos índices de pobreza			
	Guatemala	**Honduras**	**Nicaragua**
	2004	**2004**	**2004**
Pobreza (como % de la población)	56	+50	+/- 46
PIB en millones de US$	27,399	7,371	4,495
Deuda externa (como % del PIB)	14	77	98
Deuda interna (como % del PIB)	5.9	..	..
Ingresos tributarios (como % del PIB)	10.3	..	..
Déficit fiscal (como % del PIB)	-1	..	..
Esperanza de vida al nacer	68	68	70
Alfabetismo (% personas mayores de 15)	69	80	77
Mortalidad niños menores de 5 (p/c 1,000)	45	41	38
IDH	117	116	112

Fuentes: Banco Mundial, BID, PNUD.

Gráfica 1. Distribución de transferencias entre la población



Fuente: Guatemala Poverty Assessment

Esta gráfica, elaborada por investigadores del Banco Mundial (BM, 2005), muestra la regresividad en Guatemala del sistema de protección social (SP) así como el de seguridad social (SS) y los programas de asistencia social (SA); mide cuánto porcentaje de transferencias recibe cada quintil, siendo el primero el más pobre y el quinto el más rico. La información se basa en datos recogidos en la ENCOVI 2000.

Bibliografía

BM (2004). **La Pobreza en Guatemala.** Washington: Banco Mundial. [Evaluación de la pobreza en Guatemala, basada en datos y análisis de la ENCOVI 2000].

Conway, T. y Norton, A. (2002). Nets, Ropes, Ladders and Trampolines: The Place of Social Protection within Current Debates on Poverty Reduction. En **Development Policy Review,** 2002, 20 (5): 533-540. [Teoría general sobre las redes de protección social].

Dercon, S. (2001). **Income risk, coping strategies and safety nets.** Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, August 2001. [Teoría general sobre las redes de protección social].

Devereux, S. (2002). Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty? En **Development Policy Review,** 2002, 20 (5): 657-675. [Teoría general sobre las redes de protección social].

Farrington, J. y Slater, R. (2006). Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain? En **Development Policy Review,** 2006, 24 (5): 499-511. [Revista periódica especializada en temas de desarrollo. Consta de varios capítulos por varios autores que abarcan el tema de las transferencias en efectivo y los resultados de sus investigaciones en este tema] http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp232.pdf.

Farrington *y otros* (2005). Cash Transfers in the Context of Pro-Poor Growth. Discussion paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group. John Farrington, Paul Harvey and Rachel Slater, ODI, London 2005. [Documento de discusión en el contexto de política pública patrocinado por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo].

FLACSO (2006). *Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*. Ed. FLACSO-México, México: SEDESOL, 2006. [Presenta las experiencias de varios países de la región en transferencias en efectivo. Evento realizado a finales del año 2006 por FLACSO-Guatemala]

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza –el Programa Progresa-Oportunidades de México*. ISBN: 1-59782-013-X, Copublicado con Editorial Planeta. [El estudio presenta una visión general de este esfuerzo. Si bien el énfasis está puesto en la experiencia mexicana, el documento puede ser de interés general para diseñadores de políticas públicas e investigadores académicos de otros países que trabajan en programas sociales]. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=802031.

Maluccio, J. y Flores, R. (2005). Impact evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: the Nicaraguan Red de Protección Social. Research Report 141. Washington , D.C.: International Food Policy Research Institute. 2005.

Kabeer, N. (2002). Safety Nets and Opportunity Ladders: Addressing Vulnerability and Enhancing Productivity in South Asia. En **Development Policy Review,** 2002, 20 (5): 589-614. [Teoría general sobre las redes de protección social].

Perry y otros. (2006). Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Guillermo E. Perry, Omar S. Arias y J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Servén. [Trata sobre los círculos viciosos

en América Latina y el Caribe, así como sobre las formas y los medios para convertirlos en círculos virtuosos, en los que la reducción de la pobreza y el alto crecimiento se refuerzan mutuamente].

SEGEPLAN (2006). Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances, Guatemala marzo de 2006. [Referencia para tener idea de los costos de reducir la pobreza y de otros objetivos sociales en Guatemala]. http://www.segeplan.gob.gt/docs/publicaciones.htm.

Skoufias, E. (2006). PROGRESA y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales de México Informe de Investigación 139, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Rawlings, L. **(2004).** A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs, Social Safety Net Primer Series. Washington DC: The World Bank. [Estudios de caso de América Latina en el tema de protección social].

The World Bank (2005). Guatemala Public Expenditure Review 2005, June 24, 2005, Central America Department Latin America and the Caribbean Region, Report No. 32376. [Estudio bastante completo sobre el gasto público en Guatemala del que hace una evaluación general de los primeros años de la década; analiza los gastos en educación, salud, protección social y otros sectores sociales].

Recursos en internet

Oportunidades: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php
Evaluaciones del programa: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx/evaluacion/
[Sitio con información general y varias publicaciones].

Bolsa Familia: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/ (En portugués)
[En español disponible sitio Banco Mundial e información adicional:] http://go.worldbank.org/CLFVO8L2B0.

SIAS: http://phmovement.org/pha2000/stories/icu.html
[Hay poca literatura sobre este programa. [Este es un ensayo independiente que revisa el programa].

PRONADE: http://www.mineduc.gob.gt/default.asp?seccion=559
[Tiene información sobre el programa, pero aún así la literatura sobre éste, al igual que sobre el SIAS, es limitada].

Redes de protección social: en sitios del Banco Mundial http://go.worldbank.org/KW4VEPXJU0 y en sitio del BID.

http://www.iadb.org (buscar en temas y subtemas).

Análisis de las políticas sociales en salud y educación en Guatemala, 1996-2008

Lucilla Bruni y Andrés Huard; IDIES-URL[1]

1 Economistas e investigadores de IDIES. Agradecen la valiosa asistencia de María José Schaeffer y Oliver Aguilar.
e-mail: lmbruni@url.edu.gt; ahuard@url.edu.gt

Introducción

Las políticas sociales, sobre todo las de salud y educación, constituyen un instrumento para el desarrollo, fomentan la equidad, el crecimiento económico y la cohesión social. En sociedades como la guatemalteca, que muestran altos niveles de desigualdad, bajo crecimiento económico y rupturas entre los distintos sectores sociales, se torna necesario e ineludible el estudio de tales políticas. A la luz de estas consideraciones, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) ha elaborado un estudio para evaluar las políticas aplicadas en educación y salud durante el periodo 1996- 2006,[2] con el objetivo de resaltar aquellos aspectos susceptibles de ser mejorados, al influir sobre su eficiencia e impacto.

El el documento se presentan de manera concisa los resultados de este trabajo. Se espera que su valor agregado sea el de contribuir al debate académico sobre política social en el país, al evaluar, desde una perspectiva de Estado y de largo plazo, cómo se han formulado e implementado las políticas, según criterios de *buenas prácticas, seguimiento* y *cumplimiento de las metas.*

Hay tres consideraciones importantes que se deben aclarar. Primero, es importante enfatizar que este estudio no constituye una evaluación exhaustiva de las políticas sociales implementadas en el país. Es decir, el análisis se centra en algunos aspectos importantes de las políticas, pero no los abarca todos. Por ejemplo, el trabajo no se enfoca mucho en los contenidos de

2 Se ha tomado en consideración todo el período del presente gobierno, aun cuando no ha concluido, debido a que sus objetivos y políticas abarcan ese lapso de tiempo. Sin embargo, es evidente que no se podrá evaluar el rendimiento global del período ni el alcance en el cumplimiento de sus metas.

las políticas per se; más bien, se concentra en las metodologías que se han seguido, y en la concordancia entre las acciones y las temáticas de política que los gobiernos han definido como prioritarias. Además, el enfoque del análisis no es sobre los actores que intervienen en la arena de la política social. Aunque se reconoce la importancia de éstos en la determinación de las políticas sociales en el país, se toman sus interacciones como un factor exógeno a los procesos investigados.

Segundo, el análisis que aquí se presenta no consiste en una evaluación individual de cada política, pero sí en el conjunto de políticas de los tres gobiernos sucesivos. Dada la amplitud de tal horizonte, se delimita la base de información a los documentos oficiales de esas políticas, es decir, los Planes de Gobierno, los Planes Nacionales de Salud y Educación, los Informes Presidenciales, las Memorias de Labores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)[3] y del Ministerio de Educación (MINEDUC), y los Anuarios Estadísticos de ambos ministerios. Hay tres razones para esa delimitación. La primera es que estos documentos están disponibles para todos los gobiernos en ambos sectores: salud y educación. Esto implica homogeneidad en la disponibilidad de la información para todos los gobiernos, minimizando el riesgo de 'premiar al que más publica y/o más habla'. La segunda es que se presume que los Informes Presidenciales y Memorias de Labores son una recopilación completa de las actividades de los ministerios, dados los incentivos a 'sobre-reportar' los logros. La tercera es que se quiere basar la evaluación sobre la evidencia que está disponible para todos los ciudadanos a través de los documentos oficiales, y no sobre 'evidencia verbal', disponible solamente para los expertos del sector. Por ello, es posible que este estudio declare que algunas acciones, programas o actividades no fueron implementadas, cuando en realidad sí lo fueron, pero no quedaron registradas en los documentos mencionados arriba.

Sin embargo, también se han realizado entrevistas y sesiones de trabajo con personas involucradas en el análisis de los sectores, así como en la formulación de políticas, para lograr una mejor comprensión de los

3 Actualmente en espera de la Memoria de Labores desde el MSPAS. Por esto, al momento el análisis en el sector salud se basa sobre los demás documentos mencionados.

procesos políticos, de las problemáticas sectoriales, y obtener referencias de la documentación clave para el presente estudio.

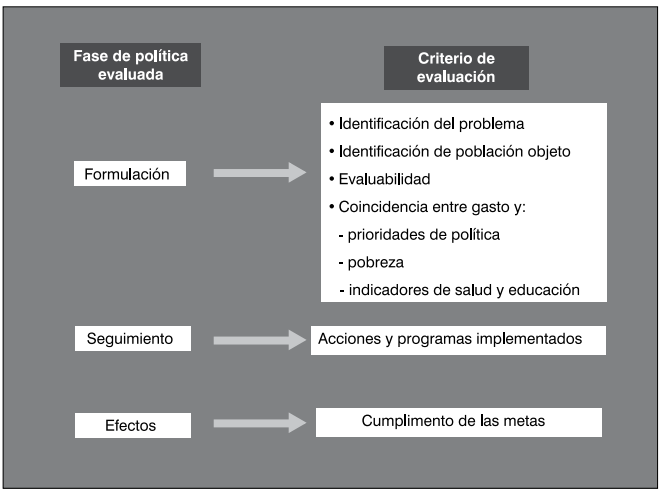
Además, se toman en consideración sólo las actividades, presupuesto y acciones del MSPAS y del MINEDUC, en su calidad de responsables de la implementación de las políticas gubernamentales en cada sector. Tal limitación implica que las políticas sociales enunciadas por otros actores (como por ejemplo, el sector privado o el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) no constituyen objeto de estudio en este trabajo. Esto se debe, exclusivamente, a razones de focalización del análisis y en ningún modo quiere disminuir la importancia que estos actores tienen en la política social del país.

El ensayo se divide en cuatro secciones: la primera desarrolla el aparato crítico utilizado para el estudio de las políticas; la segunda presenta un resumen de los resultados para las políticas de salud; la tercera resume los resultados para las políticas de educación; y la cuarta establece las conclusiones y algunas recomendaciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas futuras.

I. Marco de análisis y evaluación

En el marco propuesto en este documento se busca elaborar un estudio integral de las políticas, a través de un análisis y evaluación de su formulación, seguimiento y cumplimiento de las metas. Cada una de estas etapas se derrama en diferentes elementos que constituyen los objetos específicos a investigar. La Ilustración 1 resume el mapa conceptual de la evaluación desarrollada. Abajo se explican con más detalle los objetos y sus respectivos instrumentos de evaluación.

Ilustración 1: Mapa de marco analítico



Los criterios utilizados son los siguientes:

1. Evaluación de los procesos de formulación de las políticas según criterios de buenas prácticas:

i. *Evidencia de detección y definición del problema.* Para averiguar si la política responde a un problema social bien definido e investigado, se busca evidencia de su diagnóstico en los documentos.

ii. *Identificación de grupos-objetivo de las políticas*. La identificación de cuál grupo de la población es objetivo de la política ayuda a aumentar su eficacia. Esto se debe a dos razones: la primera es que esa identificación ayuda a quienes la implementan (que podrían ser entidades diferentes de quienes la formulan) a dirigir las acciones hacia el grupo deseado. La segunda es que especificar el grupo objetivo permite saber en qué segmento de la población se tienen que buscar los resultados al momento de la evaluación. Esto no quiere decir que todas las políticas deberían estar focalizadas. Más bien, se espera que se indique si la política es de tipo universal o focalizada y, en el último caso, a qué grupo está dirigida esa focalización. Por esto, se busca en los documentos si se declara el tipo y nivel de focalización.

iii. *Evaluación y monitoreo de la política propuesta.* La posibilidad de llevar a cabo un proceso de evaluación y monitoreo depende de la disponibilidad de indicadores sobre el avance y resultados.[4] Por tanto, se averigua si se han incorporado indicadores de evaluación y monitoreo de las políticas al momento de su formulación.

iv. *Análisis del gasto para el financiamiento*:
   a. Asignación programática del presupuesto, y correspondencia entre prioridades políticas y financieras. Este análisis se fundamenta en la idea de que las prioridades efectivas de un gobierno están reveladas en la asignación presupuestaria. Se compara entonces las prioridades enunciadas al iniciar cada mandato de gobierno, con la asignación presupuestaria que éste hace.

4 Argüelles, S. M.; M. Dávila y M. R. Vicente (2003).

Este análisis permite distinguir entre "prioridades políticas" y prioridades reales de los gobiernos. Las fuentes de información de esta sección son, nuevamente, los informes presidenciales, e información sobre la asignación del presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

b. Asignación geográfica del gasto, y su relación con los índices de pobreza. Dado que uno de los objetivos de las políticas sociales es la reducción de la pobreza y desigualdad, sería deseable que los recursos de los dos sectores sean focalizados hacia las áreas más pobres del país.

2. **Evaluación de los procesos de ejecución de las políticas, contrastándolas con las acciones y programas implementados.** Este método consiste en evaluar el proceso de ejecución de la política, comparando los temas tratados en las políticas oficiales (presentadas por cada gobierno al principio de su mandato) con los temas en los cuales realmente se implementaron las acciones y programas. Las fuentes de información para alimentar este tipo de análisis son los planes de cada gobierno y los informes presidenciales, en materia de salud.

3. **Evaluación del cumplimiento de las metas de salud y educación.** Con este criterio se busca evaluar las políticas a la luz de sus resultados en términos de los cambios reales en los niveles de salud y educación de la población; los que se miden a través de varias estadísticas epidemiológicas, educacionales y de provisión de servicios. Se evaluará si las metas explícitamente establecidas en los planes de gobierno fueron alcanzadas. Se reconoce que, especialmente en el campo de la salud, aunque las políticas estén bien diseñadas e implementadas los cambios reales en los niveles de salud no son inmediatos, dada la naturaleza de las enfermedades y otras condiciones epidemiológicas contrastantes. Además, debido a la presencia de actores diferentes a los dos ministerios, que prestan o complementan los servicios en ambos sectores, no se pueden aislar los efectos de las políticas en estudio. Sin embargo, confrontar las políticas con parámetros medibles parece un ejercicio indispensable para su evaluación, aunque es insuficiente.

II. Resultados del análisis de las políticas para el sector salud

La Tabla 1 presenta una visión panorámica de las políticas de salud formuladas por los tres gobiernos 1996-2008 a través de una esquematización de sus contenidos. En términos generales, se puede observar que ha habido continuidad temática entre los tres gobiernos en los siguientes temas clave:

- aumento de la cobertura y mejora de la calidad de los servicios básicos de salud;
- promoción de los servicios de salud preventiva;
- aumento de la cobertura y mejora de la calidad del agua y del saneamiento básico rural;
- reordenamiento, descentralización y modernización del sector salud;
- desarrollo y modernización de la gerencia de los recursos humanos; y
- eficiencia en la gestión de los recursos y de los establecimientos de salud.

En este sentido, se puede decir que las temáticas arriba identificadas constituyen políticas de Estado, ya que trascienden las diferencias ideológicas entre los partidos y fueron propuestas sistemáticamente por cada gobierno. Sin embargo, esta continuidad es limitada, ya que cuatro de los temas han sido propuestos sólo por dos partidos, y la mitad de los temas fueron específicos a un gobierno.

Tabla 1: Comparación de las temáticas tratadas en las políticas de salud 1996-2006			
Temas enfrentados por todos los gobiernos	**Períodos de gobierno**		
	1996-1999	**2000-2003**	**2004-2007**
Cobertura y mejora de servicios básicos.	✓	✓	✓
Salud preventiva.	✓	✓	✓
Agua y saneamiento básico rural.	✓	✓	✓
Reordenamiento, descentralización y modernización.	✓	✓	✓
Recursos humanos.	✓	✓	✓
Eficiencia en la gestión de recursos y establecimientos.	✓	✓	✓
Salud reproductiva.	✓	✓	✓
Temas enfrentados por dos gobiernos	**1996-1999**	**2000-2003**	**2004-2007**
Cooperación técnica.	✓	.	✓
Cobertura y mejora de servicios superiores.	.	✓	✓
Regulación, vigilancia y control.	.	✓	✓
Concepción integral de la salud.	.	✓	✓
Temas enfrentados por un gobierno	**1996-1999**	**2000-2003**	**2004-2007**
Participación social y fiscalización de los servicios.	✓	.	.
Aumento de los recursos destinados a la salud.	✓	.	.
Acceso a estos servicios a población de bajos recursos.	✓	.	.
Medicina tradicional.	.	✓	.
Acceso a medicamentos de calidad y bajo costo.	.	✓	.
Salud Integral de los grupos familiares.	.	✓	.
Salud de los pueblos mayas, garífuna y xinca.	.	✓	.
Salud de la población migrante.	.	✓	.
Promoción de la lactancia materna exclusiva.	.	✓	.
Protección contra alimentos, medicamentos y sustancias nocivas.	.	.	✓
Adquisición y provisión de insumos.	.	.	✓
Modernización del sistema de gestión administrativa y financiera.	.	.	✓

Fuente: elaboración propia con información de los Programas de gobierno y Planes Nacionales de salud 1996-2008.

1. Resultados de la evaluación de los procesos de formulación de las políticas en salud

La Tabla 2 ofrece los resultados de los primeros cuatro puntos del análisis sobre el proceso de formulación de las políticas de salud. Generalmente, ese proceso ha incluido: una detección de los problemas a enfrentar, a través de diagnósticos estadísticos de la situación epidemiológica vigente al momento; y una clara descripción de objetivos cualitativos a alcanzar, como resultado de la implementación de las políticas.

Sin embargo, hay evidencia de que los diagnósticos estadísticos sobre la situación epidemiológica, que fundamentan las políticas, reportan solamente un cuadro parcial de las verdaderas condiciones de salud en el país. Por ejemplo, algunos estudios[5] indican un excesivo enfoque sobre la salud materno-infantil y las enfermedades transmisibles, cuando en el país ya están presentes enfermedades crónicas no trasmisibles, como la diabetes y el cáncer.

Tabla 2: Evaluación de los procesos de formulación de las políticas de salud

En el documento de presentación de las políticas se incluye/ identifica…	Períodos de gobierno		
	1996-1999	2000-2003	2004-2007
Descripción cualitativa de las áreas prioritarias	no	no	sí
Diagnóstico estadístico de la situación epidemiológica	sí	sí	sí
Grupos objetivo dentro de la población, o se indica universalidad	limitado	limitado	sí
Objetivos claros	sí	sí	sí
Metas cuantitativas a alcanzar	sí	sí	no
Indicadores cualitativos de monitoreo	no	no	sí
Indicadores cuantitativos de monitoreo	no	no	no

Fuente: elaboración propia.

5 Flores, W. (2007).

Dos de los tres gobiernos han planteado metas cuantitativas a lograr a través de la implementación de las políticas. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas metas no fueron alcanzadas, y otras no cuentan con indicadores para evaluar su cumplimiento. Ninguno de los documentos estudiados incluye evidencia de discusión de posibles políticas alternativas, ni indicadores cuantitativos de monitoreo.[6]

2. Resultados de la evaluación sobre la formulación del presupuesto

2.1 Análisis de la estructura programática del gasto MSPAS, 1996-2006

En general, se encuentra limitado respaldo financiero a las prioridades políticas definidas por los tres gobiernos en sus programas. Algunos temas prioritarios, como extender la cobertura de los servicios de salud y promover el acceso de la población a medicamentos, han tenido apoyo financiero específico en la asignación presupuestaria. Sin embargo, hay muchas áreas fundamentales, como la promoción de la salud preventiva, el mejoramiento de condiciones de salud y ambiente, el desarrollo de los recursos humanos y la inversión en infraestructura, que han recibido una proporción muy baja del presupuesto del MSPAS.

Para evidenciar las prioridades financieras, la Tabla 3 presenta cómo ha evolucionado la asignación a las principales actividades dentro del gasto del Ministerio.

6 Resulta, sin embargo, que los principales programas vigentes del MSPAS sí tienen indicadores de monitoreo.

Tabla 3: Asignación del presupuesto devengado por el MSPAS entre las diversas categorías (%)									
	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Actividades centrales	17.2	20.4	19.1	13.2	10.4	9.8	10.3	10.6	9.7
Desarrollo de los recursos humanos	1.3	1.0	1.2	1.0	1.1	1.0	1.0	0.9	3.2
Mejorar condiciones de salud y ambiente	1.4	0.4	0.7	1.4	1.1	1.3	0.9	1.1	0.9
Servicios de salud a las personas	75.8	72.5	75.7	79.4	80.6	80.9	81.4	80.0	79.2
Emergencias (1998, Mitch, Stan)	1.4	2.0						2.0	
Proyectos de Infraestructura de Salud	0.0			1.7	1.8	1.9	1.1	0.1	1.0
Partidas no asignables	2.9	3.6	3.2	3.3	5.0	5.2	5.2	5.3	6.0

Fuente: elaboración propia con información del SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas. Esta información no está disponible para los años 1996 y 1997.

Como se puede observar en la Tabla 3, cada año la categoría de Servicios de Salud a las Personas (SSP) absorbe la mayor proporción del presupuesto. La segunda actividad de mayor inversión, aunque con una proporción mucho más baja que la anterior, es la que se refiere a las actividades centrales, seguida por la categoría general de partidas no asignables. Que la mayoría del presupuesto vaya a los SSP es razonable, y se corresponde con dos de los temas más recurrentes en las políticas de cada uno de los tres gobiernos: aumento de cobertura y mejoramiento de la calidad de atención de los servicios básicos de salud, y promoción de los servicios de salud preventiva.

Sin embargo, en la Tabla 3, se aprecia que los temas de mejoramiento de condiciones de salud y ambiente y desarrollo de los recursos humanos han recibido una proporción muy baja del presupuesto del MSPAS. Contrariamente, estos temas son precisamente los que aparecen enunciados con más frecuencia en las prioridades políticas de los tres gobiernos. Además,

los bajos recursos asignados a proyectos de infraestructura implican barreras que frenan la modernización del sector salud, que aparece como una de las prioridades políticas de Estado.

Ya que la categoría de Servicios de Salud a las Personas absorbe la mayor proporción del presupuesto, y en términos de contenidos constituye el corazón de la prestación de servicios de salud, en la Tabla 4 se reporta la división programática del presupuesto de esta categoría.

Tabla 4: Asignación presupuestaria de la categoría Servicios de Salud a las Personas entre las varias temáticas, como porcentaje del total

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Extensión de cobertura		**9.0**	**4.8**	**4.9**	**5.0**	**5.1**	**7.4**	**14.1**
Prevención	Gestión administrativa	23.1	37.8	18.9	18.2	25.2	17.4	17.7
	Programa nacional de prevención del SIDA	.	.	0.1	0.5	0.5	0.7	1.2
	Programa de Salud Reproductiva	.	.	1.1	1.2	1.9	.	1.9
	Aporte al PMSS	.	.	3.7	3.4	3.3	8.0	4.3
	Diagnóstico, acciones específicas y tratamiento	6.8	5.9	10.4	10.7	7.5	4.5	2.9
	Varios	1.0	1.6	4.0	2.2	0.8	0.3	8.8
Total prevención		**30.9**	**45.3**	**38.2**	**36.2**	**39.2**	**30.9**	**36.8**
Servicio de recuperación	Hospitalización	12.6	10.2	12.7	14.5	8.7	9.4	4.7
	Consulta externa	1.2	0.8	0.9	1.2	1.1	1.7	0.5
	Emergencias	2.1	1.7	1.8	1.9	1.8	1.6	1.7
	Gestión administrativa	44.2	37.2	41.5	41.2	44.0	46.4	40.4
Total recuperación		**60.1**	**49.9**	**56.9**	**58.8**	**55.6**	**59.1**	**47.3**
Programa de accesibilidad a medicamentos		**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**2.8**	**1.8**

Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos Presupuestarios del MSPAS enviados al Ministerio de Finanzas Públicas. NOTA: para los años 2002 y 2003 las cifras asignadas al Programa Nacional de Prevención del Sida aparecían en los documentos oficiales como parte de las Actividades Centrales. Se pusieron en la categoría de Servicios de Salud a las Personas para poderlas comparar con los otros años. Esta información no está disponible para los años 1996 hasta 1999.

En la tabla resultan evidentes tres características. Primero, en todos los años la proporción de recursos destinados a los Servicios de Recuperación de la Salud (curativos) ha sido considerablemente mayor que la asignada a los Servicios Preventivos, con un promedio de 55 por ciento y 37 por ciento, respectivamente. Segundo, los recursos destinados a extender la cobertura, tras bajar en el período 2001-2003, se han ido incrementando en los últimos años, hasta llegar a un 14 por ciento del presupuesto de los SSP (la proporción promedio ha sido 7%). Tercero, desde el 2005 se han asignado al Programa de Accesibilidad a Medicamentos (PROAM) recursos por alrededor de 2-3 por ciento del gasto en SSP. Las últimas dos observaciones sí responden a las prioridades políticas de extender la cobertura y promover el acceso a medicamentos. Sin embargo, parece notable el hecho de que en ambos casos los recursos destinados a la gestión administrativa representan más que el doble de lo gastado en los servicios de salud propiamente dichos, los que incluso han bajado desde el año 2000.

Además, resulta que los siguientes temas:

- mejora de la capacidad institucional en los procesos de regulación, vigilancia y control de las acciones dirigidas a la promoción y prevención de la salud;
- fortalecimiento de la capacidad de conducción de la cooperación técnica en salud;
- participación social en la gestión y fiscalización de servicios de salud;[7]
- promoción de la medicina tradicional;
- salud integral de los grupos familiares;
- salud de los pueblos mayas, garífuna y xinca;
- salud de la población migrante;
- promoción de la lactancia materna exclusiva;
- protección a la población de los riesgos inherentes al consumo y exposición a alimentos, medicamentos y sustancias nocivas a la salud;
- adquisición y provisión de insumos de calidad y tecnología apropiada y al menor costo; y
- modernización del sistema de gestión administrativa y financiera cuya prioridad está enunciada en los documentos de política (ver Tabla 1), son prácticamente relegados en términos financieros, según la evidencia reportada en la información presupuestaria.

7 En junio de 2006 el MSPAS elaboró el Manual para los Miembros del Comité de Auditoría Social de la Provisión de los Servicios Básicos de Salud. Sin embargo, esta categoría no figura en el presupuesto.

2.2 Distribución del gasto

La evidencia sobre la distribución del gasto indica que éste ha sido bastante desigual en términos geográficos, centrado en las áreas menos pobres del país[8], y no parece estar enfocado en las áreas de mayor urgencia epidemiológica (Ilustración 2 e Ilustración 3).

Como se observa en la Ilustración 2, las tres regiones con los mayores niveles de pobreza en el país (Norte, Noroccidente y Suroriente) han recibido los menores niveles de gasto per cápita, mientras la capital, que tiene el indicador más bajo de pobreza ha recibido el gasto más alto. La Ilustración 3 sugiere que la asignación del gasto tampoco es acorde a las diferentes necesidades de salud en el ámbito nacional. Las dos regiones con las tasas de mortalidad materna más altas: Norte y Noroccidente, reciben los gastos per cápita más bajos en el país.

En términos monetarios, el gasto per cápita del MSPAS varió entre Q66 en la región Noroccidente y Q227 en la Metropolitana en el año 2000; y entre Q65 en Suroccidente y Q243 en la región Metropolitana en 2002, lo que demuestra diferencias regionales muy marcadas

Ilustración 2: Gasto MSPAS per cápita anual en 2000 y porcentajes de pobreza general, por región

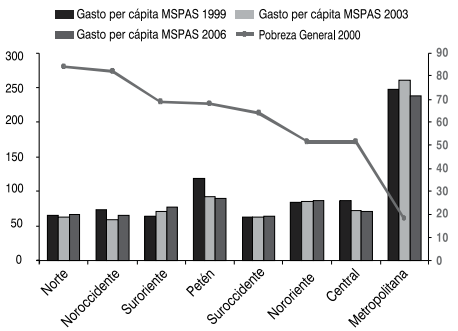
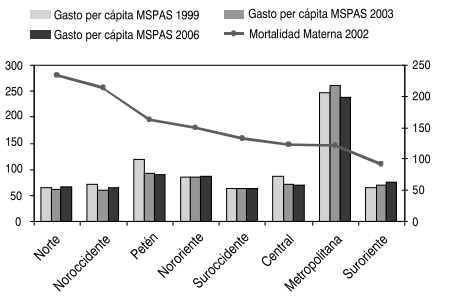


Ilustración 3: Gasto MSPAS per cápita anual en 2002 y tasa de mortalidad materna por 1,000 nn.vv. por región



Fuente: elaboración propia con datos financieros del Ministerio de Finanzas Públicas, datos poblacionales del Censo, INE 2002, datos de pobreza del Banco Mundial (2003) y datos de mortalidad materna del Informe de Desarrollo Humano 2005.

8 Y sobre todo en la región metropolitana, la que consistentemente ha recibido las mayores asignaciones, durante los tres años que se incluyen en la ilustración, pese a tener indicadores de pobreza y salud más favorables.

3. Resultados de la evaluación de los procesos de ejecución de las políticas

Analizando los informes presidenciales del período 1996-2006, se encuentra que las acciones que con mayor frecuencia se han implementado anualmente han sido:

- reactivación/apertura de puestos y centros de salud;
- acciones de vacunación;
- convenios con ONGs;
- acciones de capacitación de recursos humanos;
- acciones para combatir enfermedades transmitidas por vectores; y
- atención en salud reproductiva.

Éstas están dentro del ámbito de las políticas de:

- aumento de cobertura y mejoramiento de los servicios básicos de salud;
- promoción de servicios de salud preventiva;
- descentralización del sector;
- agua y saneamiento básico rural;
- promoción del desarrollo y modernización de la gerencia de los recursos humanos; y
- salud reproductiva.

Esto indica que las políticas de Estado han tenido seguimiento en cada gobierno, con excepción del tema de aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos y establecimientos de salud.

Sin embargo, como se presenta en la Tabla 5, los informes presidenciales no reportan las acciones para el cumplimiento de nueve políticas, de las cuales cuatro fueron definidas como prioritarias por al menos dos de los tres gobiernos. Por lo tanto, no es casual que para esas mismas temáticas no se encontrara apoyo financiero en el presupuesto del MSPAS.

Tabla 5: Seguimiento dado a las políticas de salud 1996-2006, por número de gobiernos que lo implementó				
Temas enfrentados por todos los gobiernos	**Seguimiento implementado por No. de gobiernos**			
	Tres	**Dos**	**Uno**	**Ninguno**
Cobertura y mejora de servicios básicos.	✓			
Salud preventiva.	✓			
Agua y saneamiento básico rural.	✓			
Reordenamiento, descentralización y modernización del sector.	✓*			
Recursos humanos.	✓			
Eficiencia en la gestión de recursos y establecimientos de salud.				✓
Salud reproductiva.	✓			
Temas enfrentados por dos gobiernos	**Tres**	**Dos**	**Uno**	**Ninguno**
Cooperación técnica en salud.				✓
Cobertura y mejora de servicios	✓			
Regulación, vigilancia y control.				✓
Concepción integral de la salud.				✓
Temas enfrentados por un gobierno	**Tres**	**Dos**	**Uno**	**Ninguno**
Participación y fiscalización social.			✓	
Aumento de los recursos	✓**			
Acceso a servicios para la población de bajos recursos.	✓			
Medicina tradicional.		✓		
Acceso a medicamentos de calidad y bajo costo.	✓			
Salud Integral de los grupos familiares.				P
Salud de los pueblos mayas, garífuna y xinca.			✓	
Salud de la población migrante.				P
Promoción de la lactancia materna.			✓	
Protección contra alimentos, medicamentos y sustancias nocivas.				✓
Adquisición y provisión de insumos.				✓
Modernización del sistema de gestión administrativa y financiera.				✓

* Las actividades implementadas han sido de descentralización, a través de convenios con ONG's, más que de modernización y reordenamiento.

** Aunque de forma muy modesta

Fuente: elaboración propia con información de los Programas de gobierno y Planes Nacionales de salud 1996-2008.

4. Resultados de la evaluación del efecto de las políticas

En términos de los objetivos, en general, el cumplimiento de las metas de salud es muy limitado. Además, cabe resaltar la dificultad para encontrar series de datos temporales confiables que permitan una sólida evaluación de los progresos en la situación de salud del país.

Ya que las metas de salud difieren para cada gobierno, se presenta la evaluación de los logros de los objetivos separados por cada período.

Combinando la información contenida en el Programa de Gobierno 1996-2000 y en el Plan de Acción de Desarrollo Social 1996-2000 se advierte que el gobierno de este período presentó varias metas a alcanzar, reunidas en la Tabla 6. Para evaluar el logro de éstas, en la misma tabla también se presenta el nivel realmente observado al final del período. De catorce objetivos, solamente dos se alcanzaron (en negrillas). Es interesante observar que uno de los que sí se alcanzó está relacionado con la ausencia de poliomielitis, enfermedad que fue erradicada desde hace más de una década en Guatemala.

Tabla 6: Metas de las políticas de salud en el período de gobierno 1996- 2000		
Metas de condiciones de salud		
Indicadores	**Meta 2000[1]**	**Observado 2000**
Mortalidad Infantil (x1,000 nacidos vivos: nn.vv.)	34	44[3]
Mortalidad < 5 años (x1,000 nn.vv.)	50	59[3]
Mortalidad neonatal (x1,000 nn.vv.)	13	23[3]
Presencia de poliomielitis	**0% (mantener)**	**0%**[2]
Mortalidad Materna (x 100,000 nn.vv.)	100	153[6]
Mortalidad < 5 años por enfermedades diarreicas (x1,000 nn.vv.)	5	n. a.
Defunciones < 5 años por infecciones respiratorias agudas	33	n. a.
Metas de Producción de Servicios		
Indicadores	**Meta 2000[1]**	**Observado 2000**
Nacimientos atendidos por personal entrenado	50%	41.4%[3]
Inmunización de BCG, polio, DTP y sarampión < 5 años	80%	73.4%[3]
Inmunización de embarazadas con toxoide tetánico	50%	24.16%[2]
Control periódico de embarazos	**45%**	**55%**[5]
Puestos de Salud	1600	861[2]
Centros de Salud B	598	256 (A+B)[2]
Readecuar la estructura del gasto en salud entre atención preventiva y curativa	65% preventiva	30% preventiva[4]
	35% curativa	70% curativa[4]
Uso de Terapia de rehidratación oral en menores de 5 años	80%	40.6%[3]
Capacitación de comadronas	70%	n. a.

1 Programa de Gobierno 1996-2000, pp. 66-71. 2 MSPAS Memoria Anual de Vigilancia Epidemiológica 2000. 3Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002. 4 Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas. 5 OPS Guatemala, basado sobre información del país en el 2000. 6 Línea Basal de Mortalidad Materna para el año 2000.

Durante el gobierno 2000- 2004 los instrumentos principales que establecen los lineamentos de las políticas en salud son: la Matriz de Política Social en Salud y el Plan Nacional de Salud 2000-2004. La Matriz propone algunas metas cuantitativas a alcanzar al concluir el período, que se incluyen en la Tabla 7, junto con los niveles realmente observados.

Tabla 7: Metas de las políticas de salud del período de gobierno 2000-2004

Metas de condiciones de salud	**Meta 2004**[1]	**Observado 2004**
Mortalidad materna por 100,000 nn.vv.	100	121[3]
Mortalidad infantil por 1,000 nn.vv. en el 2003.	35	39[6]
Metas de producción de servicios	**Meta 2004**[1]	**Observado 2004**
Cobertura de inmunización contra poliomielitis y sarampión (% pobl. infantil)	**90%**	**Polio: 94.63%**[4]
		Sarampión: 87.88%[4]
Contar con programas de salud reproductiva en todos los departamentos de la República (número de departamentos)	**22**	**22**[2]
Incremento del gasto público en salud (% del PIB).	50%	6.5%[5]

1 Fuente: Matriz de Política Social en Salud 2000-2004. 2 Fuente: MSPA Memoria Anual de Vigilancia Epidemiológica 2004. 3 Proyección para el 2005 – II Informe de Avances Hacia las Metas del Milenio 2006. 4 Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002. 5 Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN. 6 Informe sobre la Salud en el Mundo, OMS: 2001 y 2006. 7 UNDESA (2005) Interpolación linear usando los puntos medios del quinquenio.

De los cinco indicadores reportados en la tabla, uno se alcanzó completamente, y otro parcialmente: se crearon programas de salud reproductiva en cada uno de los departamentos y, a nivel de prevención, se logró alcanzar la meta de inmunización contra la poliomielitis.

III. Resultado del análisis de las políticas para el sector educación

1. Evaluación de los procesos de formulación de las políticas

Lo que se pretende con esta evaluación es determinar la calidad en la formulación de las políticas educativas, así como la manera en que éstas son comunicadas a los ciudadanos, a través de documentos como los Planes de Gobierno y los Planes de Educación.

En la Tabla 8 se presentan los resultados de la evaluación de los procesos de formulación de las políticas educativas para las tres administraciones.

Tabla 8: Evaluación de los procesos de formulación de las políticas de educación			
En el documento de presentación de las políticas se incluye(n)…	**1996 - 2000***	**2000 - 2004****	**2004 - 2008*****
Una descripción cualitativa de las áreas prioritarias de educación	sí	sí	sí
Un diagnóstico estadístico de la situación educativa	sí	no	sí
Se identifican grupos prioritarios dentro de la población	sí	sí	sí
Metas cualitativas a alcanzar (“visiones”)	sí	sí	sí
Metas cuantitativas a alcanzar	sí	sí	sí
Indicadores cualitativos de monitoreo	sí	sí	sí
Indicadores cuantitativos de monitoreo	sí	sí	sí

Fuentes:*Programa de Gobierno 1996-2000.**Plan de Gobierno 2000-2004, Matriz de Política Económica y Social 2000-2004, y Plan de Gobierno sector educación 2000-2004. ***Lineamientos generales de Gobierno Período 2004-2008, El desarrollo de la educación en el Siglo XXI, y Lineamientos de política educativa 2005-2008.

De acuerdo con la información recabada, se destaca el hecho de que los tres gobiernos han logrado formular planes bastante completos, en los cuales se realiza un diagnóstico de la situación, se establecen metas e indicadores para medir el grado de alcance, y se consideran las opiniones de varios actores involucrados en el proceso de las políticas educativas.

Del análisis de los planes resulta evidente que las autoridades tienen pleno conocimiento de la situación educativa, y claridad en los objetivos que persiguen alcanzar durante el ejercicio de su mandato. Sin embargo, también hay que resaltar que algunos gobiernos no comienzan éste con un plan totalmente elaborado, sino que lo desarrollan durante los primeros meses de su gestión, lo cual representa un atraso en el tiempo disponible para ejecutar

acciones e implementar reformas. Aunque también hay que indicar que esta manera de proceder puede deberse al hecho de que hasta asumir el cargo las autoridades pueden acceder a la información completa sobre la situación real del sector y de los procesos que pueden llevar a cabo a través del sistema educativo, por lo que los planes elaborados cuando una administración ya está ejerciendo el cargo pueden ser más realistas que si se realizaran antes.

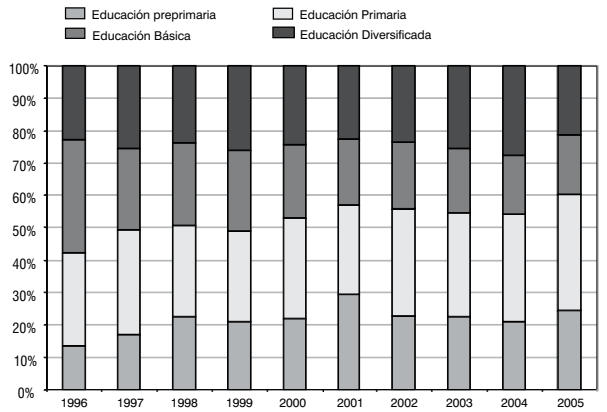
2. Evaluación del presupuesto

2.1 Análisis de la estructura del presupuesto del MINEDUC

La Ilustración 4 muestra que la prioridad del MINEDUC ha estado en la educación primaria, a la cual se le asigna una proporción significativamente mayor que al resto de niveles educativos. Además, esta proporción ha ido creciendo a lo largo del tiempo.

También destaca el aumento de gasto que se ha ido destinando al nivel preprimario. Por otro lado, el gasto en los niveles básico y diversificado se ha mantenido relativamente estable.

Ilustración 4: Asignación del presupuesto entre los distintos niveles educativos, 1996-2006



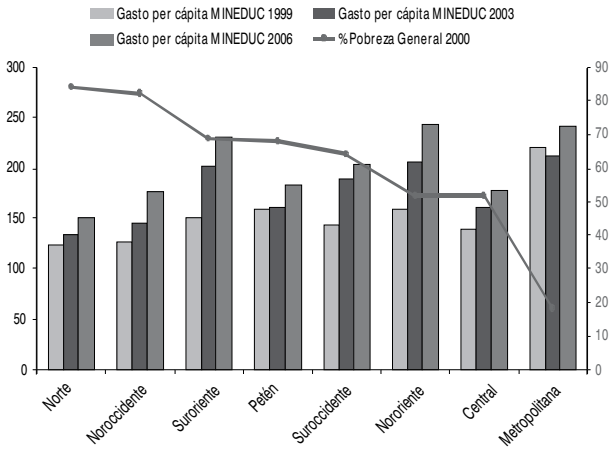
Fuente: elaboración propia con datos de: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicios fiscales 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2000, 1999, 1998 y 1996; y el Anuario Estadístico del MINEDUC 1996-2005.

2.2 Distribución geográfica del gasto en educación de acuerdo a niveles de pobreza

La Ilustración 5 muestra el gasto per cápita del MINEDUC en cada una de las ocho regiones político-administrativas del país, para el año 2000, y lo compara con el porcentaje de pobreza de cada una de las regiones.

De acuerdo con la Ilustración, las regiones con mayores porcentajes de pobreza (Norte y Noroccidente) son las que perciben un menor gasto per cápita del MINEDUC. Asimismo, la región metropolitana, la cual tiene el menor porcentaje de pobreza del país, es la que percibe un mayor gasto en educación. Sin embargo, no se puede decir que exista una tendencia en la que las regiones más pobres sean las que menos recursos reciben. Por ejemplo, la región Suroriente es la tercera con mayor porcentaje de pobreza, pero su gasto educativo es el tercero mayor del país.

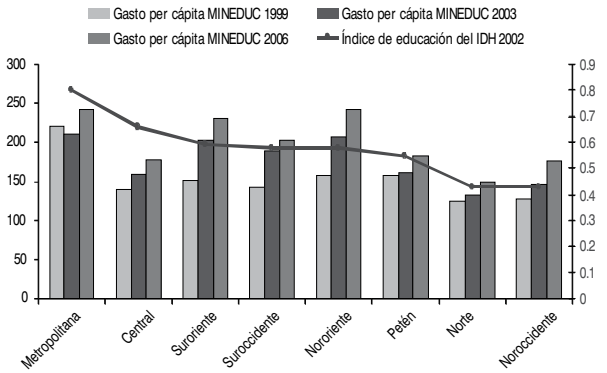
Ilustración 5: Gasto per cápita del MINEDUC y porcentajes de pobreza, por regiones, año 2000



Fuente: elaboración propia con datos financieros del Ministerio de Finanzas Públicas, datos poblacionales del Censo, INE 2002, datos de pobreza del Banco Mundial (2003). Componentes utilizados por PNUD para el cálculo del Índice de Educación del IDH: tasa de alfabetismo (población de 15 años y más) y tasa de matriculación bruta combinada de niveles primario a terciario.
Fuente: Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2005.

La información anterior se corrobora al comparar el gasto regional del MINEDUC, con el indicador de educación del Indice de Desarrollo Humano para el año 2002. La Ilustración 6 muestra que las regiones norte y noroccidente son las dos con más bajo gasto y al mismo tiempo con los indicadores de educación más bajos. La región metropolitana es la que muestra mejores indicadores de educación, y el segundo gasto per cápita más alto. La región central y la nororiental son las que tienen mejores indicadores de educación, después de la metropolitana.

Ilustración 6: Gasto per cápita del MINEDUC e índice de educación del Índice de Desarrollo Humano, por regiones, año 2002



Fuente: elaboración propia con datos financieros del Ministerio de Finanzas Públicas, datos poblacionales del Censo, INE 2002, datos de pobreza del Banco Mundial (2003). Componentes utilizados por PNUD para el cálculo del Índice de Educación del IDH: tasa de alfabetismo (población de 15 años y más) y tasa de matriculación bruta combinada de niveles primario a terciario.
Fuente: Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2005.

3. Evaluación de los procesos de ejecución de las políticas: objetivos de las políticas educativas

En esta sección se presentan los objetivos que han guiado la política educativa durante el período bajo estudio. Este análisis permite observar cuáles han sido las preferencias de política, identificadas en los objetivos que han establecido los gobiernos en sus programas.

En la Tabla 9 se presentan la cantidad de programas que se han implementado, para cumplir con un objetivo, por un número indicado de períodos gubernamentales. Los objetivos de política que se toman en consideración son: ampliación de la cobertura; Reforma Educativa, calidad y pertinencia; alfabetización; y fortalecimiento de una gestión descentralizada y participativa. La tabla muestra que ha existido continuidad en las preferencias de políticas a lo largo del período analizado para cumplir con los objetivos.

Cabe resaltar que cada administración ha planteado diferentes objetivos en sus planes de gobierno y de educación, sin embargo, se ha continuado con programas aunque éstos no correspondan a un objetivo explícito de un gobierno.

Tabla 9: Comparación de las temáticas tratadas en las Políticas de Educación 1996-2008

Objetivos de política	Cantidad de programas incluidos en tres gobiernos	Cantidad de programas incluidos en dos gobiernos	Cantidad de programas incluidos en un gobierno
Reforma Educativa, calidad y pertinencia	9	1	0
La alfabetización	1	0	1
Fortalecer una gestión descentralizada y participativa	3	1	0
Ampliación de la cobertura	9	1	0

Fuente: *Programa de Gobierno 1996-2000, y Memoria de Labores del MINEDUC 1996-1999.

** Plan de Gobierno 2000-2004, Matriz de Política Económica y Social 2000-2004, Plan de Gobierno sector educación 2000-2004.

*** Lineamientos de política educativa 2005-2008, El desarrollo de la educación en el Siglo XXI, y Guatemala tiene + y mejor educación.

Los programas que se resaltan por cada uno de los objetivos son los siguientes: a) Reforma Educativa, calidad y pertinencia: Diseño de la Reforma Educativa, la formación de la Comisión Consultiva, el proyecto de diálogos y consensos, y la transformación e implementación de los planes de estudio; b) Alfabetización: programa regular a través del Comité Nacional para la Alfabetización, y el Movimiento Nacional para la Alfabetización; c) Fortalecimiento de una gestión descentralizada y participativa: Juntas Escolares, Jurados de Oposición, COEDUCAS, y modernización en la administración central para resaltar las funciones de las direcciones departamentales; d) Ampliación de la cobertura: programas regulares desde preprimaria a diversificado, Programa Nacional de Autogestión Educativa, Programa de Atención Integral de Niños de 0 a 6 años, Telesecundaria, CENACEP, programa bilingüe intercultural, educación de adultos y establecimientos por cooperativas.

4. Evaluación del efecto de las políticas

4.1 Políticas y sus objetivos contrastados con indicadores de educación

De acuerdo con los datos que se presentan en el reporte técnico no. 2 del Guatemala Poverty Assessment (GUAPA), elaborado por el Banco Mundial, a finales de 1999 no se alcanzaron algunas de las metas cuantitativas propuestas para el período 1996-1999, siendo la única excepción la relación del gasto para educación con respecto al PIB, cuya meta se superó en 0.2 por ciento (ver Tabla 10). Sin embargo, se estuvo cerca de alcanzar la meta de inscripción en educación primaria, que quedó por debajo en 4 puntos porcentuales. En lo que respecta a los objetivos restantes, se puede decir que se alcanzaron resultados por debajo de lo esperado. A pesar de no haber alcanzado estas metas, el gobierno de ese período logró avances significativos en materia educativa, como el impulso a la Reforma Educativa, una reestructuración del sistema administrativo del sector, y un incremento significativo en el presupuesto destinado a la educación, entre otros.

Tabla 10: Metas establecidas para las políticas públicas de educación, del gobierno 1996-2000		
Indicadores	**Meta 1999***	**Observado 1999****
Alfabetización (15 a 29 años) (%)	77%	30.87%***
Inscripción educación preprimaria (%)	70%	22.9%**
Inscripción educación primaria (7 a 14 años) (%)	85%	81.0%**
Inscripción de la niña en la educación primaria (%)	76%	46.1%**
Incremento de tasa de promoción (educ. primaria)	92.10%	85.1%**
Reducción de tasa de deserción (educ. primaria)	3.30%	8.4%**
Presupuestos para educación / PIB (%)	2.30%	2.5%**

Fuente: *Programa de Gobierno 1996-2000 **GUAPA, Paper técnico No. 2 ***CONALFA.

Los valores observados para el año 2003, que se presentan en la Tabla 11, muestran que durante este período se alcanzaron algunas de las metas, entre las que destacan la cobertura para primaria y preprimaria. También se puede resaltar, en este período, el impulso dado a la alfabetización y a la apertura al diálogo, mostrada a través del proyecto de diálogos y consensos para la Reforma Educativa.

Tabla 11: Metas establecidas para las políticas públicas de educación, del gobierno 2000 – 2004		
Indicadores	**Meta 2003***	**Observado 2003******
Disminuir el índice nacional de analfabetismo	20%	27.49%***
Atención Integral a niños de 0 a 6 años (PAIN)	70,000	ND
Aumentar la tasa neta de escolaridad en preprimaria	35.70%	44.18%****
Aumentar la tasa neta de escolaridad en primaria	88%	89.20%****
Proporcionar becas para niñas y niños en condiciones de pobreza extrema	200,000	210,000 **
Incrementar anualmente la atención en educación extraescolar formal	12%	ND
Incrementar anualmente la atención en educación extraescolar no formal	15%	ND
Reducir la tasa de repitencia en el nivel primario	10%	14.17%****
Reducir la tasa de repitencia en el nivel básico	1.60%	2.96%****
Reducir la tasa de repitencia en el nivel diversificado	1%	1.22%****
Incrementar la tasa de promoción en primaria	90%	83.09%****
Incrementar la tasa de promoción en básico	60%	57.93%****
Incrementar la tasa de promoción en diversificado	70%	67.79%****
Capacitar a docentes de los niveles preprimario y primario	60%	ND
Capacitar a docentes bilingües de los niveles preprimario y primario	60%	ND

Fuente: * Matriz de política económica y social 2000-2004 ** IV Informe del Presidente Portillo. *** CONALFA ****Anuario Estadístico MINEDUC 2003. ND: Información no disponible o a la que no se tuvo acceso.

En lo que respecta a las metas para el período 2004-2008, aún no se pueden evaluar, puesto que los datos más recientes a los que se tuvo acceso son de 2005. Por ese motivo, no se incluye el análisis de resultados.

IV. Conclusiones y recomendaciones

1. Sector salud

En general, la formulación de las políticas de salud ha incluido una detección de los problemas a enfrentar, aunque hay evidencia de que ésta ha sido parcial. Se recomienda incluir indicadores cuantitativos de monitoreo y evaluación, así como de metas cuantificables que permitan un serio análisis de los logros derivados de la implementación de la política. Además, se recomienda la inclusión en el diseño de las políticas de métodos de evaluación formativa. Esto no se limita a la inclusión de indicadores de monitoreo, sino que incluye la posibilidad de modificar la misma política durante el curso de su implementación sobre la base de los resultados de una evaluación formativa.

En cuanto al financiamiento de las políticas de salud, es evidente que la naturaleza del proceso de asignación presupuestaria limita la incidencia del MSPAS en su implementación, debido al fuerte papel que otros actores juegan en la formulación del presupuesto. Por eso parece importante realizar una reforma con miras a minimizar la influencia de intereses políticos particulares que sobre su definición puedan tener actores no expertos en el campo de la salud, brindando mayor autonomía a las entidades públicas responsables. Esto puede permitir una mayor y mejor focalización de los recursos hacia las áreas prioritarias del sector, y una menor vulnerabilidad de la efectividad de las acciones del MSPAS al clima político corriente en el país.

En general se encuentra que las prioridades políticas definidas por los tres gobiernos no se ven reflejadas en el proyecto de presupuesto ni en el gasto, pues el respaldo financiero que reciben es limitado, aunque algunos temas (como extender la cobertura de los servicios de salud y promover el acceso a medicamentos de la población) son la excepción. Además, hay muchas áreas fundamentales, como el mejoramiento de condiciones de salud y ambiente, el desarrollo de los recursos humanos y la inversión en infraestructura, que han recibido una proporción muy baja del gasto del ministerio. Igualmente, los servicios de salud preventiva han contado con un promedio del 37 por ciento del presupuesto de salud a las personas, eso contrasta con el objetivo de todos los gobiernos de cambiar el énfasis desde la salud curativa hacia la salud preventiva.

La evidencia sobre la distribución del gasto indica que éste ha sido bastante desigual en términos geográficos, centrado en las áreas menos pobres del país, y no parece estar enfocado en las áreas de mayor urgencia epidemiológica. Analizando los informes presidenciales del período 1996-2006, se encuentra que las acciones que se han implementado con mayor frecuencia cada año caen en el ámbito de las políticas de:

- Aumento de cobertura y mejoramiento de los servicios básicos de salud.
- Promoción de servicios de salud preventiva.
- Agua y saneamiento básico rural.
- Promoción del desarrollo y modernización de la gerencia de los recursos humanos.

Sin embargo, los informes presidenciales no reportan las acciones para el cumplimiento de nueve políticas, de las cuales cuatro fueron definidas como prioritarias por al menos dos de los tres gobiernos estudiados. Por lo tanto, no es casual que para esas mismas temáticas no se encontrara apoyo financiero en el presupuesto del MSPAS.

En términos del cumplimiento de los objetivos, en general, es muy limitado. Uno de los gobiernos no plantea metas cuantitativas para el final de su mandato. Además, cabe resaltar la dificultad de encontrar series de datos temporales confiables que permitan evaluar los progresos de salud del país.

2. Sector educación

Los planes de Gobierno y de Educación, y los lineamientos formulados por los distintos gobiernos reflejan el buen conocimiento que tenían del sector, lo cual se muestra en los adecuados diagnósticos que elaboraron tanto desde el punto de vista cuantitativo como del cualitativo.

Además, destaca la claridad en los objetivos que se proponen alcanzar. Cada uno de los planes detalla las áreas en las que se desea obtener los avances. Muchos de estos objetivos plantean metas cuantitativas, mientras que otros las plantean cualitativas.

Los planes, en general, son bastante completos. Lo cual pareciera ser una buena guía para la implementación de acciones de políticas educativas. Sin embargo, una limitación que reflejan estos planes es que normalmente los gobiernos tardan algunos meses en formularlos. Es decir, los presentan cuando ya llevan algún tiempo ejerciendo el poder. Ese tiempo que se toman en estudiar bien podría ser empleado en implementar las políticas desde el inicio de su mandato. Aunque también vale indicar que elaborar un plan durante los primeros meses de ejercer el cargo permite mayor grado de realismo en cuanto a los objetivos que se pueden alcanzar y las políticas que se pueden implementar.

En lo que respecta a la asignación presupuestaria, los datos muestran que las regiones con mayores niveles educativos y de calidad de vida son aquellas que cuentan con una mayor proporción del gasto del MINEDUC. De estas regiones, destaca la metropolitana. Por el contrario, las regiones con indicadores más pobres reciben la menor proporción del gasto, siendo estas la región Norte y la Noroccidente.

El análisis de las políticas implementadas muestra que en el sector educativo ha existido continuidad en la mayoría de sus programas, ya que éstos han sido retomados, de alguna manera, a lo largo de los últimos tres períodos de gobierno, lo cual parece indicar que estas políticas y programas han logrado trascender la visión de un único gobierno, para convertirse en políticas de Estado.

En cuanto al cumplimiento de las metas propuestas por cada gobierno, los indicadores muestran que, como norma general, no se han logrado cumplir totalmente. Sin embargo, estos indicadores también reflejan que han existido avances, principalmente en lo que respecta a tasas de cobertura y alfabetismo.

El estudio muestra que el sector educación sufre de bajos niveles de cobertura, limitados recursos, y un énfasis en la provisión de los servicios educativos a través de los programas regulares (que son los que más recursos consumen). Ante esta situación, surge el dilema de optar por una política de aumentar los ingresos del gobierno para financiar la educación a través de programas regulares, o bien de impulsar la prestación del servicio educativo por medio de programas de cogestión o autogestión.

Además, continúa pendiente el tema de mejorar la calidad y pertinencia, para lo cual se impulsa la Reforma Educativa. Esta Reforma debe tomar en consideración la multiculturalidad del país, de manera que permita desarrollar los mecanismos de prestación del servicio de acuerdo con las características geográficas, de estilos de vida, y culturales. Asimismo, se debe desarrollar esta Reforma considerando las necesidades de que la educación contribuya al crecimiento económico, y a la competitividad del país en los mercados nacionales e internacionales.

Bibliografía

Anderson, M.E. (2001). **Guatemala: the education sector**. Guatemala Poverty Assessment Program of the World Bank. Technical paper No. 2.

Argüelles, S. M.; M. Dávila y M. R. Vicente (2003). *Una aproximación a la evaluación económica de las políticas sociales. El caso de servicio de ayuda a domicilio.* Revista del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. ISSN 1137-5868, Nº 41.

Barrios-Klee, W. y W. Romero (2003). **Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda**. Guatemala: FLACSO Guatemala – UNAMG.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). (2002). **Informe de progreso educativo, Guatemala.** Guatemala: CIEN.

-----(2007a). Formulación del Presupuesto Nacional. Guatemala: CIEN.

-----(2007b). Aprobación del Presupuesto Nacional. Guatemala: CIEN.

Flores, W. (2007). *Los elementos fundamentales del sistema de salud de Guatemala, dinámica de su estructura, funcionamiento y desempeño.* Informe de investigación. Proyecto "la construcción social del futuro de la salud en Guatemala" PNUD, IDRC.

Gobierno de la República (1995). *Plan de Acción de Desarrollo Social 1996-2000.*

-----(1996). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(1997). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(1998). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(1999). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2000). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2001). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2002). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2003). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2004). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2005). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2006). *Informe Presidencial al Congreso de la República.*

-----(2000). *Matriz de política social 2000-2004.*

-----(2000). *Plan de Gobierno 2000-2004.*

-----(2004). *Lineamientos generales de Gobierno. Período 2004-2008.*

-----(2004). *Plan Nacional de Educación 2004-2008.*

-----(2006). *Construyendo sobre lo construido, a diez años de los Acuerdos de Paz. Evolución del sistema educativo nacional 1996 – 2006: avances y tareas pendientes*.

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002*.

Congreso de la República (1998). Ley de Educación Nacional. *Reglamento de la Ley de Educación Nacional. Decreto Legislativo No. 12-91.* Guatemala: Impreso en Librería Jurídica.

Ministerio de Educación (2000). *Plan de Gobierno. Sector educación 2000-2004.*

-----Memoria de Labores 1996-1999.

-----(2004). *El desarrollo de la educación en el siglo XXI. Informe nacional. República de Guatemala.*

-----(2004). *Anuario estadístico 2003.* En CD.

-----(2005). *Lineamientos de política educativa 2005-2008.*

-----(2006). *Guatemala tiene más y mejor educación.*

-----(2006). *Memoria de labores 2005.*

Ministerio de Finanzas Públicas. Sistema Contabilidad Nacional, disponible en la página http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2002). *Línea basal de mortalidad materna año 2000.*

-----(2004). *Políticas de salud 2004-2008.*

-----(2006). *Memoria anual de informática y vigilancia epidemiológica 2005.*

-----(1996). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(1997). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(1998). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(1999). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2000). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2001). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2002). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2003). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2004). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2005). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2006). *Proyecto de Presupuesto.*

-----(2007). *Proyecto de Presupuesto.*

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano.*

SEGEPLAN. (1996). Programa de Gobierno 1996-2000.

SEGEPLAN (2006). *II Informe de avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala.*

La salud en Guatemala, ¿qué tenemos, qué nos falta?

Gustavo Estrada Galindo[1]

1 Investigador del proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala". PNUD, IDRC, URL.
e-mail: gustavo.estrada@undp.org

I. Cómo entender la salud y sus determinantes en relación con la política pública

La salud es un proceso profundamente vinculado a la vida y la cotidianidad. Cada persona tiene, desde su propia percepción, una idea, noción o concepto de lo que significa ser o estar saludable o enfermo; y es a partir del reconocimiento de los problemas de la falta de salud que se acciona para resolverlos. Es decir, que de acuerdo con la comprensión de la causalidad o determinación atribuida al problema de la falta de salud, se diseñarán las políticas, planes, programas o acciones para atenderla. De ahí la necesidad de introducir este documento con algunas reflexiones en torno al concepto de salud y sus implicaciones.

Quizás el concepto de la salud más difundido, y sobre el que ha habido mayor consenso, es el que lanzó la OMS en 1946 en el que se definía como "un estado de completo bienestar físico, mental y social y no simplemente la ausencia de enfermedad." Esta definición representó un gran avance para su tiempo, si se considera que se promulgó en un contexto dominado por fuertes corrientes biologicistas,[2] y al incluir aspectos sociales y colectivos

2 El modelo explicativo de la salud que predominaba en esa época privilegiaba el contagio, es decir, la transmisión de los gérmenes, como la principal explicación de los problemas de la falta de salud, y no consideraba a los elementos sociales involucrados en el proceso.

resultó ser novedoso y con una gran capacidad de movilización política a escala internacional. (Navarro López, 1998).

No obstante el gran aporte conceptual de la OMS, en la década de 1970 se iniciaron las críticas pues este concepto no logra dar cuenta de la dimensión histórica-procesal de la salud y, en cierto modo, la despoja de la dimensión política y económica. El debate sobre qué es la salud sigue vigente. Actualmente, se distinguen tres grandes enfoques: i) el enfoque perceptual, el cual define la salud como una percepción del bienestar, más en línea con la definición esbozada por la OMS; ii) el enfoque funcional, que define la salud como vinculada a la capacidad de la persona para hacer uso efectivo de sus potencialidades como tal, es decir, para realizar las funciones y tareas para las cuales ha sido preparada. Dicho en otras palabras, se trata de la capacidad de la persona de "funcionar" adecuadamente como individuo en sociedad; y iii) el enfoque adaptativo de la salud, que la entiende como la adaptación adecuada y permanente del organismo de la persona a su ambiente físico y social, el que puede ser manejado y hasta modificado por la acción de la misma persona (Tejada Pardo, 2005).

En estos enfoques, a pesar de ser integrales, resaltan dos aspectos: 1) la necesidad de trascender la dimensión individual de la salud; y 2) la necesidad de no seguir considerándola como un estado. Antes bien, la salud debe ser entendida como un proceso inherente a la vida misma, que funciona como un continuo, y resulta de procesos complejos, no lineales sino simultáneos; de carácter biológico, psicológico, social, político, económico, cultural, espiritual y energético que, sin dejar de constituir una continuidad, se articulan entre sí y determinan mutuamente de manera compleja (Hernández Mack, 2006).

Además de comprender la salud como proceso, es necesario resaltar que también se constituye en un derecho, y que forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Como tal, es de ejercicio universal, indivisible, interdependiente y complementario de los otros derechos, por lo que necesita de la acción habilitadora por parte del Estado para su realización. El derecho a la salud es la atribución que tiene la ciudadanía para exigir –como titular y sujeto de derechos– y el Estado para garantizar –como titular y sujeto de obligaciones y responsabilidades– el goce de las mejores condiciones

de salud posibles. Éstas incluyen: la información y los conocimientos necesarios para la adopción de estilos de vida saludables; la promoción de un entorno saludable; las condiciones de vida que satisfagan necesidades básicas; así como el acceso pleno, igualitario y universal a la atención sanitaria de calidad ante condiciones de enfermedad, daño o discapacidad temporal o permanente (Tejada Pardo, 2005).

Este enfoque de la salud como un derecho trasciende la concepción de la salud como un "estado" y refuerza el entenderla como "el proceso salud-enfermedad", lo cual permite abordarla en su complejidad, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. Para los fines de este documento, sólo se considera el ámbito de la salud colectiva, sin dejar de considerar en el análisis las vinculaciones que guardan ambas dimensiones del proceso.

La salud colectiva, entendida como la salud de la población, está determinada, desde una perspectiva jerárquica, en distintos niveles (Castellanos, 1990 y 98) a saber:

a. un nivel singular, en el que se distingue a los individuos o agrupaciones de población por atributos individuales (familia, amigos, trabajo), que tienen **estilos de vida** relacionados con: sus propias características biológicas, el lugar en donde viven y trabajan, sus hábitos, sus elecciones, normas y valores, así como el nivel educativo y de conciencia, y su participación en el modo de producción y distribución de bienes y servicios;

b. un nivel particular, que comprende: las **condiciones de vida** de los diferentes grupos de población (hombres-mujeres; urbanos-rurales; indígenas-no indígenas; con educación o sin ella; pobres-no pobres; etc.); sus condiciones objetivas de existencia y las relaciones que se dan entre ellos, por ejemplo, el acceso a la educación, los servicios de salud, las oportunidades de inserción en los procesos productivos, etc; y,

c. un nivel general, también llamado **modo de vida,** que abarca: las características del medio natural en donde se asienta la sociedad, el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, la organización política y económica, sus relaciones con el medio ambiente, la cultura, su

historia y otros procesos generales que conforman su identidad como formación social.

Todo hecho de salud, por lo tanto, es el resultado de la interacción de diferentes elementos y procesos que, a su vez, actúan de manera simultánea mediante relaciones de determinación y condicionamiento entre sí en los niveles identificados. Existen relaciones que determinan el modo de vida de una sociedad e influyen a través de éste sobre las condiciones de vida de los grupos sociales, las que a su vez determinan los estilos de vida de los individuos y las familias. Por supuesto, también puede existir determinación en sentido contrario, es decir, de lo singular a lo particular y de éste a lo general, aunque las fuerzas de esa determinación sean de menor intensidad.

Se plantea entonces que los cambios en favor de la salud inscritos en el modo de vida de una sociedad son de tipo estructural, más complejos y de largo plazo, pero más estables y con una mayor potencia de acción transformadora sobre los niveles inferiores. Así mismo, los cambios en las condiciones de vida sobre la salud ocurren a mediano plazo y tendrán un impacto importante en los estilos de vida.

A manera de ejemplo se podría citar un problema de falta de salud concreto: la ocurrencia de múltiples casos de diarrea en una comunidad. A nivel individual-familiar es posible identificar como causas de este problema los siguientes factores: malos hábitos higiénicos, mayor susceptibilidad a las infecciones debido a la mala condición nutricional y falta de comprensión del problema por parte de las personas que lo padecen. Estas causas están inscritas en las condiciones de vida pues la falta de saneamiento básico, la falta de agua para uso humano, la falta de educación y posiblemente los bajos ingresos para modificar esta situación son determinantes de las causas a nivel individual. A su vez, las condiciones de vida resultan del nivel de desarrollo del país. De aquí que las modificaciones en los hábitos personales o el desarrollo de una estrategia de atención de este problema –mediante consulta médica o dotación de fármacos– si no van acompañadas del mejoramiento en las condiciones de vida –que sean el resultado de acciones estructurales, desde una perspectiva colectiva y de su sostenibilidad– tienen beneficios muy limitados.

En el campo de la salud colectiva, la estrategia fundamental para desarrollar transformaciones en el nivel general, e incidir en las condiciones de salud, se ha llamado "promoción de la salud". Ésta no debe confundirse con promover algún hábito saludable o algún tratamiento, ni con la educación en salud; se refiere a "crear condiciones saludables" y su herramienta principal está constituida por las políticas públicas.[3] Por otro lado, las estrategias de incidencia en el nivel de las condiciones de vida incluyen, de nuevo, la promoción de la salud, pero cobra relevancia la prevención de la enfermedad. Esta última se refiere a las acciones que se realizan en individuos y/o poblaciones que presentan condiciones de riesgo para su salud; es decir, tienen una propensión de tipo biológico o socioeconómico de padecer alguna enfermedad. A nivel individual-familiar, la prevención es de suma importancia, pero no debe soslayarse la curación de enfermedades como su principal herramienta.

De acuerdo con lo anterior, ante los problemas de salud es indispensable desarrollar un conjunto de acciones integradas y a diferentes niveles para su resolución. A nivel general se deben desarrollar políticas públicas en diferentes sectores que favorezcan las condiciones de vida de las personas. A nivel de los grupos sociales en riesgo de perder la salud se deben realizar acciones de prevención, como complemento de las políticas públicas. Y a nivel de individuos-familias, las acciones de prevención se deben complementar con acciones de limitación del daño; es decir, curar a aquellas personas que ya están enfermas, especialmente porque esta acción es lo que finalmente le da credibilidad al sistema y al sector salud ante la población. En otras palabras, si se desea mejorar las condiciones de salud de la población no se pueden desarrollar acciones que únicamente enfaticen intervenciones particulares a un nivel determinado; so pena de resultar inefectivas y, en el peor de los casos, de profundizar los problemas.

3 Es necesario diferenciar las políticas de salud de las políticas saludables; las primeras se refieren a las encaminadas al desarrollo de una estrategia, programa o plan específico para la prevención de la enfermedad o la recuperación de la salud, mientras que las políticas saludables son aquellas que sin ser propiamente del sector (por ejemplo, las políticas educativas, las relacionadas con el empleo o con la producción de alimentos) contribuyen a "generar" condiciones que favorecen la salud.

Hasta aquí se ha reflexionado sobre el significado de la salud, qué la determina y qué estrategias resultan coherentes para transformar las condiciones de salud no deseadas. Ahora, ¿a qué problemas de salud se hace referencia?, ¿qué se ha hecho hasta el momento para resolverlos?, ¿quiénes participan y de qué manera?, ¿cuáles son los más grandes desafíos en cuanto a política pública? Todas estas peguntas, aún sin respuestas, son motivo para amplias discusiones y debates. Este documento intenta aproximarse a la comprensión del problema para aportar a este proceso.

II. Los problemas de salud y la respuesta social organizada

Diversos estudios y análisis han identificado que el sector salud ha enfrentado los siguientes problemas: baja cobertura de atención por parte del subsector público; deficiente calidad; falta de impacto de las acciones en salud sobre los perfiles de enfermedad muerte y riesgo; poco financiamiento público; y dificultades con la formación y distribución territorial de los recursos humanos. Las acciones que el sector ha desarrollado han tenido éxito en: reducir la mortalidad infantil; extender la cobertura de vacunación (no se reportan casos de polio desde 1990 y de sarampión desde 1997; en 2005 se introdujo la vacuna pentavalente); ampliar la cobertura, por medio del programa de extensión de cobertura; y mejorar el acceso a los medicamentos. Todo lo anterior, sin duda, ha mejorado en cierta forma la salud de los guatemaltecos; sin embargo, aún se enfrentan grandes problemas y desafíos.

Entre tales problemas se puede mencionar que: aún hay segmentos de la población sin acceso funcional a los servicios; la mortalidad de los menores de un año es la tercera más alta en América; la mortalidad de menores de 5 años es la cuarta más alta en América; el 50 por ciento de los niños menores de 5 años tienen algún grado de desnutrición crónica, porcentaje que se eleva a 68 por ciento entre la población indígena; el 75 por ciento de los municipios no cuenta con mecanismos de recolección formal de desechos

sólidos; únicamente el 25 por ciento del agua domiciliar es desinfectada; el gasto público en salud aún es bajo (2.07% del PIB) y el 55 por ciento de éste va al IGSS, que cubre solamente al 17 por ciento de la población; los recursos humanos en salud se distribuyen de forma inversa al mapa de la pobreza. A todo esto se agregan los nuevos desafíos que impone el cambio de los perfiles de enfermedad y muerte, que se distribuyen en un amplio abanico que va desde la predominancia de problemas infecciosos y carenciales; la convivencia con problemas crónicos y degenerativos; las enfermedades emergentes y re-emergentes; la creciente violencia; los problemas de salud mental; hasta las nuevas relaciones entre actores sociales que imponen los cambios derivados de la globalización.

Los problemas de salud se dan dentro de un contexto socio económico y político en el que resalta: la creciente desigualdad social y pobreza crónica; el retroceso, estancamiento o, en el mejor de los casos, muy lento crecimiento de los indicadores de salud y educación; la fragmentación y desorientación de la sociedad, que no cuenta con instancias reales de participación; la existencia de una precaria gobernabilidad democrática; la pérdida progresiva de la soberanía del Estado nacional; la falta de credibilidad en las instancias políticas; el crecimiento de los poderes fácticos; el uso por parte de la población de estrategias de sobrevivencia al margen de la gobernabilidad del sistema (economía informal y economía del delito); y una economía basada en un modelo en decadencia, que si bien genera riqueza no logra distribuirla de manera equitativa entre la población, perpetuando las situaciones antes mencionadas (Gutiérrez, 2006).

Algunos de los aspectos más relevantes de este contexto, y que aparecen como las tendencias más fuertes, son: la pérdida de la institucionalidad del Estado, el deterioro de la economía, pese a la reciente inserción del país en procesos de libre comercio regional, y el deterioro del Estado de derecho. De continuar las tendencias actuales el deterioro socioeconómico será mayor y los efectos negativos en la salud se incrementarán. El perfil de daño a la salud muestra que el país enfrenta un período de complejización epidemiológica, en el que conviven y se potencian los problemas agudos y carenciales –generalmente asociados a condiciones precarias de vida– con problemas crónicos y degenerativos –que también pueden ser consecuencia de las condiciones de pobreza, además de estar asociados a la vida urbana–. Por ello, es predecible que habrá un deterioro en las condiciones de salud

de la población guatemalteca, lo que por un lado presionará la economía doméstica y, por otro, afectará la producción,[4] contribuyendo a reforzar el círculo vicioso del subdesarrollo.

Ante estos problemas, la sociedad se organiza y configura lo que se ha denominado "el sistema de salud", que incluye al conjunto de las distintas organizaciones y acciones que la sociedad emprende. De los productos y relaciones derivados de este sistema, depende el lograr que la población sea saludable, de acuerdo con estándares socialmente aceptables. Es decir, el sistema de salud constituye la respuesta social organizada ante los problemas de salud identificados en los individuos y en las colectividades. En un concepto como este, el ámbito de las acciones y relaciones resulta tan amplio y complejo que la responsabilidad por los resultados se diluye en un multi-sectorialismo en el que los límites son poco precisos. Ante tal dispersión, para este documento se ha elegido al sector salud como el objeto de análisis, sin olvidar sus vinculaciones y relaciones extrasectoriales pero tratando de ser específicos en la identificación de los elementos fundamentales que deben ser analizados y eventualmente intervenidos.

En diferentes publicaciones y análisis sobre el sector salud de Guatemala, éste ha sido caracterizado como fragmentado, compuesto por cuatro grandes subsectores: el público (Ministerio de Salud, IGSS, sanidad militar, municipalidades); el privado no lucrativo (en general, ONGs que realizan acciones en salud); el privado lucrativo (clínicas y hospitales privados, farmacias, centros diagnósticos, farmacéuticas, proveedores de tecnología); y el subsector de la medicina tradicional y popular (incluye a los distintos terapeutas tradicionales y populares con sus modelos alternativos de intervención). Respecto a este último, no existe acuerdo entre los investigadores sobre si constituye un subsector o si pertenece al sector privado lucrativo. Los componentes del sector no se comunican entre sí y trabajan en forma descoordinada; segmentan a la población en la prestación de los servicios mediante diversos mecanismos, generando profundas exclusiones y ciudadanías diferenciadas.[5]

---

4 Una investigación basada en la ENCOVI 2002 muestra que, en determinado momento, uno de cada cuatro guatemaltecos están enfermos; de éstos uno de cada cuatro dejan de trabajar a cusa de la enfermedad un promedio de 8 días, lo que al hacer números revela que, con 13 millones de habitantes, se pierden en concepto de enfermedad cerca de 6 millones de horas productivas (A. L. Garcés 2007).

5 OPS-OMS, perfil de país, Guatemala 2004, Plan visión de País, documento técnico, 2006.

III. Los rasgos que definen el sistema de salud de Guatemala: campos para las intervenciones transformadoras

Desde una perspectiva operativa, en el sistema de salud se desarrollan las llamadas macro funciones del sistema, las cuales son: la rectoría o conducción-regulación del sector; el financiamiento de las acciones en salud; la prestación de servicios; y la generación de recursos tecnológicos, humanos y de información para la salud. En esta división del trabajo, dentro del sector participan diversas instituciones públicas y privadas con diferentes responsabilidades e intensidades. El Estado, mediante el MSPAS, es el rector del sector; el mismo Ministerio de Salud, junto con el IGSS, se constituyen en los principales prestadores de servicios públicos de salud, compartiendo la función con un subsector privado lucrativo en franco crecimiento. El financiamiento de las acciones en salud proviene de fondos públicos o privados; y en cuanto a la generación de recursos, los tecnológicos generalmente son proveídos por el subsector privado lucrativo, los humanos por los subsectores público y privado, al igual que los de información.

De las características que adquieran el desarrollo y operativización de estas funciones dependerá la capacidad del sistema para mejorar las condiciones de salud de la población. Estas características no son sólo la manera en que se estructuran los elementos del sistema para ejercer la función, sino más bien la manera en que se relacionan sus componentes y se expresan en rasgos particulares. Al ser estas funciones interdependientes y complementarias, es en estos rasgos y relaciones donde se establecen los campos de intervenciones transformadoras.

En este apartado se enfatiza en las relaciones y los rasgos que con el devenir histórico ha adquirido el sistema de salud guatemalteco, los cuales han estado ligados al contexto socio económico y político y están vinculados con el desarrollo y construcción del Estado guatemalteco. Desde los tiempos de la colonia, hasta la actualidad, han persistido ciertos rasgos fundamentales, a saber: i) la fragmentación-segmentación en la prestación de los servicios; ii) la baja inversión por parte del Estado en la salud pública; iii) la racionalidad de mercado en la prestación de servicios; iv) la falta de coordinación y regulación de los subsectores; y v) la no participación de la población en la toma de decisiones en salud. A continuación se analizan por separado.

1. La fragmentación-segmentación

La fragmentación es un rasgo con el que nació el sistema de salud y que se ha consolidado y profundizado a lo largo de la historia. Se caracteriza por la presencia de distintos prestadores de bienes y servicios de salud, cada uno con distintas lógicas de funcionamiento, que responden a intereses particulares. La fragmentación en la prestación resulta de las diferencias sociales.

Así, en una sociedad como la guatemalteca –con profundas segmentaciones de índole social, económica, de género, etnia o grupo de edad– ocurre que los grupos sociales con poder político y económico se procuran servicios de salud de acuerdo con lo que consideran sus necesidades en salud y con la mayor calidad posible; mientras que los grupos con desventaja social y económica –sin poder e influencia, excluidos socialmente por su condición socio económica– reciben servicios de mucha menor calidad, de acuerdo con lo que los grupos de poder, con la mediación del Estado, definen como las necesidades en salud y en qué modalidades deben atenderse.

En este último caso, generalmente las intervenciones se diseñan y realizan de acuerdo con lógicas de costo-beneficio y bajo la premisa de que los recursos son escasos (Herrera Flores, 2000). En otras palabras, desde sus orígenes, el sistema de salud se fragmenta como resultado de la segmentación social y el acceso a los servicios, históricamente, ha estado vinculado a la capacidad de pago.

De acuerdo con el comportamiento histórico del sistema y la estructura operativa que se ha consolidado, aunque existen evidentes traslapes, es posible afirmar que en la actualidad: i) el Ministerio de Salud atiende a las personas pobres, quienes tienen poca o ninguna capacidad de pago y acceden a los servicios en calidad de beneficiarios o población-objetivo de paquetes básicos de atención –los cuales son limitados en su contenido y brindados por personal poco calificado– en una especie de neo beneficencia estatal; ii) el sector privado lucrativo atiende, bajo una lógica de mercado, a quienes pueden pagar por sus servicios en calidad de clientes –muchas veces personas pobres–;[6] iii) el IGSS presta servicio únicamente a los trabajadores en situación de formalidad laboral, en calidad de afiliados; y iv) algunas ONGs atienden a algunos segmentos de la población que viven en extrema pobreza, en una lógica de beneficencia.

La fragmentación-segmentación del sistema de salud, al ser el resultado de las exclusiones e inequidades de la sociedad guatemalteca, no sólo no favorece el ejercicio del derecho a la salud sino que, en la práctica, profundiza más las inequidades y conduce a un estado de no ciudadanía. Como respuesta del sistema de salud ante las desigualdades sociales, no sólo se segmenta a la población por su capacidad de pago sino que, en algunos casos, mediante la focalización se lleva a extremos; como se puede ver a continuación.

Como un ejemplo, el programa de extensión de cobertura –desarrollado por el Ministerio de Salud, con financiamiento del BID– en su estrategia para abordar los problemas de salud que han sido priorizados a nivel central utiliza una focalización de las acciones por niveles. En el primer nivel se

6 Según A. L. Garcés, en el análisis de la ENCOVI 2000, luego de los cuidados domésticos, los prestadores privados de servicios de salud son la primera opción institucional de muchas personas, aun de aquellas con bajos niveles socioeconómicos.

focalizan las acciones hacia los pobres; entre estos, en el segundo nivel, se focaliza hacia los que están en pobreza extrema; en el tercer nivel la focalización se dirige hacia los que habitan áreas rurales; en el cuarto nivel, se focaliza hacia las mujeres y niños; en el quinto nivel se elige únicamente a las mujeres en edad reproductiva y a los niños menores de 5 años; finalmente, en el sexto nivel se centran las acciones únicamente en las infecciones respiratorias agudas y los problemas diarreicos, inmunizaciones y algunas acciones en salud reproductiva. Estos seis niveles descendentes de focalización de las acciones en salud, lejos de resolver los problemas los profundizan al tener una estructura tan dramáticamente excluyente.

Por ser un rasgo de tipo estructural, el plantear romper o neutralizar la fragmentación-segmentación puede parecer una ardua tarea y a muy largo plazo. Sin embargo, esta discusión debe ser una parte indispensable en las reflexiones sobre la transformación que necesita el sistema de salud y debe ir más allá de plantear leyes, reglamentos o políticas que favorezcan por decreto la coordinación de los subsectores, dado que cada uno responde a intereses e incentivos no necesariamente compatibles o, en el peor de los casos, divergentes. Las políticas que enfrenten la fragmentación-segmentación son del ámbito de las políticas relacionadas con la justicia social distributiva.

2. La falta de regulación

El hecho de que cada subsector se originó de la necesidad de atender de manera diferenciada a diferentes grupos poblacionales les otorgó rasgos particulares a las dinámicas y desempeños de cada uno. La regulación y coordinación del sistema, mediante el Código de Salud y demás legislación vigente, tiene un marco regulatorio formal; sin embargo, es en el campo de las relaciones entre subsectores, en los objetivos compartidos o los mecanismos de trabajo donde se puede observar en el plano real la efectividad de esta regulación.

Cada actor o subsector del sistema, como se acotaba arriba, se ha configurado bajo distintas dinámicas, intereses e incentivos y busca, al parecer, objetivos diferentes, como se detalla en los párrafos siguientes.

En el caso de la iglesia, el actor más antiguo del sistema, las acciones desarrolladas en el campo de la salud han respondido a su misión y códigos éticos. Originalmente atendía a los más pobres en situación de enfermedad, rasgo que aún conserva. Durante las décadas de 1970 y 1980, la iglesia católica desarrolló un importante trabajo comunitario en salud, lo que le valió la represión de gobiernos militares. Fue la pionera en el desarrollo del recurso humano de base comunitaria: los promotores de salud. En la actualidad desarrolla acciones mediante clínicas parroquiales y pastorales sociales. Las primeras trabajan al margen del marco regulatorio formal del Ministerio de Salud, mientras que las pastorales sociales fungen como prestadoras o administradoras de la extensión de cobertura del Ministerio. El objetivo de las acciones en salud de este actor es atender las enfermedades de los pobres, con una lógica de caridad y beneficencia.

El subsector privado no lucrativo, conformado por las ONG, ha tenido un importante crecimiento bajo la sombra del programa de extensión de cobertura. Sin embargo, no existe un objetivo común entre esas organizaciones pues son de orígenes y naturaleza diversa. Su relación con el MSPAS es de tipo contractual comercial, lo cual permite regular la utilización de los recursos pero no asegura los resultados. Este contrato no tiene como requisito la apropiación del objetivo del sistema o la "fidelización" con la misión del Ministerio de Salud, y las relaciones se establecen mediante el cumplimiento de indicadores de producción de servicios. Existen algunas ONGs que realizan acciones en salud y que no se inscriben dentro del programa de extensión de cobertura. Llegan a realizar jornadas quirúrgicas, establecen hospitales y clínicas, y aun reciben fondos públicos pero trabajan al margen del marco regulatorio del MSPAS, excepto en la rendición de cuentas.[7]

El subsector privado lucrativo surgió bajo una lógica de mercado y su objetivo, por lo tanto, ha sido favorecer la acumulación de capital. En la actualidad es uno de lossub sectores de mayor crecimiento y logra captar la mayoría del gasto en salud en el país, aún el gasto público al convertirse en proveedor de servicios para el Ministerio bajo el nuevo rol del Estado subsidiario; situación que se ha profundizado en la última década. Este subsector

7 Como ejemplo puede citarse la FUNDAORTO y las obras Sociales del Hermano Pedro, que reciben fondos provenientes del presupuesto del Ministerio de Salud, al cual le rinden cuentas pero no se someten a sus regulaciones técnicas.

es quizás el más amplio en cuanto a su diversificación pues no sólo presta servicios, sino provee tecnología (medicamentos, equipo), recursos humanos (universidades privadas), y recursos financieros (pre pago, seguros de salud). En todas estas actividades los mecanismos regulatorios son distintos y están relacionados con lo comercial y no con los resultados en la salud o con el apego a las normas en el plano formal del Ministerio de Salud.

El subsector público de la salud, y en particular el MSPAS, es el rector de la salud del país en el plano formal. En este sentido, desde su creación hasta la actualidad, ha desarrollado instrumentos legales –unos con mayor incidencia que otros– para regular las acciones en salud. Esto ha permitido que, en cuanto a su rol de prestador de servicios, tenga la posibilidad de autorregularse.[8] Las posibilidades de que el Ministerio realice su función rectora –si bien es una atribución formal y se fundamenta en la legislación respectiva– trascienden lo oficial y dependen de cómo se configuren las relaciones entre los actores sociales y políticos de la salud y qué intereses o incentivos modulen sus dinámicas.[9]

Para adentrarse en esta dimensión, se llevó a cabo un estudio con el interés de aproximarse a la comprensión de las relaciones políticas, en el complejo campo de las decisiones vinculadas a la rectoría, financiamiento, formación y generación de recursos y prestación de servicios de salud. En este estudio, se colocó al Ministerio de Salud en el centro del análisis por ser, en el plano formal, el eje concéntrico de la toma de decisiones en el sector (Jiménez, 2006).

Este estudio reveló que, además, las autoridades políticas del Estado ejercen su autoridad a través del Ministerio pero, al menos en el plano formal, muestran una tendencia a no considerar los espacios, influencias o actores externos al sector público en el proceso de toma de decisiones, con excepción de las agencias de cooperación financiera internacionales (entre ellas BID y BM).

8 No obstante, se ha señalado que el programa de mejoramiento de los servicios de salud –que funciona con fondos provenientes de un préstamo con el BID– se ha desarrollado en forma paralela a la estructura formal del Ministerio y sus técnicos y funcionarios, además de responder a las autoridades ministeriales, responden y reportan al donante.

9 Se entiende por actores políticos a aquellos sujetos que, teniendo una práctica política, tienen una organización propia y se expresan políticamente. Pueden concurrir también en la arena actores sociales, los cuales pueden o no ser sujetos políticos, tal es el caso de los movimientos sociales que además de tener una base social heterogénea, no tienen organización ni expresión política duradera e institucionalizada.

Esto implica que la dinámica de la toma de decisiones formales en el MSPAS está concentrada y volcada en la dimensión de la institucionalidad del Estado. Las decisiones ocurren y se reproducen sólo al interior del ministerio; que utiliza su propia información para tomarlas y auto evaluarse, y de alguna manera con poca interacción con los otros subsectores. Esta característica puede restarle capacidad para vincularse con su entorno, y disminuir las posibilidades de que las decisiones que se toman sean más eficaces y coherentes con la situación de salud que enfrentan.

Además, paradójicamente, desde el mismo sector público se expresa una tendencia al debilitamiento del MSPAS, pues actores determinantes para el sector (como la Presidencia, el IGSS y las municipalidades) desarrollan acciones de salud al margen del propio ministerio, lo que redunda en una fuerte tendencia a que el sector siga fragmentado.

Por otro lado, quienes tienden a fortalecer al MSPAS lo hacen desde fuera del sector público, especialmente desde la cooperación internacional. Se puede suponer que esto ocurre por razones de tendencias generadas externamente, pero que no necesariamente son estratégicas para la realidad nacional. La toma de decisiones vinculada al financiamiento externo de programas específicos –por parte del BID, Banco Mundial y en menor grado USAID– supone un comportamiento institucional y sectorial con la perspectiva, no necesariamente explícita, de ajustar o diseñar la agenda de la gestión pública de la salud de acuerdo con visiones determinadas por agentes externos.

Mediante el análisis político global, es posible ver con claridad a un Ministerio de Salud debilitado en su función rectora, profundamente influenciado por la cooperación financiera internacional, con débiles relaciones interinstitucionales y sujeto a lógicas y racionalidades más bien coyunturales y alejadas del objetivo global del sistema: es decir, mejorar la salud de la población.

De acuerdo con este análisis de actores, en las tareas de incidencia se deben hacer algunos énfasis que permitan: al MSPAS, ver toda una dimensión externa al sector público y ejercer su poder formal en la regulación del sector, más allá de sus propios servicios; al IGSS, ver la necesidad de adoptar

objetivos comunes con los demás subsectores y vincular de esta manera su dinámica y resultados más allá de la población de trabajadores afiliados; a las municipalidades, redefinir su papel y responsabilidad en la provisión de servicios preventivos en un sentido amplio; a las agencias de cooperación internacional, especialmente las financieras, reflexionar sobre los resultados de transferir estrategias de desarrollo y modernización del Estado, aun con ciertas adaptaciones, a países como Guatemala; a la sociedad civil, plantearse desafíos para lograr mayor incidencia; a las universidades, reflexionar sobre el tipo de personal en salud que el país necesita de cara al futuro; al sector privado lucrativo, reflexionar sobre su papel y responsabilidad en la situación de salud del país y los desafíos que esto representa para su propio desarrollo.

3. La limitada e inefectiva inversión pública en salud

Como antecedentes sobre la racionalidad del gasto público en salud, puede citarse que durante el período liberal –que fue cuando de manera incipiente se gestó el sector salud en el país– el objetivo de las acciones del gobierno en el tema consistió en "sanear" de epidemias las áreas de cultivo de banano, con la intención de "reponer" trabajadores y proteger la producción (Asturias, 1989). Fue así como se inauguró la inversión pública en la salud dentro de un sector aún no del todo configurado. Durante el período de 1944-1954 se aumentó la inversión pública; sin embargo, no se logró modificar los indicadores de salud (Asturias, 1989). De 1954 hasta el advenimiento de la democracia liberal en 1986, y tras décadas de gobiernos militares durante los cuales la racionalidad podría decirse era de tipo anti insurgente, la inversión pública en salud fue marginal aunque se invirtió en el desarrollo de infraestructura; a la sazón, los indicadores de salud se seguían deteriorando.

Al inicio de la década de 1990, el sector salud se caracterizaba por: su bajo grado de formalización jurídica y administrativa; un amplio grado de dispersión de sus actividades; poca coordinación de sus integrantes; cada uno de los subsectores desarrollaba sus actividades bajo distintas lógicas –es decir, algunos prestaban servicios como asistencia social caritativa, otros

como parte de un negocio y otros por mandato legal, lo cual era identificado como un problema–; no se identificaba una estructura coherente que lograra coordinar los distintos subsectores; en el plano formal, la reglamentación en salud no definía los lineamientos organizacionales respectivos; y existía una baja inversión pública (Estudio Básico del Sector Salud, 1991). Los indicadores de salud prevalecientes mostraban un perfil de enfermedad y muerte donde predominaban los problemas infecciosos y carenciales, los cuales son totalmente prevenibles, conviviendo con problemas de tipo crónico y degenerativo como el cáncer, la hipertensión arterial y la diabetes, que parecían estar aumentando.

Estos problemas afectaban a la población más pobre, rural, indígena y analfabeta o con poca educación formal. En otras palabras, la situación de salud, vinculada a las desigualdades sociales, persistía sin cambios casi desde la época colonial y las inversiones públicas no lograron mejorarla.

Esta situación, junto con cambios en las funciones del Estado impulsadas por el Consenso de Washington,[10] desembocó en el planteamiento de una reforma del sector salud, en el que se declaró la necesidad de aumentar el gasto público. Las reformas se gestaron en la primera mitad de la década de 1990 y se iniciaron en 1996, refrendadas por los Acuerdos de Paz (Hernández Mack, 2006). El aumento de la inversión ha tenido su principal instrumento en el programa de extensión de cobertura, el cual, en términos de indicadores de salud, aunque mejoró notablemente las coberturas de vacunación y de control pre natal, cinco años después de su implementación no lograba mejorar la situación. En 2001, en un estudio que analiza las condiciones nutricionales de los habitantes de siete departamentos (Informe de gabinete social de gobierno, 2001) se arriba a estas graves conclusiones:

10 La primera formulación del llamado "Consenso de Washington" se debe a John Williamson (Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas, 1990). El escrito identifica diez temas de política económica en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa una red política-económica-intelectual integrada por el FMI y el Banco Mundial, el Congreso y el Senado de Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos del gobierno y sus grupos de expertos. Esos temas son: 1) disciplina presupuestaria; 2) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); 3) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas; 4) liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés; 5) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) liberalización comercial; 7) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8) privatizaciones; 9) desregulaciones, y 10) garantía de los derechos de propiedad.

el 60.3 por ciento de los niños (as) de estos departamentos tienen desnutrición crónica y esto constituye el peor indicador en Latinoamérica; el 93 por ciento de los 134 municipios estudiados no muestra ninguna mejoría durante el período estudiado; en este período el número de niños con desnutrición se incrementó en un 131 por ciento. Estudios recientes muestran que el problema de la desnutrición crónica lejos de resolverse parece estar aumentando. (Hidalgo, 2007).

En los últimos cinco años, si bien se han reducido la mortalidad infantil y la mortalidad materna, el ritmo al que lo hacen aún es causa de preocupación. A esto se agrega que los indicadores de desnutrición aguda y crónica tienden a aumentar. La inversión en salud se ha basado en el endeudamiento público mediante convenios, cuyos términos influencian el contenido de las políticas y acciones. Se focalizan las acciones y se contratan prestadores privados de servicios con los que se establece un contrato de tipo comercial, donde lo que se solicita es la producción de servicios, mientras que el impacto en las condiciones de salud no es considerado como tal. A pesar de la gran cantidad del dinero invertido, los indicadores de salud no mejoran al ritmo deseado. (Gobierno de Guatemala, II informe de avances, ODM, 2006).

De acuerdo con los informes de las cuentas nacionales en salud (Flores, 2007), los datos muestran que para el período 1999-2003 el 75 por ciento del gasto en salud lo efectuaron agentes privados, correspondiendo 65 por ciento a los hogares y 10 por ciento a las empresas; el gasto de bolsillo en salud tuvo un ritmo de crecimiento anual del 13.8 por ciento como promedio, mientras que el gasto del gobierno decreció de 30 a 19 por ciento. Durante el período de 1995 a 2003, el sistema de salud pasó de ser financiado primariamente por el gasto público (57% público y 47% privado) a ser un sistema que se financia principalmente a través de los gastos de bolsillo de la población (64% privado y 36% público).

Del gasto de bolsillo, el 73 por ciento se utiliza en la compra de medicamentos, exámenes y consultas. Se estima que en el año 2003 se gastaron más de tres mil millones de quetzales en medicamentos (30% de todo el gasto en salud). Durante el período 1999-2003 el gasto de los hogares en medicamentos se incrementó en un 9.5 por ciento anual; sin embargo, este incremento se debió al aumento del precio y no a un mayor acceso.

Según la encuesta sobre remesas, inversión en salud y educación, desarrollada por OIM en 2006, un 10 por ciento de todos los gastos que se cubrieron mediante el dinero de las remesas fue en salud; de éstos, el 98 por ciento se utilizaron para consumir servicios de salud (medicamentos, exámenes, hospitalizaciones y consultas) y 2 por ciento para pago de aseguramiento. En total, la cantidad gastada fue de más de 283 millones de dólares por año, lo cual es superior al total del gasto en salud ejecutado por el Ministerio de Salud en el mismo lapso.

Al tener el sistema público recursos financieros y tecnológicos reducidos y, por lo tanto, capacidades de respuesta limitadas, la población acude a servicios privados para atender una amplia gama de problemas de falta de salud. En un análisis de utilización de servicios de salud, que se basó en el módulo de la ENCOVI 2000 correspondiente al tema (A. L. Garcés, 2007), se muestra cómo la primera opción de la población es el autocuidado, seguido por servicios privados; lo que ayuda a confirmar que el subsector privado lucrativo absorbe la mayor parte de la demanda de estos servicios de manera institucional.

La cobertura de aseguramiento es extremadamente baja en Guatemala. Únicamente 11 por ciento de la población tiene cobertura, ya sea a través del IGSS o de proveedores privados. La mayoría de quienes poseen aseguramiento se encuentran en los dos quintiles de mayor riqueza y son predominantemente urbanos. Ante un sistema que se financia principalmente con gasto de bolsillo y un aseguramiento muy bajo, la población depende de la disponibilidad financiera individual o del hogar para atender los problemas de la falta de salud.

Una de las variables fundamentales en la baja inversión en salud es el tema fiscal: la poca tributación y el sistema impositivo de tipo regresivo, han provocado una precariedad financiera crónica del Estado, lo que se traduce en una débil inversión en política pública. Como consecuencia de esto último, se dan malos resultados en las condiciones de salud de la población, a pesar de que, de acuerdo a la Constitución de la República, es un derecho cuyo garante es el Estado.

4. La racionalidad de mercado en la prestación de los servicios

Es bastante claro que el sector salud, si bien en el plano formal declara que se integra para la búsqueda de la salud de la población, en el plano real se mueve y dinamiza mediante una racionalidad de mercado en donde se accede a los servicios mediante la capacidad de pago y el centro de la acción parece ser la acumulación de capital.

Para aproximarse a la comprensión de esta dimensión, se realizó un estudio que indaga, mediante el análisis del discurso, cuáles son los imaginarios sociales hegemónicos de la salud que subyacen la toma de decisiones y las dinámicas internas dentro de las instituciones del sector (Mazariegos, 2007). Los datos muestran que las instituciones que integran el sistema de salud operan bajo ciertas imágenes-nociones-conceptos comunes, que permiten reproducir la situación actual y no favorecen el cumplimiento de los objetivos de brindar salud a toda la población. Es así como, subyaciendo e influenciando con fuerza las acciones e intervenciones generadas dentro del sistema, prevalece la percepción de que el sistema de salud, específica y únicamente en su parte pública, es ineficiente, inoperante, corrupto, disperso, incoherente e infuncional, lo que hace que se descalifique lo público en favor del ámbito privado.

A esto se suman las percepciones de que la salud es un bien individual y no colectivo, que se constituye en un valor de cambio comercial y que su sentido es de tipo biológico médico. Estas percepciones-imágenes de la salud de la población resultan muy favorables al mantenimiento de la situación actual y a la consolidación y preponderancia de los actores del subsector privado lucrativo en este campo.

Con la consolidación del actor empresarial como actor político de la salud, se consolida también con una fuerza cada vez mayor un cambio ideológico que deja de ver la salud como un bien público o un derecho y la convierte en una mercancía. Las implicaciones de este paradigma tienen su reflejo en los contenidos de las reformas del sector, donde se substituye la salud como un objetivo por el de la eficacia administrativa de los servicios, y la atención

de la salud deja de ser un asunto del Estado para convertirse en un asunto del mercado. Esto es especialmente cierto ante la creciente dependencia económica y los procesos de globalización, cuya tendencia es la de no "recuperar" el papel del Estado como prestador de servicios. Por lo tanto, es predecible que la salud de los pobres y excluidos seguirá deteriorándose.

En el estudio citado arriba, se argumenta que la búsqueda de atención de la salud y la oferta institucional de servicios también están sujetas a una racionalidad comercial, pues lo que realmente se persigue obtener y ofrecer es el acceso a consultas médicas, procedimientos, diagnósticos, hospitalizaciones y prescripciones de medicamentos. Lo anterior también es respaldado por el estudio de cuentas nacionales, donde se reporta que el gasto en salud más relevante es el que se hace en la compra de medicamentos.

Con la información anterior, es posible hipotetizar que, si el sistema de salud (incluyendo el sector público) opera con una racionalidad preponderantemente comercial y de mercado, lo que en realidad dinamiza sus relaciones es la "compra-venta de bienes y servicios de la salud" y no el objetivo de brindar salud a la población guatemalteca. Esta "compra-venta de bienes y servicios", por lo tanto, logra influenciar todo el proceso de producción social de la salud, que incluye: lo que se entiende por salud y enfermedad; cómo se identifican y abordan los problemas de salud por la población; cómo se priorizan los problemas por las instituciones; el diseño de las intervenciones; el contenido de los servicios; la asignación de presupuestos; la investigación en salud; el diseño de los pensa de las escuelas formadoras de recursos humanos; los procesos administrativos, regulatorios y de control; los propiamente comerciales, como la importación de medicamentos, el cabildeo y la negociación a niveles políticos; y la distribución final. A partir de todas estas variables se configura el sistema de salud para poder ofrecer su producto sistémico final: una prescripción o un servicio y no necesariamente mayor bienestar y salud.

Independientemente de si se admite la validez de la hipótesis anterior, es innegable que la dimensión comercial económica resulta un ámbito sumamente relevante, el cual tiene sus propios actores que no siempre son explícitos a la hora de analizar el sistema de salud. Esta dimensión, por demás

dinámica y cambiante en un contexto de globalización, agrega nuevas y retadoras facetas al proceso de comprensión del sistema de salud y lo amarra a variables que habitualmente no se consideran.

5. La no participación o la inclusión-exclusión

Desde el punto de vista del desarrollo humano, son las personas quienes están en el centro de los procesos sociales y su participación es parte fundamental para el logro de los objetivos que las sociedades se plantean en los procesos de mejora de sus oportunidades y condiciones de existencia.

La participación es considerada como un derecho y un elemento fundamental del ejercicio de la ciudadanía, y adquiere el nivel de protagonismo cuando está dotada de poder político. En el campo de la salud colectiva, la participación es invocada en el plano internacional como necesaria e indispensable en la búsqueda de mejores condiciones de salud de los pueblos.[11] En Guatemala también es común ver la participación comunitaria como una estrategia central en los programas de salud pública.[12]

De la participación, se dice que es una actividad necesaria por sus efectos democratizadores sobre la sociedad, y que es una estrategia que brinda mayores posibilidades de éxito a los programas de salud (Bronfman, 1998). Sin embargo, si se acepta que la participación para ser efectiva debe permitir que quienes participan tengan el poder de influenciar en la toma de decisiones, se pueden plantear las siguientes interrogantes: ¿se puede hablar de participación en Guatemala? ¿Cómo hablar de participación y protagonismo en una sociedad con tan profundas exclusiones? ¿Se puede categorizar a la población como un actor efectivo y activo de la salud? A juzgar por los indicadores de salud, la participación o ha estado ausente o sus modalidades de aplicación no son efectivas. Conviene examinar la modalidad de participación en el programa de extensión de cobertura.

---

11 La participación de la comunidad es un componente central en la declaración de Alma Ata sobre la atención primaria en salud y es parte de las estrategias de la promoción de la salud consignada en la Carta de Ottawa sobre promoción de la salud.

12 La participación comunitaria ha estado presente en los planes del Ministerio de Salud en los últimos cuatro gobiernos y forma parte de las estrategias de la reforma del sector, reflejadas en la estructura del programa de extensión de cobertura.

Este programa basa sus acciones en un equipo básico de salud que se responsabiliza de atender una jurisdicción de 10,000 personas. Está integrado por personal institucional (un médico ambulatorio y un facilitador institucional), personal comunitario (consistente en 84 vigilantes de la salud, las comadronas existentes, 8 facilitadores comunitarios y los colaboradores de vectores).

En términos de contratación, únicamente el médico ambulatorio y el facilitador institucional se encuentran contratados a tiempo completo, pero sin prestaciones, representando el 3.2 por ciento del personal de campo. Los facilitadores comunitarios están contratados a medio tiempo (4 horas diarias), también sin prestaciones, y son el 4.7 por ciento del personal del campo. Los guardianes y las comadronas no son asalariados, pero son aproximadamente el 90 por ciento del personal del programa. Los servicios que se prestan se basan en la visita mensual de un médico a las comunidades y en el trabajo permanente de los facilitadores y guardianes de la salud.

En este modelo de participación, las decisiones se toman a nivel central (prioridades de programas, contenido de paquetes de servicios, estructura organizacional, metas de producción de servicios, etc.), y la población simplemente es convocada e informada sobre lo que tiene qué hacer. La entidad prestadora de servicios, generalmente una ONG que no es de origen local, rinde cuentas al área de salud y al nivel central y no a la comunidad.

Esta participación "voluntaria" de la comunidad en actividades de salud es el pilar que sostiene el programa de extensión de cobertura, y termina haciéndolos responsables de su salud. Los incluye en los procesos pero al mismo tiempo los excluye de la toma de decisiones. En otras palabras, las víctimas de las exclusiones sociales y de la ineficiencia e ineficacia del sistema de salud terminan como únicos responsables de resolver estos problemas, desarrollando y operativizando estrategias que no decidieron. Estas relaciones, que se establecen entre el programa de salud y la población, probablemente resultan más baratas que otras intervenciones y quizás se logre mayor cobertura (presencia) de los programas en el país, pero esta modalidad de participación difícilmente logrará efectos democratizadores y mucho menos modificará las condiciones de salud. Se necesita pasar de la condición de víctimas a la de ciudadanos. Esta es la esencia de lo que se debe buscar con las intervenciones basadas en la participación: romper con la relación de poder vertical y asimétrica.

IV. Los desafíos en la construcción de las políticas públicas de salud

Ante la situación presentada anteriormente, los desafíos que enfrentan quienes toman decisiones dentro del sistema de salud son complejos y de grandes dimensiones. Quizás una de las premisas para abordar los problemas sea tomar conciencia de que el futuro del sistema no forma parte de un destino inexorable, pero que es necesario revertir la inercia de las tendencias para lograr transformaciones. El futuro del sistema está inscrito en el devenir de la historia y es susceptible de ser cambiado con acciones en el presente. Otra premisa importante es reconocer que no existe un solo camino para tomar y que, ante la participación de tan diversos actores –con intereses e incentivos también diversos– es necesario desarrollar amplios procesos de diálogo y debate para lograr configurar un objetivo común del sistema de salud así como un modelo de sistema futuro que sea posible, probable y deseable.

Sin pretender hacer una lista exhaustiva y analítica, a continuación se enumeran, de manera breve, los ámbitos en los que los formuladores de política en salud deben considerar y profundizar.

a) En el ámbito de las políticas públicas, que definen los programas de salud, es necesario considerar los importantes cambios en los perfiles de enfermedad, muerte y riesgo a la salud que se manifiestan de manera heterogénea en todo el territorio nacional. Esto es, la emergencia de enfermedades crónicas y degenerativas entre la población en general y, en particular, entre la población en situación de pobreza; los altos índices de muertes violentas en adolescentes; el incremento de la desnutrición crónica; la persistencia de muertes maternas en algunos municipios del país; los problemas de salud mental; las enfermedades emergentes y re emergentes, entre otros. Si bien la atención a la población de madres y niños es importante, no lo es menos la atención de los adolescentes, los hombres, los jóvenes y los adultos mayores.

b) Los formuladores de políticas deben considerar los cambios poblacionales provocados por fenómenos migratorios, las variables tasas de fecundidad, el crecimiento numérico de la población de adultos mayores, el gran contingente de jóvenes en edad de trabajar pero con baja tecnificación y escolaridad, los nuevos arreglos familiares, y el creciente fenómeno de precarización urbana.

c) Otro ámbito en el que se presentan desafíos importantes es en la reconfiguración del sector salud, que resultará de la vigencia de los tratados comerciales internacionales. Por un lado, la vigencia de nuevas reglas de relacionamiento comercial –tales como las leyes de propiedad intelectual– pueden tener un impacto importante en el costo de atención de la salud, vía el encarecimiento de medicamentos. Por otro lado, estos tratados refuerzan la idea de la salud como un bien comercial, lo que puede profundizar las inequidades.

d) Los problemas del medio ambiente y la vulnerabilidad social ante los desastres naturales son dos temas que deben considerarse por sus implicaciones en la salud poblacional; no sólo en el tema de las respuestas institucionales sino en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

e) Un desafío que se debe enfrentar de manera impostergable es la revisión del modelo de atención, pues con el actual no ha sido posible mejorar las condiciones de salud. Esto incluiría la conceptualización de la salud de una manera más integral, de tal suerte que de ésta se deriven nuevas maneras de definir y priorizar los problemas. Otro elemento que forma parte de esta revisión es la reconceptualización de la participación, de manera que se coloque a las personas en el centro y que la salud de la población sea en realidad el objetivo del sistema.

f) Uno de los más grandes desafíos corresponde al ámbito político, y consiste dilucidar cómo puede el Estado garantizar el derecho a la salud si está inmerso en un proceso de reforma que le resta sus capacidades de regulación y le cede su función de rectoría al mercado. La historia reciente del sistema ha demostrado que bajo esta racionalidad (la salud como mercancía) es imposible mejorar las condiciones de salud de la población, por lo tanto es impostergable la exploración de modelos de sistema que permitan no sólo reducir las brechas de las desigualdades sino hacerlo de manera progresiva, permanente y sostenible, permitiendo el ejercicio de la ciudadanía en salud.

g) La forma como se configura el sistema de salud y los modelos de gestión, financiamiento y atención que aplica, son producto de las decisiones de las personas que lo integran. Toda transformación del sistema pasa por repensar sobre el tipo de recursos humanos que el sistema genera para reproducirse. Este es quizás uno de los desafíos fundamentales; lograr imaginar un sistema futuro y aplicarse a la tarea de generar los profesionales que son necesarios para su implementación.

h) Si bien los resultados y desempeño del sistema de salud han sido no del todo buenos, se han producido avances en la salud poblacional que deben mantenerse y preservarse. Esta es una tarea que debe ser apoyada por políticas públicas coherentes que logren trascender las acciones coyunturales de los gobiernos de turno.

Como se apuntaba al principio de este apartado, no se pretende ser exhaustivos con el desarrollo de los desafíos a los que se enfrentan los formuladores de política pública sino dar algunas luces sobre temas que se consideran centrales. Todo proceso que intente modificar o transformar la manera como la sociedad responde ante los problemas de salud, pasa por la participación en el análisis y formulación de soluciones de los actores sociales y políticos de la salud.

Bibliografía

Asturias, E. (1989). Desarrollo histórico de la práctica y el saber médico en Guatemala. Tesis de graduación. Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Bronfman, M. y M. Gleizer (1994). **Participación comunitaria. ¿Necesidad, excusa o estrategia? O ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación?** Cad. Saúde Públ., Río de Janeiro, 10 (1): 111-122, jan/mar, 1994.

Castellanos, P. L. (1990). Sobre el concepto de salud-enfermedad; un punto de vista epidemiológico. **Boletín Epidemiológico.** OPS/OMS. 10 (4): 25-32. http://www.paho.org/spanish/dd/ais/BE_v10n4.pdf (Acceso: julio de 2004).

——Castellanos, PL (1998). Los modelos explicativos del proceso salud-enfermedad: los determinantes sociales. En: F Martínez Navarro *et al.* **Salud Pública.** (Compiladores) México: McGraw-Hill-Interamericana. Pp. 81-102.

Flores, W. (2007). Los elementos fundamentales del sistema de salud de Guatemala, dinámica de su estructura, funcionamiento y desempeño. Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Garcés, A. L. (2007). Las opciones y elecciones de la población guatemalteca en la búsqueda de atención de la salud y uso de los servicios de salud.

Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Gobierno de Guatemala (2006). Informe de avance II, Objetivos de desarrollo del Milenio.

Gutiérrez, E. (2006). Incidencia de las variables socioeconómicas y políticas en las condiciones de salud y el sistema de salud en Guatemala. Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Hernández Mack, L. (2006). Abordajes conceptuales y clasificación de la salud y sistemas de salud. Documento de trabajo, Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Hidalgo, E. (2007). La dinámica demográfica y epidemiológica en la población guatemalteca y sus efectos presentes y futuros en la situación de salud y sistema de salud. Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Informe del gabinete social del gobierno (2001). Análisis comparativo de la desnutrición crónica en el período de 1986 al 2001.

Instituto Nacional de Salud (1991). **Estudio Básico del Sector Salud.** BID, MSPAS, OPS-OMS.

Jiménez, F. (2006). Mapeo político y de visiones de los actores sociales de la salud en Guatemala. Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Mazariegos, J. (2007). Imaginarios sociales hegemónicos de salud-enfermedad en Guatemala. Informe de investigación. Proyecto "La construcción social del futuro de la salud en Guatemala", PNUD, IDRC.

Navarro López, V. (1998). Concepto actual de la Salud Pública. En: **Salud Pública**. Dirigido por F. Martínez Navarro, *et al.* México: McGraw-Hill-Interamericana de España. (Pp. 49-54).

OPS-OMS (2004). Perfil de país, http://www.paho.org

Plan Visión de País (2006). Salud y nutrición, documento técnico. Grupo facilitador.

Tejada-Pardo, D. (2005). *Derechos humanos y derechos a la salud: construyendo ciudadanía en salud*. En: **Cuadernos de Promoción de la Salud** No. 16. Lima: Organización Panamericana de la Salud.102 p. http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd42/cuaderno16.pdf (Acceso: diciembre de 2006).

Condicionantes actuales de la cobertura
y de la calidad de la educación escolar en Guatemala,
identificados por medio de funciones de producción

**Instituto Centroamericano de
Estudios Fiscales (ICEFI)**

Introducción

Las funciones de producción constituyen una forma de representar factores e insumos que combinados de diferentes maneras dan como resultado la producción de un bien o servicio. La aplicación de estas funciones al tema de la educación ha sido ampliamente utilizada en la literatura económica, debido a que permiten realizar un análisis cuantitativo sobre variables relacionadas con cobertura, calidad y eficiencia en el sistema escolar.

El presente trabajo tiene por objeto estimar una función de producción que permita conocer los condicionantes que inciden en la cobertura y la calidad de la educación pública escolar de Guatemala, reconociendo que los estudiantes presentan características heterogéneas al momento de relacionarse con el sistema educativo escolar. Algunos estudiantes viven en áreas rurales, sin servicios primarios como energía eléctrica o agua potable; otros tienen padres con poca o ninguna instrucción formal; existen estudiantes que deben trabajar pues sus ingresos son parte del presupuesto familiar; mientras que otros padecen desnutrición y hablan un idioma diferente al español. En cuanto a la educación que se imparte, ésta es recibida en algunos lugares bajo el modelo tradicional, en otros bajo el modelo PRONADE y en algunos otros bajo el modelo EBI, y es altamente probable que el maestro menos experimentado imparta educación en varios grados al mismo tiempo, en el área rural, mientras los docentes más experimentados laboran en lugares urbanos y tienen asignado un solo grado.

Por lo tanto, ante factores tan diversos, las funciones de producción elaboradas en este trabajo permiten determinar el impacto que cada uno de ellos tiene en la cobertura y calidad del sistema escolar público guatemalteco. Este reconocimiento permite plantear intervenciones que conduzcan a aumentar la probabilidad de matriculación de los estudiantes, en el caso de la cobertura, y el rendimiento escolar, en el caso de la calidad.

I. Las funciones de producción y su aplicación en la educación

En los años sesenta la teoría del capital humano puso de manifiesto que un individuo mejor educado recibirá más ingresos, tendrá mejor salud y una mayor participación política a lo largo de su ciclo de vida.[1] En general, objetivos como el acceso universal a la educación, la reducción del fracaso escolar, el aumento del rendimiento académico, la mejora de la calidad de la enseñanza y la igualdad de oportunidades educativas engloban, a grandes rasgos, el deseo de las sociedades contemporáneas. En Guatemala estos objetivos se ven reflejados en las diferentes propuestas que en materia de educación escolar han sido elaboradas por organizaciones sociales y empresariales, instituciones de gobierno y organismos internacionales.

A la par del surgimiento de la teoría del capital humano se elaboraron estudios que buscaban, por medio del análisis empírico, medir el impacto relativo que factores de tipo pedagógico (elementos propios de la oferta educativa) y socioeconómico (elementos particulares de la demanda educativa) pudieran tener sobre los objetivos anteriormente citados.[2] Estos primeros estudios realizados en Estados Unidos, principalmente, sentaron

1 Véase Becker (1964), Dulitzky (1993) y Santín (2003).

2 Véase Coleman *et al.* (1966), Welch (1966), Burkhead et al (1967), Kiesling (1967), Kain y Hanushek (1968), Bowles y Levin (1968a y 1968b), Hanushek (1972), Hanushek y Kain (1972), Averch et al (1974) y Levin (1976).

las bases teóricas de la función de producción educativa y sus actuales derivaciones (análisis de eficiencia, de escuelas eficaces, de la envolvente de datos, y de calidad, entre otros).[3]

1. Elementos conceptuales de la función de producción en la educación

Este enfoque considera que el proceso educativo tiene mucha similitud con el proceso productivo de cualquier bien o servicio, en el cual interactúan insumos que, combinados de diferentes maneras, dan heterogéneas cantidades y calidades de un bien final o producto terminado. Sin embargo, la educación escolar tiene características y limitaciones particulares que se deben tomar en cuenta.

- Por el lado de los insumos utilizados se puede considerar el material didáctico y pedagógico, libros, la disponibilidad, tamaño y estado de aulas, bibliotecas, laboratorios, instalaciones sanitarias; el tiempo, la modalidad de instrucción y el número de alumnos por clase, entre otros. Estos insumos se consideran factores propios de la oferta educativa.

- El personal de la escuela se considera como un factor de oferta; en él se recogen tanto su formación docente como su experiencia. También se considera como un insumo o factor de oferta la calificación del personal administrativo y de gestión.

- El propio estudiante cumple un rol fundamental como co-productor. En este sentido el entorno geográfico, familiar, cultural y socioeconómico en que este estudiante se desenvuelva así como su actitud y capacidad de aprendizaje son considerados como factores de demanda en la función de producción y juegan un papel significativo en el bien final o producto terminado.

3 Véase Cohen y Geske (1990), Fuller y Clark (1994), Hedges *et al.* (1994), Bedi y Marshall (2002) y Hanushek (2005a y b).

- Si se trata de una función de producción de la calidad educativa, en donde ésta depende de evaluaciones de rendimiento,[4] el producto terminado será el alumno con un determinado stock de destrezas adquiridas a lo largo del proceso de aprendizaje, en el que interactúan los factores de oferta y de demanda expuestos.

- Si se trata de una función de producción de cobertura educativa, entonces el producto terminado se reducirá a la probabilidad de que un niño o niña esté inscrito en el sistema escolar público, dado su particular entorno geográfico, familiar, cultural y socioeconómico.

Los estudios que analizan la relación entre gasto público, cobertura y calidad destacan la necesidad de tomar en cuenta tanto la oferta de servicios educativos (reflejada en maestros, aulas y materiales educativos) como la demanda de esos servicios por parte de las familias. La importancia de la demanda ya es reconocida como determinante fundamental de la cobertura en numerosos países,[5] y tanto la oferta como la demanda son determinantes de la cobertura (evaluada para países en desarrollo) y de la calidad.[6]

A continuación se presentan, partiendo de algunos supuestos teóricos, las funciones de producción utilizadas, que sirven para analizar los principales determinantes tanto de la cobertura como de la calidad educativa.

2. Medición de los determinantes de la cobertura

2.1 Antecedentes

La cobertura del sistema escolar público depende en gran medida de la capacidad o la disposición de los hogares de enviar a sus hijos a la escuela.

---

4 En la literatura especializada no existe consenso sobre qué se entiende por calidad en la educación. La calidad puede ser evaluada desde distintos enfoques, tomando en cuenta la eficiencia, el rendimiento, la excelencia, la calidad integral o la calidad total. El presente trabajo relaciona la calidad educativa con el rendimiento escolar.

5 Roberts (2003) y Coady y Parker (2004).

6 Bedi y Marshall (2002) encuentran alguna evidencia de que los factores de la oferta inciden en la asistencia a la escuela en Honduras; Fuchs y Woessmann (2004) encuentran que la calidad también influye en que los alumnos asistan.

Esta capacidad o voluntad del hogar es conocida como factor de demanda de la educación. Tal demanda está determinada por factores como: el nivel de ingreso de las familias, la educación de los padres, además de otras condiciones del hogar o de su entorno, que incluyen la distancia entre el hogar y la escuela. Un determinante importante, por el lado de la demanda, es el ingreso que los niños y niñas pobres dejarían de ganar al dejar de trabajar para asistir a la escuela. Además, al crecer y volverse potencialmente más productivos en el hogar o fuera de él, el costo de oportunidad de enviar a las niñas o jóvenes a la escuela aumenta para los padres.[7]

Un análisis transversal de países en desarrollo sugiere que dos terceras partes de la varianza de tasas de primaria completa y casi la mitad de la varianza de tasas brutas de matriculación son explicadas por dos factores de demanda: la alfabetización de adultos y el ingreso por habitante.[8] Esto explica por qué el aumentar el gasto público en la oferta de educación no necesariamente contribuirá a aumentar la cobertura, y obliga a precisar la forma en que se debe orientar el gasto público para afectar tanto la oferta como la demanda de los servicios de educación.

En Guatemala un determinante fundamental de la cobertura es el nivel de ingreso y, por consiguiente, de pobreza de las familias. Mientras más pobres sean las familias, menor es el nivel de asistencia escolar de los niños y niñas. El efecto negativo que ejerce la pobreza sobre la asistencia aumenta con el nivel de enseñanza.[9] Edwards concluye que, para Guatemala, "Una estimación gruesa es que al menos la mitad de los niños que no están inscritos sí tienen acceso a una escuela a la que podrían asistir. Esto significa que suministrando más o mejores escuelas no se puede resolver más que aproximadamente la mitad del problema de cobertura. Es un problema de demanda tanto como uno de oferta."[10] Aunque Edwards tiende a centrarse más en el tema de la inscripción tardía como manifestación de estos problemas de demanda, que a su vez reflejan condiciones del hogar –como sexo y etnia– otro estudio encuentra que la pobreza, además de la etnicidad, es el principal determinante de la no inscripción.[11]

---

7 Aunque el rendimiento de la educación también aumenta, especialmente en el ciclo diversificado, como han demostrado Porta *et al.*/USAID (2005).

8 Roberts (2003).

9 Edwards (2002). Como consecuencia de lo anterior, el acceso a la educación preprimaria y primaria es menos desigual que en los niveles de secundaria y diversificado.

10 Edwards (2002).

11 Hallman et al (2006).

En general, la decisión de las familias de enviar a sus hijos a la escuela ha sido el centro de varios estudios que estiman funciones de producción de la educación. Kakwani y otros analizan la decisión de enviar a los niños a la escuela en varios países africanos como un proceso de maximización de la función de utilidad familiar, donde el hogar elige entre invertir en la educación de los niños y el consumo actual.[12] A partir de la función de utilidad y de la restricción presupuestaria de la familia, construyen la demanda de educación. Bajo este ejercicio se determinan tres vectores principales: las características del jefe de hogar (sexo, educación, etc.), las características del niño (edad, sexo, etc.) y las características del hogar (principalmente el consumo). Los resultados indican que si el hogar del niño es rural, si el jefe de hogar es analfabeto, si el niño no es hijo del jefe de hogar y si el jefe de hogar es hombre, la probabilidad de que el niño asista a la escuela es menor. Por otro lado, el gasto per cápita del hogar y no tener hermanos menores de 5 años incrementa la probabilidad de que el niño asista a la escuela.

Un estudio sobre la cobertura de la educación primaria en Honduras utiliza el esquema de función de producción de educación para examinar el total de días que los niños asisten a clases.[13] Los determinantes explorados son las características de los niños, las características de la familia y las características de la escuela. Los resultados señalan que la edad, el sexo (si es niña), la baja educación de los padres y la distancia a la escuela tienen un efecto negativo en la probabilidad de asistir a la escuela. Por el contrario, la existencia de programas de alimentación escolar, que las escuelas cuenten con servicios básicos y el ingreso tienen un efecto positivo en la probabilidad de ir a la escuela.

Un estudio que explora los determinantes de la asistencia a clases en Guatemala es el *Informe final sobre el diseño de modelos de predicción del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Guatemala.*[14] Al analizar el cumplimiento del objetivo del milenio de lograr la educación primaria universal, se calcula un modelo que intenta explicar la probabilidad de estar cursando primaria entre los 7 y 12 años de edad. Se concluye que las condiciones socioeconómicas de la familia (como el acceso a servicios

12 Kakwani *et al.* (2005).
13 Bedi *et al.* (2002).
14 Beltrán *et al.* (2005).

básicos y el gasto per cápita), la participación en programas sociales de incentivos[15] y las características del hogar tienen un alto impacto.

2.2 La función de producción de la cobertura escolar pública

Sobre la base de los estudios mencionados previamente se presenta a continuación un ejercicio que explora los determinantes para que los hogares envíen a sus hijos a la escuela. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000). Se utiliza un modelo de regresión logística[16] que, dado cierto número de variables, busca explicar la probabilidad de que un niño o joven asista a la escuela.

La función a estimar es:

$$C_{it} = f(S_{it}, E_{it}, A_{it}, Ne_{it}, F_{it}) + V_{it} \quad (1)$$

Donde:

C_{it}: Variable dicotómica que indica si un niño "i", en el período "t" se inscribió al sistema escolar
S_{it}: Sexo del niño. 1 si es niño y 0 si es niña
E_{it}: Edad del niño
A_{it}: Área de residencia. 1 si es rural y 0 si es urbano
Ne_{it}: Nivel educativo del jefe de hogar. 1 si es analfabeta y 0 si no lo es.
F_{it}: Vector de variables que recogen la situación socioeconómica de la familia.

---

15 El impacto de los programas sociales de incentivos está sobrevalorado en esa medición ya que todos los niños que fueron beneficiarios estaban efectivamente inscritos, por lo que su efecto en los no inscritos es nulo, perdiendo así la capacidad discriminante requerida para el modelo LOGIT. Una mejor manera de medir este impacto es con datos de panel, donde haber sido beneficiario en el año "t" implique que el niño va a la escuela en el año "t + 1". Para más detalles consultar Schultz (2004).

16 El modelo LOGIT está basado en un modelo de probabilidades no lineales que permite, a partir de un conjunto de variables explicativas que pueden ser cuantitativas o cualitativas, predecir una variable respuesta de tipo dicotómico, para el caso: la inscripción o no de un niño que tiene entre 7 y 12 años al nivel primario. El modelo tiene la siguiente expresión matemática:

$$C_{it} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_{it})}}$$

Las variables incluidas en este vector son:

I:	*Ingreso* per cápita *anual*
I^2:	Ingreso *per cápita* al cuadrado
Pobre extremo:	Variable dicotómica, donde 1 implica que el hogar es pobre extremo y 0 que no lo es.
Electricidad:	Variable dicotómica, donde 1 implica que en el hogar cuentan con energía eléctrica y 0 el caso contrario.
Saneamiento:	Variable dicotómica, donde 1 implica que el hogar está conectado a drenaje y 0 el caso contrario.
V_{it}:	Término estocástico

Cuadro 1. Resultados obtenidos: modelo LOGIT para la probabilidad de que un niño o joven que tiene entre 7 y 18 años esté inscrito en el sistema escolar						
	Inscripción al sistema educativo (7 a 12 años)			Inscripción al sistema educativo (13 a 18 años)		
	β	Sig.	e^{β}	β	Sig.	e^{β}
Constante	-0.4301	*	0.6504	7.4700	***	1,754.6
Hombre	0.2365	***	1.2668	0.3738	***	1.4532
Edad	0.1521	***	1.1642	-0.4799	***	0.6189
Área	0.2023	**	1.2242	-0.6126	***	0.5419
Pobre extremo	-0.6155	***	0.5404	-0.4769	***	0.6207
Ingreso per cápita	0.0002	***	1.0002	0.0001	***	1.0001
Ingreso per cápita^2	-1.92E-09	***	1.0000	-8.65E-10	***	1.00E+00
Electricidad	0.5621	***	1.7544	0.2909	***	1.3376
Saneamiento	0.5114	***	1.6677	0.6280	***	1.8739
Jefe analfabeta	-0.6731	***	0.5101	-0.5031	***	0.6047
Niña sin luz y sin agua	-0.1491		0.8615	-0.2512	*	0.7778
Regiones						
Región metropolitana	-0.2814		0.7548	-0.5033	***	0.6045
Región norte	-0.3009	**	0.7401	-0.0590		0.9427
Región nororiente	-0.0295		0.9709	-0.3361	**	0.7145
Región suroriente	0.0748		1.0777	-0.1282		0.8797
Región central	-0.1402		0.8692	-0.7399	***	0.4772
Región suroccidente	0.0231		1.0234	-0.3012	**	0.7399
Región noroccidente	-0.29286	**	0.7461	-0.50829	***	0.6015
R^2 (Nagelkerke R cuadrado	0.2088			0.3363		
Porcentaje de aciertos	82.6935			71.4957		

Nivel de significancia: *** 1 por ciento; ** 5 por ciento; *10 por ciento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de PRONERE (2005).

2.3 ¿Cuáles son los determinantes de la cobertura en Guatemala?

Los efectos marginales calculados por la regresión[17] indican que:

- La pobreza extrema es uno de los factores que mayor impacto tienen en la cobertura educativa. Los niños entre 7 y 12 años que pertenecen a hogares extremadamente pobres presentan un efecto marginal negativo del 68.5 por ciento. Esto significa que si se controlara el resto de variables la probabilidad de que un niño de un hogar pobre extremo asista a la escuela sería 61.5 por ciento menor que la del resto. Para los niños de 13 a 18 años el impacto negativo es 47.7 por ciento.[18]

- Las niñas tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela que los niños. Los niños de entre 7 y 12 años tienen un efecto marginal positivo del 23.7 por ciento, para los niños que tienen entre 13 a 18 años ese efecto es de 37.4 por ciento.

- Para los niños de 7 a 12 años es más probable que los envíen a la escuela mientras mayores sean y el efecto marginal de un año más de edad es de 15.2 por ciento, no así para los niños de 13 a 18 años, donde la edad influye negativamente en la decisión de que asistan a la escuela.

17 Los parámetros estimados por un modelo LOGIT representan los parámetros de una relación no lineal entre las variables explicativas y la probabilidad de ocurrencia del acontecimiento: que el niño esté matriculado en el sistema educativo, para este caso. De modo que, cuando aumenta la variable explicativa los incrementos en la probabilidad no son siempre iguales porque dependen del nivel original de dicha probabilidad. Para una mejor interpretación se utiliza el cociente entre probabilidades (Odds), definido por e^{β}. Esta ratio se interpreta en función de que el valor sea igual, menor o superior a 1. Si toma el valor 1 significa que la probabilidad de que el niño se matricule es igual a la de que no se matricule (para este caso las variables del gasto); si el ratio es menor que 1 indica que tiene menor probabilidad de ocurrencia, es decir que hay menos probabilidades que el niño se matricule (para este caso si el jefe de hogar es analfabeta y si el niño en pobreza extrema vive en el área rural); y finalmente si es mayor que 1 indica que al aumentar en una unidad el valor de las variables aumenta la probabilidad de ocurrencia (para este caso las variables de acceso a electricidad, si es niño y la edad).

18 La variable que representa el ingreso en esta regresión presenta un impacto nulo en la probabilidad de asistencia por razones metodológicas de estimación. El resto de variables recogen con mayor detalle las características socioeconómicas de los hogares, las cuales tienen un mayor impacto que el ingreso monetario. Sin embargo es conveniente mantener la variable ingreso porque controla en alguna medida la heteroscedasticidad.

- Ser del área rural no tiene fuerte impacto en los niños de 7 a 12 años. Sin embargo, para los niños de 13 a 18 años su probabilidad de inscribirse al sistema disminuye si son rurales. El efecto marginal negativo es de 61.2 por ciento.

- Otra característica socioeconómica que tiene un impacto positivo es el acceso a servicios básicos. Si el hogar tiene acceso a electricidad el efecto marginal es de 56.2 por ciento y 29.1 por ciento para niños de 7 a 12 y de 13 a 18 años, respectivamente. El acceso a saneamiento tiene un efecto del 51.1 por ciento y 62.8 por ciento. El acceso a servicios también se relaciona con la decisión de mandar a la escuela a la niña, al disminuir el tiempo dedicado a tareas domésticas. Esta variable es significativa solamente para las niñas de 13 a 18 años, donde el impacto negativo del cruce de las variables asciende a 94.7 por ciento (el impacto se obtiene de la suma de β para sexo, servicios, área y el β de la variable cruzada). Ello significa que una niña del área rural que no tiene acceso a los servicios de luz ni agua tiene una probabilidad de no asistir a la escuela del 94.7 por ciento.

- Al analizar el comportamiento de la cobertura educativa en las diferentes regiones del país, resulta que los niños de 7 a 12 años de la región norte y la región noroccidente tienen menos probabilidades que el resto de niños de ser inscritos en la escuela. Para los niños de 13 a 18 años no existe evidencia de que hayan diferencias territoriales en el acceso.

3. Medición de los determinantes de la calidad

3.1 Antecedentes

En el caso de la calidad educativa, entendiendo ésta como el rendimiento de los estudiantes, la función de producción analiza los insumos que se combinan para obtener un determinado nivel de aprendizaje. En numerosos países los datos del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) han sido utilizados para examinar los diferentes factores que determinan los resultados en las

pruebas de matemáticas, ciencia y lectura.[19] En la prueba se identifican 5 grandes factores condicionantes de la calidad: las características inherentes del estudiante, los antecedentes familiares, los recursos del hogar, los recursos de las escuelas y las características de los profesores y, finalmente, los modelos institucionales de gestión.

La evaluación de los resultados de PISA en 2003 para varios países desarrollados indica que los antecedentes familiares, tales como la educación de los padres, la ocupación y el número de libros en el hogar, tienen mayor impacto en los resultados de lectura.[20] Dentro de las características del estudiante el sexo es determinante para los resultados en ciencia y matemáticas (a favor de los niños) y en lectura (a favor de las niñas). El equipamiento, el material de instrucción y la formación de los maestros se encuentran positivamente correlacionadas con los estudiantes de alto desempeño. Finalmente un resultado novedoso del análisis de esta prueba es que permite evaluar la organización de los diferentes sistemas educativos entre países. Aquellas escuelas que aplican evaluaciones externas y que tienen autonomía en la selección de los textos escolares, en decidir el destino del presupuesto escolar y en contratar sus maestros tienen mejores resultados en el rendimiento de sus alumnos; por el contrario, en las escuelas sin evaluaciones estrictas pero con autonomía para formular su propio presupuesto y para despedir a los docentes los alumnos presentan rendimientos negativos.[21]

El uso de evaluaciones del aprendizaje escolar es reciente. En el ámbito internacional las pruebas desarrolladas en la década de 1990 se han vuelto referentes en materia evaluativa, además de PISA, el programa Tendencias de las Matemáticas y las Ciencias a nivel Internacional (TIMSS, por sus siglas en inglés), el Estudio sobre Educación Cívica, la Prueba sobre el Progreso Internacional en el Aprendizaje de la Lectura (PIRLS, por sus siglas en inglés) y, en el contexto latinoamericano, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

Guatemala aún no ha participado en ninguna prueba internacional. Sin embargo, a nivel nacional se han realizado evaluaciones del rendimiento

19 Fuchs y Woessmann (2004).
20 Fuchs y Woessmann (2004).
21 Fuchs y Woessmann (2004).

en lectura y matemáticas a niños de primero y tercero de primaria y en los últimos años a graduandos de cada nivel con el fin de medir adecuadamente la calidad de la educación. Las evaluaciones realizadas de forma independiente indican un bajo rendimiento en todos los niveles y una gran disparidad entre regiones, áreas y sexo. Las evaluaciones del sistema han sido hechas por el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) y por el Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa.

La evaluación del primer grado realizada por USAID en 2004 indicó que únicamente el 48.0 por ciento de los niños era capaz de leer y comprender una oración sencilla de cinco palabras que contuviera un léxico adecuado, el 45.3 por ciento alcanzó el criterio de sumas, el 38.6 por ciento el de restas y un 27.5 por ciento el criterio global de matemáticas. Los departamentos con los resultados más bajos fueron Jutiapa, Baja Verapaz, Zacapa, Huehuetenango, Totonicapán, San Marcos y Alta Verapaz. La población indígena obtuvo 7 puntos menos que los no indígenas en lectura y 2 puntos menos en matemática; y la población rural 16 puntos menos en lectura y 10 puntos menos en matemáticas frente a la población urbana. Las diferencias respecto al sexo no fueron significativas.

La evaluación a estudiantes graduandos en 2005 indica el mismo nivel de desigualdades y bajo rendimiento. Las áreas con porcentajes menos satisfactorios fueron: lógica, con el 7.3 por ciento, y gramática con el 12.5 por ciento. Las carreras con los resultados más bajos fueron las de técnicos y peritos, en el área de lenguaje; y magisterio y secretariado, en el área de matemáticas. Las personas que hablan un idioma maya tuvieron un menor rendimiento en ambas pruebas: en matemáticas el promedio fue de 52.63 por ciento frente a un 62.03 por ciento de los que no hablan idiomas mayas, y en lenguaje el promedio fue de 51.2 por ciento para los que hablan un idioma maya y 62.05 por ciento para los que no. Territorialmente se mantuvieron las diferencias, siendo la ciudad capital la que tuvo los mayores puntajes y los departamentos con menores puntajes fueron Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Zacapa e Izabal. Los resultados por sexo, al contrario que en la primaria, sí presentaron diferencias significativas. En lenguaje las mujeres que aprobaron satisfactoriamente la prueba fueron el 16.9 por ciento mientras que los hombres fueron el 14.1 por ciento, y en matemáticas los resultados se invirtieron, siendo los hombres los que mayormente aprobaron satisfactoriamente, con un 21.7 por ciento, mientras las mujeres que aprobaron fueron el 12.1 por ciento.

Análisis similares han sido utilizados en Honduras y Nicaragua. Los avances hechos por Honduras en materia de cobertura de la educación primaria han sido atenuados por las altas tasas de repitencia y deserción, así como por los bajos logros académicos.[22] Bedi y Marshall calcularon la función de producción de educación para Honduras suponiendo que los bajos niveles de asistencia de los niños a las escuelas explicaban parte del bajo rendimiento en las pruebas, provocando a su vez altos niveles de reprobación y deserción. Los factores utilizados para explicar el rendimiento se agruparon en cuatro áreas: las características de los niños, de las familias, de los profesores y del salón de clases. Las variables más influyentes fueron el retorno de la educación esperado por las familias, la facilidad del acceso a la escuela (medida por la distancia y las condiciones de la infraestructura), el nivel educativo de los maestros, los recursos del hogar y el involucramiento de los padres.

En el estudio que examina los factores asociados con el rendimiento académico en tercero y sexto grados de primaria en Nicaragua,[23] los factores que componen la función de producción son la habilidad innata del alumno, la habilidad del maestro para transmitir conocimientos, la eficiencia organizativa del centro escolar, el reforzamiento del hogar, la relevancia del currículo y la disponibilidad de materiales e infraestructura escolar. El ejercicio econométrico reveló que los factores más importantes fueron: el liderazgo del director (aquellos que discuten aspectos pedagógicos y académicos con los maestros), la motivación del maestro (severidad y frecuencia de la ausencia del docente y la preocupación por aspectos pedagógicos), el nivel educativo de los padres, la etnia, el sexo y el modelo de gestión (escuelas privadas o públicas, existencia de laboratorios de computación y la seguridad en las escuelas).

3.2 La función de producción de la calidad educativa

Considerando los estudios analizados previamente, a continuación se presenta la función de producción de la educación elaborada para profundizar en los determinantes de la calidad, entendiendo por tal el rendimiento obtenido por los estudiantes en las evaluaciones practicadas. Se han realizado varias regresiones con Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para explorar los determinantes principales del rendimiento, con base en la evaluación de lectura

22 Bedi y Marshall (2002).

23 Arcía *et al.* (2004).

y matemáticas realizada por PRONERE[24] a niños de primero y tercer grados de primaria y a jóvenes graduandos del nivel Diversificado en 2004 y 2005, la cual incluyó información sobre los maestros, las escuelas y los estudiantes.

La función de producción de la educación a estimar es:

$$O_{it} = f\left(N_{it}, F_{it}, D_{it}, E_{it}\right) + V_{it} \quad (2)$$

Donde:

O_{it}: Desempeño del estudiante *i* al tiempo *t*.

N_{it}: Vector que recoge características del estudiante. Las variables incluidas son:

Área en la que se ubica:	1 si es urbano, 0 si es rural.
Sexo del estudiante:	1 si es niño, 0 si es niña.
Edad del estudiante:	Años de edad
Etnicidad:	1 si el niño se identifica como maya, 0 si no.

F_{it}: Insumos familiares acumulativos. Las evaluaciones realizadas no incluyen información consistente sobre los hogares. Las pruebas de PRONERE 2004 incluyeron un cuestionario a los padres de familia, pero éste únicamente se aplicó a 905 de los padres, de un total de 15,688 pruebas aplicadas. Los datos del cuestionario al que se tuvo acceso fueron únicamente para el tercer grado y las áreas incluidas fueron el nivel educativo del padre, un indicador de los recursos del hogar y del tamaño del hogar.

24 USAID (2005).

Educación del padre: Grado alcanzado por el padre del niño que tomó la prueba

Electricidad: 1 si el hogar cuenta con electricidad, 0 en caso contrario

Total de miembros del hogar: Número de personas en el hogar

D_{it}: Vector que recoge características del docente. Para la regresión se exploraron 3 características: años de dar clases, años de dar clases en el grado respectivo y la formación del docente, pero la única variable estadísticamente significativa es la que se refiere a los años de experiencia del profesor.

E_{it}: Vector que recoge los insumos acumulativos de la escuela y esquemas de gestión. Para medir esta variable se utilizan los datos proporcionados por el cuestionario al director sobre los servicios a los que la escuela tiene acceso y características de ésta.

Multigrado: 1 si el maestro del nivel es multigrado

Supervisión: 1 si la escuela ha sido visitada por un supervisor

Agua entubada: 1 si tiene acceso a agua entubada, 0 en caso contrario.

Electricidad: 1 si tiene acceso a electricidad, 0 en caso contrario.

V_{it}: Término estocástico que incluye la habilidad innata de los alumnos y una serie de factores sociales que no es posible cuantificar.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la estimación de la función de producción. Las regresiones confirman que la calidad de la educación está determinada en gran medida por las disparidades dentro de la sociedad así como por componentes organizativos del sistema escolar, reflejando factores de la oferta y de la demanda de la educación.

Cuadro 2. Determinantes del rendimiento escolar, mínimos cuadrados ordinarios[a/]

Modelo	Lectura 1er grado	Matemática 1er grado	Lectura 3er grado	Matemáticas 3er grado	Lectura graduandos	Matemáticas graduandos
(Constante)	57.11	33.99	70.86 ***	55.20 ***	17.87 ***	49.16 ***
Características del niño						
Sexo del estudiante	-0.46	1.80***	1.34	3.55 **	-0.37 ***	7.10 ***
Edad del estudiante en años	1.05 ***	1.71***	-1.03 **	-0.79		
Área Urbana	9.06 ***	6.51***	4.36 ***	2.48		
Etnicidad	-5.12 ***	-1.72***	-10.95 ***	-7.12 ***	-2.83 ***	-4.17 ***
Características del hogar						
Educación del padre	…	…	0.55 **	0.46 *	0.46 ***	6.76 ***
Electricidad	…	…	4.13 *	1.34	…	…
Total de miembros del hogar	…	…	-0.73 **	-0.64 *	…	…
Características del docente						
Años como docente	0.19 ***	0.12***	0.16 *	0.10	…	…
Características de la escuela						
Maestro es multigrado	-10.14 ***	-7.81***	-4.18 ***	-5.44 ***	…	…
¿Ha recibido visitas del CTA (o del supervisor) en su escuela este año?	1.94 ***	-0.43	2.54 *	0.40	…	…
¿Hay agua entubada en el establecimiento?	5.18 ***	3.07***	-0.09	2.22	…	…
¿Hay electricidad en el establecimiento?	0.00	-0.41	-2.02	-2.65	…	…
R	0.32	0.26	0.51	0.37	0.21	0.36
R^2	0.10	0.07	0.26	0.14	0.05	0.13
N[b/]	18,346	18,346	905	905	80,688	80,688

a/ Niveles de significancia: *** 1 por ciento, ** 5 por ciento, * 10 por ciento. […] No hay datos disponibles.

b/ Para la prueba de 3er. grado la muestra corresponde al número de padres que contestaron el cuestionario, para primer grado y para graduandos de diversificado la muestra responde al total de alumnos que tomaron la prueba.

Fuente: elaboración propia sobre la base de resultados de las evaluaciones y cuestionarios complementarios.

3.3 ¿Cuáles son los determinantes de la calidad de la educación en Guatemala?

El análisis de la función de producción sugiere lo siguiente:

- Las *características de los niños* (o características de la demanda) indican que la edad tiene un efecto significativo en el rendimiento. En el primer grado a mayor edad hay mejores resultados, pero en el tercer grado la sobre-edad tiene un efecto negativo. Los niños y niñas del área urbana presentan ventajas sobre los del área rural: un estudiante urbano tiene un promedio de calificación pronosticado de 6.7 puntos superiores en lectura y de 4.5 en matemáticas en comparación con uno del área rural. Los niños y niñas indígenas presentan resultados inferiores al resto de sus compañeros en todas las áreas y en todos los niveles. El sexo tiene un resultado en el rendimiento estadísticamente débil, indicando que los hombres obtienen mejores resultados en matemáticas y las mujeres en lenguaje.

- Las *características del hogar* (también características de la demanda) exploradas en la prueba a niños de tercer grado señalan que a mayor nivel educativo de los padres mejores son los resultados en la evaluación. El tamaño del hogar tiene un impacto negativo en los resultados. Esto se explica porque en hogares numerosos el ambiente no es propicio para el estudio y por el número de tareas en el hogar que el niño debe realizar. Los recursos del hogar también tienen un impacto positivo en el rendimiento, aunque esta variable pueda estar recogida por otras variables ya que un hogar con pocos recursos probablemente tenga jefes de familia con bajos estudios, acceso a escuelas con recursos limitados y esté compuesto por muchas personas.

- La principal *característica explorada del docente* (oferta) es la experiencia medida en años. Ésta tiene un impacto positivo mayor en el primer grado, es decir que por un año adicional de experiencia los resultados de los alumnos aumentan en 0.19 para lectura y en 0.12 para matemáticas. Para el tercer grado la experiencia está débilmente relacionada con los resultados, pero su impacto sigue siendo positivo. Por otra parte, la característica docente que más contribuye a aumentar

las calificaciones en primer grado, tanto de lectura como de matemáticas, es la habilidad de hablar el mismo lenguaje que la comunidad, pero este factor ya no resulta significativo en tercer grado. En tercer grado resulta significativo, en cambio, la capacitación docente, lo cual no ocurría en primer grado. Al concebir la educación como un proceso, estos resultados estarían confirmando la contribución de la educación bilingüe durante los primeros años al rendimiento escolar, luego de lo cual se volvería más importante la formación docente más especializada. Por cierto, la capacitación solamente resulta significativa en lo que se refiere a pruebas de lectura y no de matemáticas en tercer grado, lo cual sugeriría serias deficiencias de la capacitación o la posibilidad muy tentativa de que, al llevarse a cabo durante el período de clases, la capacitación resulta en que los maestros le dediquen menos tiempo a preparar sus clases.

- Las *características de la escuela* (oferta) se pueden dividir en dos aspectos: los recursos de la escuela y el modelo de gestión. Los recursos de la escuela indican que mientras mejor acceso a servicios básicos tiene la escuela, mejor es el ambiente donde se desarrolla el proceso de aprendizaje y mejores son los resultados. El indicador de recursos más significativo en la ecuación es el acceso a agua entubada. En las escuelas con esta característica la calificación promedio pronosticada aumenta en 5.2 para lectura y 3.1 para matemáticas. Las variables de gestión indican que aquellas escuelas que reciben algún tipo de supervisión obtienen mejores resultados mientras las que funcionan con multigrados obtienen resultados significativamente menores. Un mayor número de alumnos por maestro también incide negativamente en ambas pruebas de primer grado así como en las de matemáticas de tercero. Ambos factores negativos sugieren la necesidad de contar con más maestros para atender menos alumnos, pues aunque la atención de un maestro a varios grados puede reducir costos, se sacrifica la calidad de la educación.

II. Conclusiones

Al analizar los resultados de la función de producción de la cobertura educativa se pueden identificar cuatro factores significativos que inciden en este indicador. El primero está representado por la pobreza, que disminuye significativamente la probabilidad de asistencia a la escuela, en mayor medida en el caso de niños y niñas de entre 7 y 12 años. El segundo factor es el área de residencia. El vivir en el área rural disminuye la probabilidad de inscripción en el sistema escolar de los jóvenes entre 13 y 18 años, lo cual se explica por la baja cobertura de la educación pública en los niveles post-primarios. Un tercer factor que explica la cobertura es el sexo. Las niñas tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela que los niños, lo cual guarda una estrecha relación con el acceso a los servicios básicos. El acceso a electricidad y saneamiento es el cuarto condicionante de la cobertura, y tiene un efecto positivo en la probabilidad de que los niños, pero especialmente las niñas, asistan y se matriculen en el sistema educativo.

En cuanto a los resultados de la función de producción de la calidad educativa, éstos permiten identificar cuatro factores decisivos que influyen en la calidad de la educación, es decir, en el rendimiento de los estudiantes. El primero estaría referido a la demanda, donde los hogares rurales, indígenas, liderados por padres con bajos niveles educativos, con familias numerosas y de pocos recursos obtienen menores resultados en las pruebas de rendimiento educativo que aquellos hogares urbanos, no indígenas, con padres educados, con pocos miembros en el hogar y con mayores recursos. Un segundo factor que explica las diferencias en calidad de la educación es el conjunto de desventajas en que se encuentra la población indígena, lo cual tiene una dimensión étnico-cultural que debería atenderse con una

oferta educativa que se adecúe a sus necesidades, es decir, expandiendo la educación bilingüe e intercultural. El tercer factor que incide de manera determinante en la calidad es el desempeño de los docentes, donde el mejor rendimiento de los niños se observa cuando los docentes han ganado mayor experiencia o, en tercer grado, cuando tienen una capacitación adecuada. Finalmente, la cuarta explicación de los problemas de calidad son las deficiencias en materia de gestión de las escuelas, donde aquellas que son multigrados, que tienen condiciones físicas precarias, y que no están adecuadamente supervisadas, están brindando una educación de menor calidad.[25] Las condiciones socio-económicas de los hogares, las deficiencias de la educación bilingüe e intercultural, las limitaciones que enfrenta la docencia, y los problemas de gestión son todos problemas propios que inciden negativamente en la calidad de la educación en Guatemala.

25 Las características de la oferta pueden estar altamente relacionadas con las características de la demanda, es decir, que los hogares más vulnerables acceden a las escuelas con mayores deficiencias.

Bibliografía

Arcía, G.; E. Porta y J. Laguna (2004). Análisis de los factores asociados con el rendimiento académico en 3º y 6º grados de primaria Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Managua, Nicaragua.

Averch, H. *et al* (1974). How effective is schooling? Educational Technology Publications, Englewood Cliffs, N.J.

Banco Mundial (2004). La pobreza en Guatemala. Washington, D.C.

Becker, G. S. (1964). Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special references to education. National Bureau of Economic Research. New York.

Bedi, A.S. y J.H. Marshall (2002). Primary school attendance in Honduras. En Journal of Development Economics 69.

Beltrán, A.; F. Castro; E. Vásquez y G. Yamada. (2005). Alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. Informe final sobre el diseño de modelos de predicción del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Guatemala. Universidad del Pacífico. Lima.

Bowles, S. y H. Levin (1968a). The determinants of scholastic achievement -An appraisal of some recent evidence. **Journal of Human Resources**, vol. III, nº 1.

-y- (1968b). More on multicollinearity and the effectiveness of schools. **Journal of Human Resources**. Vol. III, nº 3,

Burkhead, J.; T. G. Fox y J. W. Holland (1967). Input and output in large-city high schools. **Syracuse University Press**. Syracuse, Nueva York.

Coady, D.P. y S. Parker (2004). Cost-effectiveness analysis of demand- and supply-side education interventions: the case of PROGRESA in Mexico. **Review of Development Economics.** 8 (3), 440-451.

Cohn, E. y T. G. Geske (1990). **The Economics of Education.** Tercera Edición. Pergamon Press, Nueva York.

Coleman, J. S.; E. Campbell; C. Hobson; J. McPartland; A. Mood; F. Weinfeldy R. York (1966). Equality of educational opportunity. 2 vols., US Government Printing Office, Washington, DC.

Dulitzky, D. (1993). **Capital humano y externalidades de la educación.** Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Edwards, J. (2002). Education and poverty in Guatemala. Guatemala Poverty Assessment (GUAPA), Technical Paper No. 3.

Fuchs, T. y L. Woessmann (2004). What accounts for international differences in student performance? A RE-Examination Using PISA Data. CES-IFO Working Paper No. 1235, July 2004. www.CESifo.de

Fuller, B. y P. Clarke (1994). Raising school effects while ignoring culture, local conditions and the influence of classroom, tools, rules and pedagogy? **Review of Educational Research.** Vol. LXIV, nº 1.

Hallman, K.; S. Paeracca; J. Atino y M.J. Ruiz. Multiple disadvantages of mayan females: the effects of gender, ethnicity, poverty, and residence on education in Guatemala. Working Paper No. 211, Policy Research Division. Population Council.

Hanushek, E. A. (1972). Education and race: an analysis of the educational production process. Heath-Lexington, Cambridge, MA.

-----(2002). Publicly provided education. En: Auerbach, A. J. y M. Feldstein eds. **Handbook of Public Economics**. Elsevier Science B.V. Amsterdam.

-----(2005a). The alchemy of 'costing out' an adequate education. Paper prepared for Adequacy Lawsuits: Their Growing Impact on American Education. Kennedy School of Government, Harvard University.

-----(2005b). The economics of school quality. German Economic Review 6(3).

-----(2005c). Why quality matters in education. En: **Finance and Development Magazine**. International Monetary Fund. Volume 42, Number 2. Washington, D. C., June.

-----y J. F. Kain (1972). On the value of Equality of educational opportunity as a guide to public policy. En: Mosteller, F. y D. P. Moynihan (editores).

Hedges, L.; R. D. Laine y R. Greenwald (1994). Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes. En: **Educational Researcher**, vol. XXIII, april.

Herrera, S. y G. Pang (2005), Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach. Paper presented at the Economic Policy and Debt Seminar. Los datos y resultados de este artículo están disponibles en la página web del Banco Mundial correspondiente al Economic Policy and Debt Department.

Kain, J. F. y E. A. Hanushek (1968). On the value of equality of educational opportunity as a guide to policy. **Discussion Papers** No. 36. Program on Regional and Urban Economics, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Kiesling, H. (1967). Measuring a local government service: a study of schools districts in New York State. En: **Review of Economics and Statistics**. Vol. XLIX, No. 3, agosto.

Kakwani, N.; F. Soares y H. H. Son (2005). Conditional cash transfers in African countries. International Poverty Centre. UNDP, New York.

Levin, H. M. (1976). Economic efficiency and educational production. En: Froomkin, Jamison y Radner (editores).

Ministerio de Educación (2006c). Anuario estadístico 2005. Guatemala. http://www.mineduc.gob.gt/uploads/Estadisticas.

Organización Internacional del Trabajo (2000a). Informe nacional sobre trabajo infantil. Guatemala.

-----(2000b). Encuesta de trabajo infantil, 2000. Programa de Información Estadística y Seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Guatemala.

-----(2003). Estudio cualitativo sobre el trabajo infantil en Guatemala. Proyecto MECOVI, Guatemala.

PRONERE (2005). Informe Nacional. Evaluación del rendimiento en lectura y matemáticas de estudiantes de tercer grado de primaria de escuelas oficiales de Guatemala. USAID, Proyecto MEDIR, Juárez y Asociados, UVG y MINEDUC, Guatemala. http://www.mineduc.gob.gt/sineie/dbresultados.php.

Roberts, J. (2003). Poverty reduction outcomes in education and health public expenditure and Aid. Centre for Aid and Public Expenditure. Working Paper 210. Overseas Development Institute. London.

Santín González, D. (2003). La estimación de la función de producción educativa en valor añadido mediante redes neuronales: una aplicación para el caso español. *Papeles de Trabajo* No. 5/2003. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España.

Schultz, P. (2004). *School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program*. En: **Journal of Development Economics** 74 (2004) 199-250.

USAID (United States Agency for International Development), Guatemala. (2005). Informe de discusión general. Evaluación del rendimiento en lectura y matemáticas de estudiantes de primer y tercer grado primaria de escuelas oficiales de Guatemala. USAID. Guatemala.

Vásquez, W. (2006). Increasing public schools efficiency to achieve the Millenium Development Goals in Guatemala. Working Paper, Department of Economics, University of New Mexico.

Waters, T.; R. Marzano y B. McNulty (2003). Balanced leadership: what 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement. Working paper-McREL. http://www.mcrel.org/PDF/LeadershipOrganization Development/5031RR_BalancedLeadershp.pdf.

Welch, F. (1966). Measurement of the quality of schooling, the economics of education. En: **American Economic Review**. Vol. LVI, No. 2, mayo.

Worthington, A. y B. Dollery (2000). Measuring efficiency in local governments' planning and regulatory function. En: **Public Productivity & Management Review**. Vol. 23, No. 4.

Breve síntesis del programa Bolsa Familia: una experiencia reciente para la reducción de la pobreza en Brasil

Maria Antonieta Del Tedesco Lins*
(Traducción libre del portugués)

* Economista, Profesora de la Universidad Católica Pontificia de Sao Paulo y Consultora de FGV Proyectos.
e-mail: madtlines@terra.com.br

Introducción

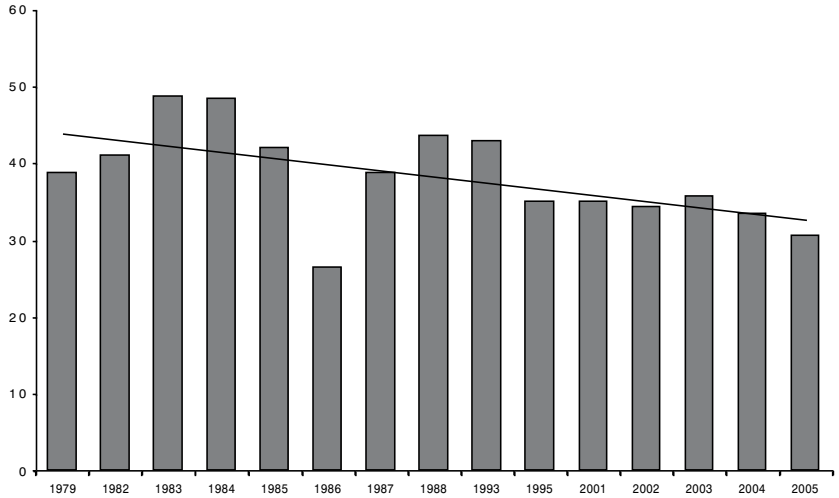
Brasil es conocido en todo el mundo como un país en el que existen grandes desigualdades y un elevado porcentaje de personas en situación de pobreza. A pesar de la persistencia de este cuadro negativo, varios estudios han demostrado que hay una mejora reciente en la situación de los ingresos, el consumo e inserción en la economía de las capas de menor ingreso.[1]

La disminución de la desigualdad sería consecuencia, entre otros factores, de un crecimiento más acelerado del ingreso de los más pobres en relación con el crecimiento de la renta de los más ricos. La estabilidad macroeconómica, junto con el mantenimiento de los índices de precios en niveles sustancialmente más bajos por un largo período de tiempo, también contribuyeron para elevar la renta real de los grupos cuyos ingresos no estaban totalmente protegidos por la indexación. Además de los factores vinculados al ambiente macroeconómico, se deben considerar los efectos que sobre la renta y la desigualdad tuvieron el incremento del salario mínimo, la situación en el mercado de trabajo, la calificación de los miembros de las familias más pobres y la aplicación de políticas sociales compensatorias, implementadas en el país durante los últimos años. A su vez, la reducción de la desigualdad contribuye de forma efectiva para disminuir la pobreza.

---

1 Entre otros estudios, Barros, *et al.* (2006) muestran que ha habido una reducción más fuerte de la desigualdad entre 2001 y 2004, y los efectos que ésta ha tenido sobre la pobreza. El trabajo señala, entre otros aspectos, que el ingreso per cápita de los grupos más pobres creció mucho más rápido que el de los grupos más ricos en el país en el período analizado: el crecimiento del ingreso per cápita y la reducción de la desigualdad contribuirían a disminuir la pobreza, según estos autores.

Gráfico 1. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a la línea de pobreza



Fuente: IPEADATA.

Las políticas sociales son un componente fundamental e histórico del quehacer de cada gobierno. Una parte importante de los recursos de los organismos de los diferentes niveles de gobierno se destina a funciones sociales como educación, salud, asistencia, entre otras. Pero las políticas de transferencia directa de efectivo a grupos específicos son iniciativas más recientes que empezaron a cobrar importancia desde los años 1990. La implementación de este tipo de políticas ha provocado un debate acerca de las formas de intervención para aliviar la pobreza y reducir las desigualdades de ingresos y oportunidades, especialmente cuando se condiciona la concesión de los beneficios a cierto comportamiento por parte de los receptores, lo que implica el estimularles de alguna forma para que acumulen capital humano.

Así, la adopción de programas de distribución de ingresos se ha constituido en la acción de primer orden en el sistema de política social brasileño. A pesar de la importancia que vienen teniendo en el período reciente, del efecto que generan sobre el ingreso de las personas beneficiadas, del reconocimiento

y aumento de la popularidad que reportaron para los gobiernos que los habían puesto en ejecución, este tipo de iniciativa fue definido por muchos críticos como asistencialista. Además, los censores consideraban que no era la mejor manera para combatir la inequidad.

El mecanismo clásico de transferencias de renta es el de la previsión social. Pero los programas más recientes de transferencias monetarias, sin contribuciones anteriores, con fines y objetivos distintos, tienen un costo fiscal inferior e impactos igualmente importantes.[2] Así, sabiendo que no cambian la dotación de los activos en la sociedad de forma inmediata y que no conducen a transformaciones estructurales directas, estos programas habían aparecido como alternativa ante la emergencia de "hacer frente al problema de la pobreza".

El Programa Prestación Continua (BPC), por ejemplo, fue creado ya en la Constitución de 1988, regulado y extendido en la década siguiente, por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de 1993, y puesto en ejecución a partir de 1995. Se trata de un programa de transferencia de ingresos a gente con serias dificultades y carencias, ancianos o con problemas de salud, sin exigir al beneficiario un determinado comportamiento como contraparte.

A diferencia del BPC, el programa Bolsa Familia, que es el preferido dentro de la política social del gobierno de Luis Inácio Lula Da Silva, prevé la transferencia de recursos a las familias de rentas bajas, condicionándola al desempeño de los receptores en lo referente a la educación y a la salud. Son, por lo tanto, dos grandes programas de transferencia de recursos monetarios a las familias beneficiadas con distinciones básicas en cuanto a las condiciones del acceso, a su estructura legal e institucional.[3]

Este artículo pretende: 1) hacer una breve descripción del programa Bolsa Familia, en el contexto de un conjunto de programas sociales puestos en ejecución en Brasil; 2) reseñar algunos resultados obtenidos en los estudios empíricos disponibles; 3) presentar los elementos de la discusión en curso en la sociedad brasileña referente a la validez de este tipo de programa de

2 IPEA, 2006.

3 Véase Medeiros, M., Britto e Soares (2007), un estudio analítico comparativo del BPC y BF, especialmente en cuanto a aspectos institucionales.

transferencia, teniendo en cuenta sus implicaciones políticas; y 4) hacer una evaluación rápida. Después de esta breve introducción, el contenido siguiente se divide en cuatro secciones que cubren los tópicos señalados anteriormente.

1. ¿Qué es Bolsa Familia?

Entre las estrategias políticas para aliviar la pobreza y la inequidad social ha sido frecuente la adopción de programas de redistribución de la renta en algunos países en vías de desarrollo durante las últimas décadas. Más específicamente, han ganado importancia los programas de transferencia condicional de renta, que atan la concesión de los beneficios a la participación de los grupos en actividades educativas y/o de la salud.

En Brasil, el programa Bolsa Familia, instituido por el gobierno federal en 2004, era parte de un conjunto de programas sociales preexistentes, y del programa **Hambre Cero**. Bolsa Familia integra un conjunto de políticas previamente establecidas como Auxilio-Gas, Bolsa Escolar, Tarjeta de Alimentación y Bolsa Alimentación.

El programa busca cumplir dos grandes objetivos: reducir la pobreza y desigualdad y proveer de activos e incentivos para la reducción de la pobreza en las futuras generaciones, a través de la ampliación del acceso a la educación y de medidas básicas en salud.

Bolsa Familia fue instituido como una medida provisional,[4] transformado en Ley y reglamentado por el poder Ejecutivo federal. Eso implica que sus

4 Las medidas provisionales son decisiones adoptadas por el Presidente de la República, con carácter de ley, sin la participación del Legislativo en el momento de su adopción. Normalmente, se trata de un instrumento que se utiliza en casos de suma importancia y urgencia. Después de 60 días estas medidas pueden ser extendidas para otro período igual y deben ser aprobadas más adelante por el Legislativo, de lo contrario pierden eficacia.

recursos dependen de dotaciones presupuestarias y que la participación de una misma familia en los beneficios del programa no está asegurada por siempre. Siendo así, es fácil percibir que los beneficiarios, más allá del no tener la seguridad de que serán incluidos en el programa indefinidamente, asocian la recepción de los recursos al gobierno que lo creó.

Este es uno de los factores que explica la enorme importancia social y política que asumió Bolsa Familia. Tanto por sus efectos sobre la renta de los grupos más pobres, como por su efecto indirecto sobre la evaluación que estos grupos hacen del gobierno y, por lo tanto, sus consecuencias político-electorales. Antes de hacer un análisis sobre los efectos políticos del programa de transferencias de ingresos, es necesario saber en qué consiste y plantear un panorama de las diversas evaluaciones que se le han hecho.

1.1 Características generales del Programa Bolsa Familia

Bolsa Familia (BF) es un programa de transferencias condicionadas y directas de ingreso que beneficia a las familias pobres (con una renta mensual por persona de R$ 60.01 R$ 120.00) y extremadamente pobres (con una renta mensual por persona de hasta de R$ 60.00).[5] Según el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el BF busca articular tres dimensiones:

- transferencia directa de ingresos a la familia para alivio inmediato de la pobreza;
- exigencia del cumplimiento de condicionalidades vinculadas al ejercicio directo de los derechos sociales básicos en las áreas de la salud y de la educación, como una forma para romper el círculo de la pobreza entre las generaciones;
- la coordinación de programas complementarios, como forma de superar la situación de vulnerabilidad y pobreza (programas para la generación de trabajo e ingresos, de alfabetización de los adultos, del suministro de documentos, etc.).

El programa está destinado a las familias pobres (con renta per cápita mensual entre R$60 y R$ 120) o en situación de pobreza extrema (renta mensual per cápita inferior a US$30). Las familias interesadas y elegibles deben alistarse en la prefectura municipal por medio solamente de un Registro Único de

5 Esto es equivalente a poco más que US$ 30 y US$ 60, al tipo de cambio de junio de 2007.

Programas Sociales y serán seleccionadas en función de la disponibilidad de los recursos del municipio. El presupuesto del programa y, por lo tanto, las dotaciones de los recursos para cada municipio, fue elaborado tomando en cuenta las estimaciones del número de familias pobres en cada municipio, hecha por las diversas agencias del gobierno federal. Familias con renta de hasta R$ 60.00 por persona son beneficiadas por el programa, independientemente del número de miembros que las integren. Las transferencias se hacen directamente a las familias por medio de una tarjeta de actividades bancarias.

Bolsa Familia puede proporcionar una transferencia de entre R$15.00 y R$ 95.00, según el ingreso mensual por persona en la familia y el número de niños. Las familias del beneficiario se comprometen a que sus niños y adolescentes en edad escolar asistan regularmente a la escuela y a cumplir con los cuidados básicos en salud.

Los beneficios asumen la forma de transferencia directa de recursos y varían en función del nivel de ingresos, del tamaño de la familia, de su composición (número de niños y de adolescentes) y de las condiciones previas de estas familias para ser beneficiarias de los programas sociales. El cuadro de abajo es una síntesis de las condiciones de la BF.

Cuadro 1. Criterios para la concesión de los beneficios de Bolsa Familia

Criterio de legibilidad		Número de niños / adolescentes 0-15 años, madres en estado de gestación y que están amamantando	Cantidad y tipo de beneficios	Valor de los beneficios (R$)
Situación de las familias	Ingreso mensual per cápita			
Situación de pobreza	De R$ 60,01 a R$ 120,00	1 Miembro	(1) Variación	15,00
		2 Miembros	(2) Variación	30,00
		3 o + Miembros	(3) Variación	45,00
Situación de extrema pobreza	Menos de R$ 60,00	Sin niños	Básico	50,00
		1 Miembro	Básico + (1) Variación	65,00
		2 Miembros	Básico + (2) Variación	80,00
		3 o + Miembros	Básico + (3) Variación	95,00

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. (Disponible en: www.mds.gov.br/bolsafamilia/o programa bolsa_familia /beneficios-e-contrapartidas).

Existe además un Beneficio Variable de Carácter Extraordinario (BVCE), concedido a las familias beneficiarias de los programas preexistentes (Bolsa Escuela, Bolsa Alimenticia, Tarjeta de Alimentación y Ayuda-gas), que han tenido eventuales pérdidas con el cambio hacia el BF.

Por lo tanto, las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a recibir diversos beneficios combinables en función de la cantidad de niños, adolescentes y lactantes, mientras que las familias en pobreza extrema también reciben un beneficio básico, independientemente de su composición. Desde el inicio de su implantación, BF ha aumentado su cobertura para incluir a la población de menores ingresos.

Cuando la pobreza se considera también como la incapacidad de los individuos para movilizar sus recursos humanos y materiales para superar la situación de pobreza, las condicionalidades del comportamiento impuestas por BF aparecen como complemento básico a la política de transferencia de ingresos. El cumplimiento de los requisitos relacionados con la participación plena de los beneficiarios en actividades de salud y educación busca prevenir la transmisión de la pobreza entre las generaciones y, por ello, dentro del programa tendría la función de actuar como elemento de transformación estructural.

2. Algunos resultados preliminares del Programa Bolsa Familia

BF es un programa relativamente nuevo y en expansión, de modo que la evaluación del conjunto de las transformaciones que se pueden derivar de él para las familias beneficiadas sólo puede ser parcial.

La primera pregunta referente a la eficacia del BF debe estar vinculada a la focalización del programa: ¿será que, en efecto, las familias de menores ingresos en Brasil son las que están recibiendo los beneficios? La información y las evaluaciones disponibles hasta el momento no permiten dar una respuesta definitiva a esta pregunta: por las imperfecciones en los datos del ingreso familiar per cápita, por el hecho de que la renta de las familias pobres varía más, dada la precariedad de su propia inserción en el mercado del trabajo, y aun del proceso de elección de los beneficiarios. Sin embargo, la extensión de la cobertura del programa –debido al aumento de su importancia política y a su coste relativamente reducido– puede facilitar el acceso a los recursos de parte de las familias realmente pobres.

A pesar de las dificultades metodológicas y la escasez de la información estadística, Soares *et al.* (2006) descompusieron los datos de la Encuesta Nacional por Muestras de los Domicilios (PNAD) de 2004, e identificaron una buena focalización en el BF, así como en el BPC: 80 por ciento de los

beneficiarios de BF eran familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza en aquel año. Este trabajo demuestra las discrepancias entre la información oficial-administrativa consolidada por el MDS y la levantada en el PNAD de 2004, que por primera vez incluyó preguntas relativas a la recepción de beneficios sociales.

Es necesario ver quiénes eran las personas y las familias incluidas en el programa en el primer año de su ejecución. Las características socio-económicas más generales de los beneficiarios del BF en su fase inicial se presentan en la tabla siguiente.[6] El resultado es coherente con lo que se conoce tradicionalmente acerca del perfil de la pobreza en el Brasil, los domicilios que recibieron el BF eran en su mayoría urbanos, situados en la región nordeste, con mujeres como jefas de familia y fuerte presencia de niños y de jóvenes.

6 Vale la pena revisar la publicación completa del Ministerio de Desarrollo Social (2005) para una descripción amplia de los beneficiarios.

Tabla 1. Perfil de las personas y familias beneficiarias de BF en marzo de 2005

Características	Total	Part.Relativa(%)
Número de familias - Brasil	6,449,778	
Domicilio rural	1,883,906	29.2%
Domicilio urbano	4,046,653	62.7%
Localiz. domicilio no indicado	519,219	8.1%
Distribución regional		
Norte	528,050	8.2%
Nordeste	3,243,536	50.3%
Sudeste	1,731,271	26.8%
Sur	692,289	10.7%
Centro-Oeste	254,632	3.9%
Número de personas - Brasil	27,505,484	
Hombres	13,068,084	47.5%
Mujeres	14,436,353	52.5%
No indicado	47	0.0%
Responsable de la familia	6,449,778	
Hombres	580,480	9.0%
Mujeres	5,869,266	91.0%
No indicado	32	0.0%
Distribución por grupo etario		
Menos de 6 años	5,682,073	20.7%
7 a 14	7,504,378	27.3%
15 a 18	2,287,595	8.3%
19 a 24	2,383,217	8.7%
25 a 30	2,416,567	8.8%
31 a 35	1,996,836	7.3%
36 a 40	1,715,191	6.2%
41 a 45	1,218,149	4.4%
46 a 50	854,607	3.1%
51 a 55	609,493	2.2%
56 a 60	362,018	1.3%
más de 60	454,695	1.7%
no indicado	19,665	0.1%
Personas de 14 a 17 años	2,651,825	
No trabajan	2,181,809	82.3%
Trabajan	470,016	17.7%
Personas de 18 años o más	12,450,595	
No trabajan	6,180,312	49.6%
Trabajan	6,270,283	50.4%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2005). Perfil de las familias del programa Bolsa Familia en el Registro Único: Brasil, regiones y unidades de la federación. Brasilia, julio de 2005.

Más allá de las dificultades de la identificación de los domicilios para ser beneficiados, el programa no está blindado contra fraudes o ineficiencias. También en este aspecto fueron creados los mecanismos de fiscalización,[7] sin embargo todavía es necesario ampliar las formas de control y de castigo ante eventuales desvíos de fondos.

En términos de cobertura general, la tabla siguiente demuestra el alcance del BF, en los dos años enteros que ha estado en vigor. Según lo mencionado arriba, BF absorbió al programa Bolsa Escuela, lo que explica la declinación de los valores atribuidos en el año 2006 a este programa. Vale notar, también, la fuerte expansión (26%) de familias beneficiadas en 2006.

Tabla 2. Alcance de los programas de transferencia de ingreso

Transferencia de ingresos				
Bolsa Escuela			Bolsa Familia	
Año	Número de familias	Valor total (en R$)	Número de familias	Valor total (en R$)
2005	1,783,917	626,760,210	8,700,445	5,691,667,041
2006	36,481	131,972,505	10,965,810	7,524,661,322

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social: Matriz de Información Social (2007).

En lo que se refiere al efecto del incremento de la renta en las familias beneficiadas, el estudio de evaluación preliminar hecho por el Ministerio del Desarrollo Social con datos de 2005,[8] demostró que las familias beneficiadas habían aumentado de forma sensible sus gastos en alimentación. En cuanto a los resultados que se referían a la mayor o menor asistencia a la escuela, el estudio demostró una mayor asistencia y pocas ausencias entre quienes participaron de BF, tanto de las personas pobres como las extremadamente pobres. No obstante, las mejoras referentes al rendimiento escolar no fueron identificadas, lo cual es natural, debido a que solamente se contaba con un año de observaciones.

7 Más allá de otros mecanismos de control articulado entre prefecturas y el gobierno federal, existe, ya desde 2001, un Registro Único de Programas Sociales (CadÚnico), para recoger datos e información con el objetivo de identificar a las familias de ingreso bajo. El Registro es una base de información que puede ser usada por los distintos niveles de gobierno y es operado por la Caja Económica Federal, institución financiera federal. Las familias deben informar sobre las características del domicilio, la composición de las familias, situación de trabajo, renta, los gastos, etc.

8 Ministerio de Desarrollo Social (2007).

En un estudio más amplio del IPEA (2006) sobre la enorme reducción de la inequidad en Brasil, la contribución del BF para esos resultados entre 2001 y 2004 fue identificada como 1/5 de la reducción general: es decir que si no hubiesen sido efectuadas las transferencias de ingresos por el gobierno federal, en el 2004, la inequidad hubiese sido 22 por ciento más de lo que efectivamente se registró en ese año. El mismo estudio demostró que el BF generó la reducción del 25 por ciento de la pobreza y del 39 por ciento de la pobreza extrema en el período considerado.

Además de los efectos directos sobre las familias, los programas de transferencias de ingreso implican un importante traslado indirecto de recursos para los municipios. Las corporaciones municipales son responsables de la elección de los beneficiarios, mientras que las transferencias propiamente se realizan a través del banco de ahorro del gobierno federal.[9] Aunque los programas no trasladan directamente los recursos a las municipalidades, las transferencias indirectas representan sumas significativas, al compararlas con el valor del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), que son fondos fiscales que el gobierno federal remite a los municipios de acuerdo con las previsiones constitucionales. De hecho, esto significa que parte de las presiones sobre las políticas sociales municipales puede ser aliviada, de cierta forma, por las transferencias de ingresos. También tiene un efecto positivo de dispersión, en la medida en que las alcaldías pueden buscar que se identifique la concesión del beneficio a un gobierno en particular, aunque no estén en el mismo grupo parlamentario del gobierno federal, tomando como un "préstamo" la popularidad del programa.

Tabla 3. Importancia de los volúmenes transferidos a las finanzas municipales

Año	Transferencias de ingresos por FPM	Traslado BPC / FPM	Traslado Bolsa Familia / FPM
2005	55,29	28,27	21,38
2006	61,49	33,01	25,56

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Matriz de Información Social (2007).

9 Caixa Econômica Federal, entre los más grandes bancos del país.

Como se señaló en las estimaciones presentadas líneas arriba, es posible afirmar que BF ha tenido impactos significativos en la pobreza, la inequidad y el comportamiento de las familias que se encuentran en situación menos favorecida en el Brasil. Junto con la difusión de estos buenos resultados, en el país está en curso una discusión intensa y saludable referente al significado y la importancia de la política social de transferencias directas de renta. Esta discusión es motivada principalmente por las implicaciones políticas de este tipo de intervención social.

3. Programa de transferencia de ingresos: sobre su componente político y el debate que suscita en la sociedad

Las opciones de políticas sociales están siempre impregnadas de juicios políticos y valoraciones éticas. En el caso de los programas de transferencias directas de ingresos, eso está todavía más marcado. Muchos se preguntan sobre la validez de entregar recursos monetarios a grupos sociales determinados, con o sin condicionalidades. Por otra parte, estas políticas pueden implicar una clara identificación del gobierno que creó el programa como "benefactor", lo que le reportará ciertos dividendos políticos.

En cuanto a sus aspectos institucionales, el BF tiene características muy distintas del programa BPC que, al mismo tiempo que favorecen su identificación con el gobierno, limitan la garantía de su continuidad.[10] Esto porque, habiendo sido creado por el Ejecutivo y transformado en ley más adelante, la permanencia del programa depende de la disponibilidad de recursos presupuestarios y de los acuerdos entre el gobierno federal y las

10 Ver Medeiros, Britto y Soares (2007).

municipalidades, mientras que el BPC, regulado en la Constitución Federal, establece un derecho social inmutable para las personas que reúnen los requisitos para recibirlo. Por lo tanto, la vinculación más directa de la concesión de los beneficios a las decisiones y prioridades del gobierno confieren a BF un potencial de apoyo popular –que se traduce en votos– muy superior al de los programas constitucionales, y con una focalización menos específica que la del BPC (tercera edad y gente pobre con problemas de salud).

El propio procedimiento de identificación de los beneficiarios en el BF abre el espacio para cierto clientelismo político en época de elecciones municipales (por sus servicios de ayuda social), dada una cuota de beneficios determinada por el gobierno federal en función de un mapa de la pobreza.[11] Este problema se puede reducir al mínimo ampliando los controles sociales sobre el programa.

Por el lado de las críticas, las ideas preconcebidas –como la de que las transferencias de recursos serían un estímulo a la inactividad o la indolencia de los grupos beneficiados– se repiten con frecuencia. Los argumentos indican que, al tener la garantía de un ingreso mínimo, los individuos tendrían un incentivo para no trabajar más. Los resultados obtenidos hasta ahora no permiten concluir que este comportamiento se haya verificado.Cabe señalar que, aun considerando que las sumas medias de las transferencias representan incrementos considerables del ingreso de los beneficiarios, ellos no serían, por sí solos, suficientes para las familias.

Un cuestionamiento adicional, con fuertes matices teóricos, confronta la focalización con la universalización: ¿por qué no transferir recursos a todas las familias? En un país con la alta incidencia de pobreza y recursos escasos, aunque el llevar a efecto la focalización implica un coste, la respuesta parece evidente.

11 Según las estimaciones del IPEA, mencionadas en Soares et al. (2006), entre otros, el índice del error de focalización del BF, es decir, transferir recursos a las familias que no son pobres, estaría entre el 15 y el 17 por ciento, considerado punto bajo si se compara con otros programas sociales exitosos en países desarrollados.

Si la opción de los tipos de intervención social de los gobiernos está determinada por visiones políticas suficientemente específicas, parece claro que la importancia atribuida al BF y al discurso político vinculado a él tuvieran impacto en la imagen del gobierno y en las elecciones presidenciales de 2006. Además de todo el debate acerca del tema, algunos ejercicios y reflexiones académicas procuran investigar el papel desempeñado por BF en las elecciones. Marques *et al.* (2007) argumentan que la difusión del BF fue capaz de crear una nueva base de sustentación para el gobierno, diferente de la tradicional, sindicalista y organizada. La popularidad del programa y de su potencial electoral había sido evidenciada ya cuando se realizaron las elecciones municipales en 2004. De hecho, el aumento rápido de la cobertura del BF –y teniendo en cuenta también la ampliación del conjunto de políticas sociales– parece haber estimulado el voto de la población pobre a favor de Luis Inácio Lula Da Silva.

Marques *et al.* (2007) estudiaron las relaciones entre el grado de cobertura del BF en relación a la población total y los votos a favor de Lula en las elecciones de 2006. Se consideraron los números referentes a las familias beneficiarias del programa en el mes de la elección (octubre de 2006) sobre la población estimada en los municipios. Los resultados del estudio confirmaron la existencia de una relación fuerte entre el aumento de la cobertura del programa y el voto en la segunda vuelta de la elección en 2006. Esta relación es claramente explícita cuando se observa la distribución de los votos para Lula en la segunda vuelta, por regiones geográficas del país: en la región Nordeste, donde la cobertura de BF llega a 56 por ciento sobre la población total, Lula recibió más del 77 por ciento de los votos, mientras que en la región Sur, cuya cobertura es del 17 por ciento de las familias, 46.5 por ciento de los votos fueron para el presidente reelecto. Evidentemente, otros factores habían afectado los resultados electorales. Por ejemplo, en un escenario político delicado, y de graves denuncias de corrupción, fue innegable la acción de BF como factor electoral en 2006.

4. Últimas palabras

Independientemente del eventual aprovechamiento político de los programas de transferencias de ingresos, implementados desde la década de 1990 en el Brasil, éstos seguramente han introducido muchos aspectos positivos al debate y a la puesta en práctica de la política social en el país. Sus repercusiones políticas han atraído el interés de la prensa y de la opinión pública y han permitido la discusión sobre el asistencialismo, la controversia entre la universalización y focalización, así como sobre una ética de las políticas sociales.

Eso es positivo en la medida en que amplía y universaliza el debate respecto al destino de los recursos para las políticas sociales, y puede actuar como un componente de control social. Además, el debate profundiza la sensibilidad pública hacia los esfuerzos realizados en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Muchas economías avanzadas, en distintos momentos y situaciones históricas, han logrado enormes avances económicos y sociales apoyados en la solidaridad social y en la construcción de políticas articuladas entre los diferentes niveles del gobierno.[12]

Los efectos más profundos y permanentes de Bolsa Familia todavía están por ser vistos y analizados. En sus primeros meses de vida ya fue comprobada

12 Como ejemplo, vale citar el modelo de Economía Social de Mercado alemán, puesto en práctica después de la Segunda Guerra Mundial, que se basa en la solidaridad y la subsidiariedad para establecer políticas de desarrollo e inserción económica y social.

su importante contribución al proceso de disminuir las desigualdades en el país. También existen evidencias de una mejora en el patrón de gastos de las familias beneficiadas y en los indicadores de frecuencia en la asistencia escolar y permanencia en el sistema educativo.

Sumado a estos efectos iniciales, el perfeccionamiento del Registro Único de personas y familias pobres en el país es un instrumento importante para la ampliación de las acciones sociales y el control de su efectividad. No se prevé que las familias beneficiadas en las primeras fases de BF cumplan siempre las condiciones para ser receptores, pero sí que estén por debajo de la línea de pobreza y, conocidas e inscritas en el Registro Único, puedan ser beneficiarias de otros programas en el futuro.

Mirando más allá de programas específicos como BF, en Brasil se está tejiendo una red de políticas sociales y, con ella, un sistema de información sobre los grupos menos favorecidos de la sociedad, que permitirá realizar avances significativos y relativamente rápidos en la lucha contra la inequidad y alcanzar una sociedad más justa.

Bibliografía

Barros, R. P., Carvalho, M., Franco, S. y Mendonça, R. (2006). Causas y consecuencias inmediatas de la caída reciente de la desigualdad de ingresos brasileña. Río de Janeiro: IPEA. Texto para Discusión Nº 1201, julio de 2006.

IPEA (2006). Sobre la reciente caída de la desigualdad de ingresos en Brasil. Nota Técnica. Brasilia, agosto de 2006.

Marques, R. M., Leite, M. G., Mendes, A., Ferreira, M. R. J. (2007). Discutiendo el papel del Programa Bolsa Familia en la decisión de las elecciones presidenciales brasileñas de 2006. XII Encuentro Nacional de Economía Política. FEA-USP, Sao Paulo.

Medeiros, M., Britto, T. y Soares, F. (2007). Programas focalizados de transferencia de ingresos en Brasil: contribuciones para el debate. Brasilia: IPEA Texto para Discusión Nº 1283, junio de 2007.

Ministerio de Desarrollo Social (2005). Perfil de las familias del programa Bolsa Familia en el Registro Único: Brasil, regiones y unidades de la Federación. Brasilia: julio de 2005.

Ministerio de Desarrollo Social (2007). **Primeros resultados del análisis de la línea de base en la investigación de evaluación e impacto del Programa Bolsa Familia**. Brasilia, mayo de 2007. (Realizada por el CEDEPLAR-UFMG).

Soares, F. V., Soares, S., Medeiros, M., Osorio, R. G. (2006). **Programas de transferencia de ingresos en Brasil: impactos sobre la desigualdad**. Brasilia: IPEA. Texto para Discusión Nº 1228, octubre de 2006.