

# REVISIÓN DEL CONTEXTO IDEOLÓGICO Y ECONÓMICO DEL MODELO DE FOCALIZACIÓN<sup>1</sup>

REVIEW OF THE FOCALIZATION MODEL'S ECONOMIC AND IDEOLOGIC CONTEXT.

REVISÃO DO CONTEXTO IDEOLÓGICO E ECONÔMICO DO MODELO DE FOCALIZAÇÃO

Patricia Home-Arias

Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Especialista en Finanzas de la Universidad del Valle y Economista. Docente jornada completa en áreas como: Macroeconomía I y II, Teoría y Política Monetaria y Técnicas de Medición Económica de la Universidad Libre - Colombia. Docente en áreas económicas y asesora de trabajo de grado en: Universidad del Valle y Universidad Autónoma de Occidente - Colombia, en Administración de Empresas Modalidad Dual. pharias2001@yahoo.com.

• Clasificación JEL: H0

## RESUMEN

El artículo tiene como propósito mostrar los resultados producto de la revisión del contexto ideológico y económico sobre el cual se desarrolla el modelo de focalización en Colombia. Para ello se realizó el examen de algunas variables económicas así como indicadores sociales durante los años setenta y ochentas antes del inicio de la aplicación del modelo de focalización mediante la implementación del Sisbén. Lo anterior, para evidenciar el cumplimiento de una serie de características de tipo económico presentes en países no solo de Europa sino en América Latina que sustentaron el cambio de política social del Estado, al pasar de un modelo universalista a uno de focalización, soportado en sistemas de identificación de población. Cabe señalar que dicha caracterización económica se acompañó de cambios ideológicos respecto a la concepción del Estado, su actuación en la economía y el papel de la política social. Una vez realizada la revisión se encontró la coincidencia entre los argumentos de corte económico que avalaban este nuevo modelo. Es así como Colombia, entre 1950-1995 presenta un crecimiento promedio pobre del 4.6% dada la desaceleración de mediados de los años setenta del crecimiento del sector industrial, así como la poca dinámica en los años ochenta de sectores como agricultura e industria; acompañado de tasas de desempleo altas y de una situación poco favorable en el comportamiento del déficit fiscal del gobierno central como porcentaje del PIB.

## PALABRAS CLAVE

*Universalización y focalización, políticas públicas, Estado, gasto social, crecimiento económico, desempleo, distribución del ingreso, Neoliberalismo, Estado social de Bienestar.*

## ABSTRACT

*This article is aimed at presenting the findings of a review of the ideological and economical background in which the focalization model takes place in Colombia. To this end, an examination was carried out of some economic variables and social indicators in the 1970s and 1980s prior to the introduction of the focalization model with the implementation of SISBEN. This was done to find evidence of the presence of a series of economic characteristics not only in European, but also in Latin American countries that drove social policy changes going from a universal to a focalization approach based on population identification systems. It is worth noting that said economic characterization was accompanied by ideological changes regarding the concept of the state, its economic actions, and the role of social policy. The review revealed a coincidence between economic arguments that endorsed this new model. As a result of the deceleration that occurred in the industrial sector growth from the mid 1970s onwards and the poor dynamic of industrial sectors such as agriculture and manufacturing industry in the 1980s, accompanied by*

Fecha de recepción: 22 - 01 - 2013

Fecha de aceptación: 08 - 05 - 2013

*high unemployment rates, the Central Bank faced a rather unfavorable fiscal deficit situation as a percentage of the GDP, and Colombia registered a poor growth of 4.6%, on average, between 1950 and 1995.*

## KEYWORDS

*Universalization and focalization, public policy, State, social spending, economic growth, unemployment, income distribution, Neoliberalism, social State of well being.*

## RESUMO

*O artigo tem como objetivo mostrar os resultados que são o produto da revisão do contexto ideológico e econômico sobre o qual se desenvolve o modelo de focalização na Colômbia. Para isso foi realizado o exame de algumas variáveis econômicas bem como os indicadores sociais durante os anos setenta e oitenta antes do início da implementação do modelo de focalização através da aplicação do SISBEN. O anterior, para demonstrar o cumprimento de uma série de características de tipo econômico existentes em vários países,*

*não somente na Europa, mas também na América Latina, que apoiaram a mudança da política social do Estado ao passar de um modelo universalista para um de focalização apoiado em sistemas de identificação populacional. Deve ser notado que essa caracterização econômica foi acompanhada de alterações ideológicas no que respeita a concepção do Estado, seu desempenho na economia e o papel da política social. Após ser realizada a revisão, foi encontrada a coincidência entre os argumentos de corte econômico que apoiavam esse novo modelo. É desse modo que a Colômbia, entre 1950-1995, apresenta um crescimento médio pobre de 4,6% dada a desaceleração de meados dos anos setenta do crescimento do setor industrial, bem como a fraca dinâmica nos anos oitenta de setores como a agricultura e a indústria; acompanhado de elevadas taxas de desemprego e de uma situação pouco favorável no comportamento do déficit fiscal do governo central, como o percentual do PIB.*

## PALAVRAS-CHAVE

*Universalização e focalização, políticas públicas, Estado, despesa social, crescimento econômico, desemprego, distribuição da renda, Neoliberalismo, Estado de bem-estar social.*

## Introducción

La investigación tiene como objetivo tratar uno de los principales temas de las políticas públicas desde los años ochenta, relacionado con los modelos de las políticas sociales y su debate entre la universalización y la focalización. La focalización surge como una forma de aplicar la política social a través de la implementación de sistemas de selección de beneficiarios a partir de la identificación y selección de una población objetivo; lo cual se contrapone al dominio de la universalización que sustentó los modelos de política social entre los setenta y ochenta, en donde el derecho y/o acceso a bienes públicos se dirigía potencialmente a una población total o universo.

Sin embargo, la aplicación e implementación de estos sistemas de identificación y selección de forma focalizada poseen la dificultad de garantizar la justicia y equidad en dicha selección, lo cual necesariamente conlleva una situación de fragilidad en la misma política del Estado. Es así que existe una relación entre los modelos político- ideológico del Estado, su caracterización económica y sus consecuencias en las políticas sociales; lo cual explica la adopción de

modelos de política social, situación que no fue ajena al contexto de América Latina. Por tanto, es necesario entender la evolución dada en esta región de América así como el debate en cuanto la aplicación de políticas sociales centradas en políticas de corte universal vs la focalización.

En relación con las reformas dadas en los países de América Latina estas se enmarcaron en tres períodos. El primero comprende un modelo de bienestar parcial que surge: (CEPAL; 2006, p. 34).

... como paradigma desde la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1970 y que se basaba en la "sociedad del trabajo", es decir, suponía una situación ideal de pleno empleo, crecientemente formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral y sobre la base de contribuciones del Estado..... La ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral, y el Estado era el encargado de aportar una cobertura universal de servicios básicos y educación formal.

Este modelo ha sido considerado parcial por:

- a) El alto nivel de informalidad laboral que dejó un porcentaje amplio de la población sin la protección social característica del empleo informal y puestos de trabajo de rebusque, que empezaron a aumentar como consecuencia de la crisis de los ochenta;
- b) Se deja por fuera del sistema a grupos vulnerables de la sociedad, como es el caso de mujeres, jóvenes de estratos pobres de la ciudad, ancianos etc.; y
- c) El Estado empieza a presentar problemas graves de financiamiento dado el incremento del déficit fiscal, lo cual frena la disponibilidad de recursos hacia la política social, sobre todo a partir de la denominada “década perdida”; sumado a situaciones de corrupción, aumento de la burocracia y el clientelismo que fue creciendo en los países de América Latina.

En cuanto al contexto económico imperante, se caracterizó por un modelo de sustitución de importaciones que concentró la actividad económica en la producción interna, así como un alto proteccionismo por parte del Estado. Asimismo, se presenta una crisis de la deuda acompañada de aumento en los déficits presupuestarios como resultado de su expansión progresiva de programas sociales, reducción del crecimiento económico, altos niveles de inflación e incremento de los niveles de pobreza. Esta situación conlleva la adopción de reformas estructurales fundamentales en el Consenso de Washington, que se fundamenta en la idea de minimizar el Estado.

A partir de los años ochenta, comienza el segundo período de reformas y transformaciones del Estado y de sus políticas sociales en América Latina. Toma fuerza la idea de que los gobiernos no podían financiar los altos costos públicos generados por el Modelo de Bienestar y, por tanto, se empieza un cuestionamiento sobre la eficacia de la intervención pública en la economía; por lo cual se inician amplias reformas del Estado direccionadas a disminuir su tamaño, descentralizar los servicios esenciales e incrementar la participación del sector privado en actividades que antes eran monopolio del Estado como aquellos relacionadas con la provisión de bienes considerados “públicos”, como la prestación y provisión de servicios públicos y de salud. Estas transformaciones fueron conocidas como “Reformas de Primera Generación ó Neoliberales” caracterizadas por reformas macroeconómicas como: cambios en los

regímenes de pensiones y cesantías estableciéndose tiempos máximos de cotización y edad cumplida, pérdida de la retroactividad de las cesantías en toda América Latina, ruptura en la estabilidad laboral, así como el quiebre del contrato a término indefinido y la proliferación del “Outsourcing”; sumado a reformas comerciales y aplicación de mecanismos de privatización.

Finalmente, el tercer período se inicia en algunos países a mediados de los ochenta, como es el caso de Chile y principios de los noventa en Colombia. Este período se inspira en el neoinstitucionalismo, en donde la reconstrucción del Estado permitiría el fortalecimiento de su gobernabilidad, por lo cual se centra en la profundización de la democracia, y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en los servicios públicos y sociales. Para ello se crearon mecanismos como la focalización del gasto público social, que permitiría definir al Estado en qué gastar y en quiénes, así como la regulación del mercado sin obstaculizar el libre funcionamiento. Estas reformas fueron conocidas como “Reformas de segunda generación” ó “Búsqueda del buen gobierno”.

Dado lo anterior, el objetivo de este trabajo es realizar una revisión del contexto ideológico y económico sobre el cual avanzó el modelo de focalización mediante el examen de algunas de las principales variables económicas y sociales en Colombia, y su comportamiento antes del inicio de la aplicación del modelo de focalización, mediante la creación del Sisbén como instrumento de identificación. Para ello se pretende comprobar el cumplimiento de la conducta de ciertas variables económicas como el déficit fiscal, el PIB, la tasa de desempleo, entre otros, que sustentaron las políticas sociales bajo el modelo de focalización. Finalmente, se procede a una revisión de los diferentes patrones ideológicos de la concepción acerca del Estado y su papel en la política pública, antes y después de la focalización.

## 1. Contexto económico de Colombia anterior al modelo de focalización de las políticas públicas sociales

Colombia, a partir de la Ley 100 de 1993, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció el régimen subsidiado cuyo propósito era asegurar el acceso de la población más pobre al sistema, mediante la entrega de subsidios a quienes no se encontraban en capacidad

de cotizar ó que dadas las condiciones laborales de carácter informal hacían que con el sistema anterior quedaran por fuera del sistema. Se procedió a realizar un examen de las características presentes alrededor de las principales variables económicas y sociales antecesoras de dicha implementación del régimen subsidiado; para ello se revisó el comportamiento de variables como el crecimiento económico (PIB), desempleo, inflación, nivel de endeudamiento e índices de pobreza, entre otros.

En cuanto a variables que miden el empleo y el crecimiento económico se pudo evidenciar que el resultado fue insatisfactorio. Es así cómo, según la ANIF (2001, p. 7):

El promedio de crecimiento del PIB en cuarenta y cinco años entre el período 1950 a 1995 fue de un 4.6%; es claro que Colombia cayó en una trampa de lento crecimiento al perder su capacidad de expandirse a tasas satisfactorias y alejándose aún más de la posibilidad de solucionar sus complejos problemas de subdesarrollo.

En lo que respecta al período 1990 al 2000, ANIF (2001, p. 8) “la economía colombiana creció a una tasa anual del 2.7%, pese a la expansión que se había dado entre 1993 y 1995 del 5.7% y que luego cayó al 0.9% entre 1996 al 2000”. En dichos años comenzó un acelerado incremento de la tasa de desempleo de cerca de un 8% a comienzos de 1995 subiendo a un 12,4% en 1997 y a un 19.7% en el 2000. A partir de entonces, los niveles de pobreza del país empieza a aumentar y se recrudece el problema de la inseguridad en el país.

En relación con el crecimiento económico presentado por el país (Ver Tabla 1), ya desde mediados de los años setenta se había presentado una desaceleración del crecimiento económico en Colombia. Dicho rezago se asoció al fin del gran auge industrial que el país había vivido desde los años treinta, en donde en la década de los ochenta el crecimiento promedio del PIB representó un 3.4%, comparado con el crecimiento promedio de los años setenta de un 5,16%, y que no en vano es conocida como la “década perdida”. Posteriormente, en los años noventa se presenta una nueva desaceleración, especialmente en los sectores de la agricultura, la industria y la construcción.

El ritmo de crecimiento, medido a través de la variación % del PIB real fue mucho más inestable a mediados de los años noventa, presentándose un crecimiento negativo en 1999 de -4,2%, como evidencia del ciclo recesivo por el cual pasó el país entre el período 1996-2002. Como puede observarse en el grafico 2 el mayor año de crecimiento económico que presenta Colombia es en 1978 con un 8.4%, mientras en los siguientes años se observa un pobre desempeño.

Años	PIB Nominal (\$ millones)	PIB Real (\$ de 1975)	Crecimiento PIB %
1970	132.768	307.496	6,21%
1971	155.886	325.825	5,96%
1972	189.614	350.813	7,67%
1973	243.160	374.398	6,72%
1974	322.384	395.910	5,75%
1975	405.108	405.108	2,32%
1976	532.270	424.263	4,73%
1977	716.029	441.906	4,16%
1978	909.487	479.335	8,47%
1979	1.188.817	505.119	5,38%
1980	1.579.130	525.765	4,09%
1981	1.982.773	537.736	2,28%
1982	2.497.298	542.836	0,95%
1983	3.054.137	551.380	1,57%
1984	3.856.584	569.855	3,35%
1985	4.965.883	587.561	3,11%
1986	6.787.956	621.781	5,82%
1987	8.824.408	655.164	5,37%
1988	11.731.348	681.791	4,06%
1989	15.126.718	705.068	3,41%
1990	20.228.122	735.259	4,28%
1991	26.106.698	749.976	2,00%
1992	33.515.046	780.312	4,04%
1993	43.898.166	822.335	5,39%

Tabla 1. PIB Real y Nominal en Colombia 1970 – 1993.

Primera parte: 1925-1997 con base 1975=100

Fuente: DANE, Cepal y Banco de la República

Pese al crecimiento inestable con que inicia la década de los noventa, comienza el proceso de apertura económica y otros procesos como es señalado en Ocampo (2001, p. 14).

Las grandes expectativas que generaron, a comienzos de la década el descubrimiento de los yacimientos petroleros de Cusiana y la propia apertura económica, así como la avalancha de capitales hacia América Latina que se inició entonces, fueron el trasfondo del fenomenal auge del gasto de comienzos de la década.

La baja dinámica del crecimiento económico del país, sumado a la situación de la falta de dinamismo de la economía y la recesión inducida por factores externos y por errores de política, más la pauperización de las condiciones del mercado laboral y la falta de fuentes de empleo formal, llevaron a que el país mantuviera unas tasas de desempleo altas. Se presenta un aumento de la tasa global de participación desde finales de los años ochenta, debido a factores como el aumento considerable del porcentaje de la población en áreas urbanas vs. áreas rurales, por motivo del desplazamiento interno en búsqueda de mejores oportunidad en las ciudades, así como aquel originado por el conflicto interno que se ha recrudecido más desde los años ochenta hasta nuestros días. Otras variables que explican dichas tasas son el aumento de la participación de población antes inactiva, como en el caso de mujeres dedicadas al hogar e incluso jóvenes que desertan de sus estudios para contribuir al ingreso del hogar, (Ver Gráfico 1).

Por otro lado, en cuanto a la dinámica de la inflación (Gráfico 2), el país se caracterizó por presentar tasas de crecimiento inflacionario que superaron el 20% en los años setenta y ochenta, alcanzando su mayor nivel en 1990 con un 32,37%. A partir de este momento, Colombia toma la decisión entre sus metas macroeconómicas de disminuir el crecimiento acelerado presentado en años anterior es, alcanzando su mayor éxito en 1999 al pasar del 16,7% en 1998, al 9,2% en el 99; momento a partir del cual la inflación se ha mantenido en niveles por debajo de los dos dígitos.

Entre las ventajas en que se soportó el modelo de focalización del gasto social y que fueron argumento por parte de agencias internacionales y pensadores de corriente liberal que criticaban el modelo anterior, se sostenían en que dicho modelo permitiría resolver la crisis fiscal de los gobiernos, la cual se atribuía al gasto desproporcionado de dichas políticas universales.

Sin embargo, al observar el comportamiento del déficit del GC como % del PIB muestra cómo a pesar de que dicha tendencia entre los años 1973- 1978 marcó un superávit presupuestal, es finalizando este año cuando el país no solo entró en una situación deficitaria sino que incluso a partir de 1994 cada vez ha sido mayor (Gráfico 3).

Es así como entre las explicaciones del comportamiento del déficit del GC se encuentra el aumento considerable del gasto público a partir de los años noventa, cuyos antecedentes se traen desde fines de los setenta; y que

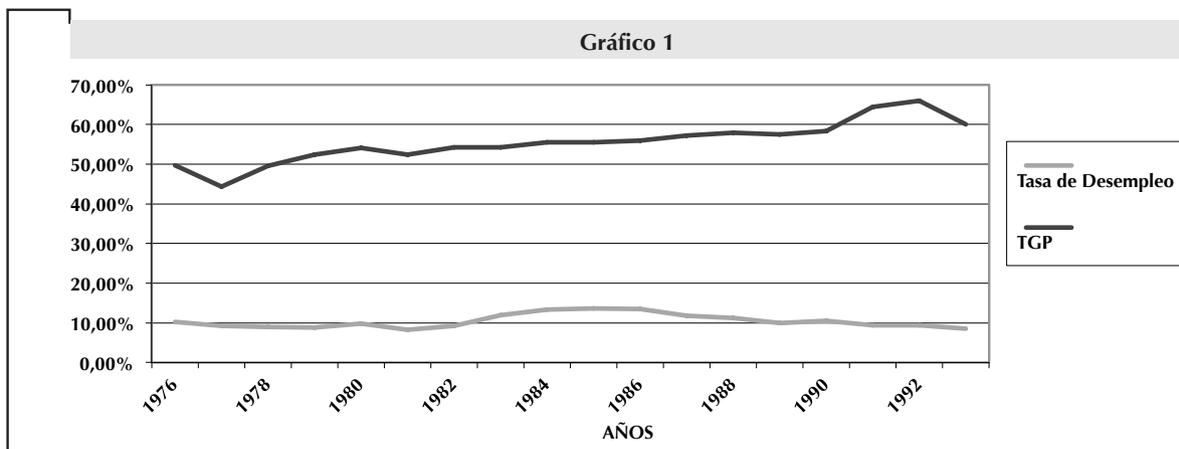


Gráfico 1. Tasa global de participación y desempleo en Colombia: Periodo 1976-1993  
Fuente: Elaboración de la autora, basada en datos 1976-1992 del DNP.

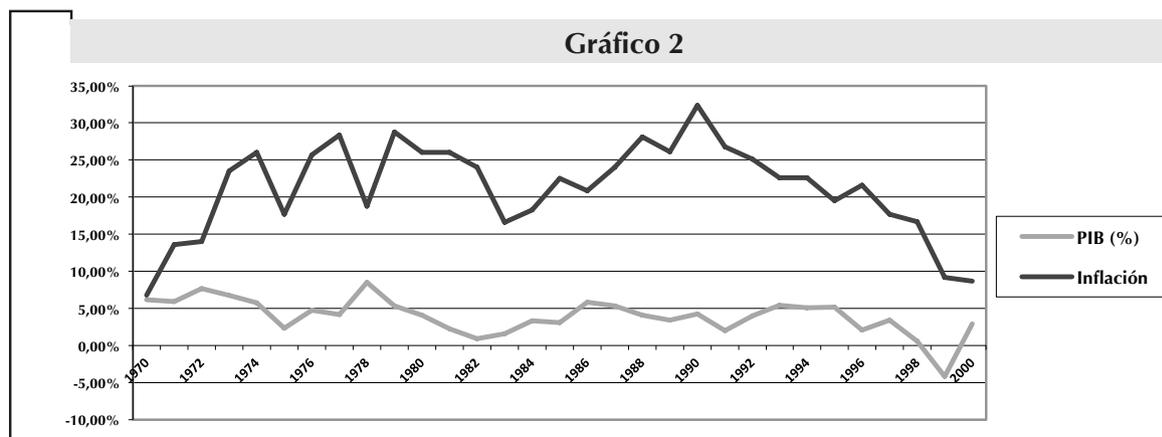


Gráfico 2. Crecimiento % del PIB e Inflación (1970-1993)

Fuente: Elaboración de la autora, basada en información del DANE- DNP

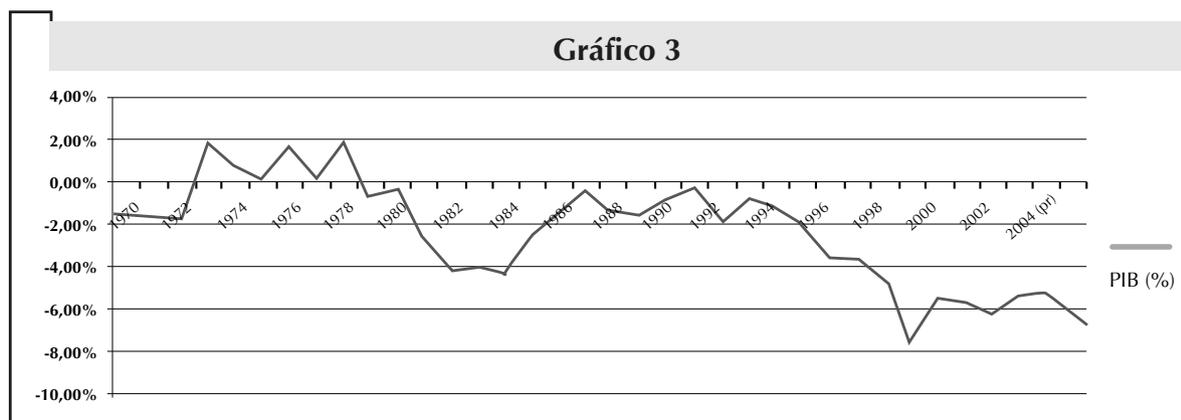


Gráfico 3. Deficit del gobierno central como % del PIB

Fuente: Elaboración de la autora, a partir de información del Banco de la República 1962-1980, DNP y CONFIS 1981-1999.

lleva al Estado a la aplicación de reformas tributarias sustentadas en el aumento de ingresos de tipo tributario, así como del aumento de las cotizaciones a la seguridad social y el cambio radical que se da en el sistema de seguridad a través de la promulgación de la Ley 100 de 1993, esto para aumentar el nivel de ingresos de tipo corrientes (ingresos tributarios y no tributarios) con el fin de sostener el aumento del gasto público, producto de un aumento del tamaño del Estado a partir de la Constitución de 1991. Ocampo (2001, p.26), señala:

Gracias al aumento de los ingresos, el déficit fiscal antes de la crisis de 1998 fue sustancialmente inferior a la crisis de 1984. Durante los cinco años anteriores a esta última, el déficit fiscal acumulado llegó a 23.5% del PIB; durante los tres años anteriores a la crisis de 1998, a sólo a

7.0% (durante los cinco anteriores a 6.6% porque hubo dos años de superávit). Por este motivo, mientras el endeudamiento público aumentó en forma acelerada antes de la crisis de los años ochenta, la deuda pública nacional era todavía inferior en 1997 a la de 1990. Como es obvio, las privatizaciones ayudaron también a contener el aumento de la deuda pública nacional en años recientes. La deuda pública sólo explotó en 1998-1999, es decir, durante el propio proceso de ajuste, cuando el crecimiento del gasto ya se había detenido. Las razones fueron fundamentalmente dos: la recesión disminuyó los ingresos públicos y la conjunción de altas tasas de interés y devaluación hizo explotar el servicio de la deuda.

El análisis anterior permite comprobar cómo en el caso colombiano variables macroeconómicas como el PIB, la tasa de desempleo, la inflación y el mismo déficit fiscal tuvieron un comportamiento poco favorable antes del inicio de los procesos de creación e implementación de sistemas de identificación y selección de beneficiarios a programas sociales de tipo focalizado, lo cual hacía cada vez más inviable continuar con modelos totalmente universales dado los problemas de recursos del Estado, asociado el déficit del GNC, así como el aumento de las condiciones de informalidad en el mercado laboral los cuales se convierten precisamente en argumentos para la aplicación de modelos focalizados. Dado lo anterior,

también es importante observar lo ocurrido en relación con variables sociales.

Respecto a la situación de concentración del ingreso (Tabla 2), se evidencia una alta concentración del ingreso, la cual durante los años setenta, de acuerdo con cálculos del DANE en promedio estuvo entre un 0.50 y en los años ochenta bajó aproximadamente en 0.03. Sin embargo, a partir de los años noventa los niveles de concentración se han elevado y mantenido casi constantes, como reflejo de los niveles de desigualdad existentes en el país, los cuales incluso se elevaron a finales de los noventa.

Años	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre	Total Anual
1976	0,5190	0,5358	0,5173	0,5228	0,524
1977	0,5192	0,5154	0,5111	0,4920	0,509
1978	0,5013	0,4817	0,5067	0,5021	0,498
1979	0,4975	0,5167	0,5008	0,5058	0,505
1980	0,5033	0,4888	0,5139	0,5156	0,505
1981	0,4730	0,4866	0,4898	0,5111	0,490
1982	0,4946	0,4602	0,4646	0,4567	0,469
1983	0,4542	0,4545	0,4810	0,4735	0,466
1984	0,4660	0,4684	0,4689	0,4757	0,470
1985	0,4798	0,4778	0,4667	0,4800	0,476
1986	0,4602	0,4610	0,4749	0,4756	0,468
1987	0,4659	0,4620	0,4565	0,4689	0,463
1988	0,4728	0,4713	0,4667	0,4810	0,473
1989	0,4543	0,4761	0,4749	0,4643	0,467
1990	0,4600	0,4738	0,4669	0,4735	0,469
1991	0,4733	0,4785	0,4825	0,4589	0,473
1992	0,4846	0,4823	0,4909	0,4933	0,488
1993	0,4776	0,5057	0,4727	0,5119	0,492
1994	0,4926	0,4988	0,4980	0,4967	0,497
1995	0,4845	0,5032	0,5127	0,4991	0,500
1996	0,4845	0,5167	0,5003	0,4923	0,498
1997	0,5096	0,5111	0,4990	0,5049	0,506
1998	0,5330	0,5174	0,5282	0,5147	0,523
1999	0,5316	0,5360	0,5404	0,5323	0,535
2000	0,5529	0,5284	0,5514	0,5283	0,540

Tabla 2. Coeficiente Gini, ingreso total per cápita de la unidad de gasto del hogar, periodo 1976 - 2000. Siete ciudades, trimestral.

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos DNP-UMACRO

Prueba de lo anterior es que en Colombia muchos de los hogares pertenecientes a sectores «medios» ubicados entre los quintiles 3 y 4 perciben ingresos relativamente bajos; mientras en una situación mucho más deplorable se encuentran los quintiles 1 y 2 pertenecientes al 20% más pobre y 20% siguiente; quienes en promedio no alcanzan a obtener el 4,5% y 8.2% de la distribución del ingreso del país

Esto resulta evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso (Ver Gráfico 4), en los cuales se evidencia que en promedio durante veinte años, entre el período 1976-1995, la población entre estos quintiles no superó el 12% y 19%, respectivamente, de la distribución del ingreso total; en contraposición con el quintil 5 que corresponde al 20% de la población más rica, quienes poseen un 55.8% en promedio de dicha distribución del ingreso, situación que prácticamente se ha mantenido desde inicios de los años setenta. Respecto a lo anterior, Ocampo (2008, p.47), señala que:

En los países con un ingreso per cápita similar al promedio regional como Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en dichos quintiles ganan menos del equivalente a tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) se puede decir que el grueso de los hogares del quintil 4 obtiene ingresos superiores al equivalente a tres líneas de pobreza.

Finalmente, si se revisan los datos relacionados con la magnitud de la pobreza y la indigencia desde 1990 al 2007 en el país (Ver Tabla 3), dicha situación es preocupante, dado que aproximadamente un 50% de la población se halla bajo la línea de pobreza, siendo más crítica en las zonas rurales y circundantes del área metropolitana en donde dicha situación pese a haber registrado disminución en el porcentaje entre 1991 a 1994 y 1997, volvió a registrar incrementos a principios del año 2000. Por otro lado, en relación con la población bajo la línea de indigencia el porcentaje entre los años noventa estuvo por encima del 25% con un comportamiento similar a la línea de pobreza en cuanto a las mayores zonas con porcentaje de esta población (zona rural y resto urbano).

Precisamente, en cuanto a la evolución de la pobreza entre finales de los noventa y principios del siglo XXI, autores como López y Núñez (2007; p. 52) sostienen:

Entre 1996 y 1999 la pobreza aumentó 8 puntos y la indigencia cerca de 10, en donde las cifras alcanzaron máximos históricos (57,5% y 25,4% respectivamente). Después de un vaivén (caída 2000-2001, nueva alza en el 2002) desde el 2003 se inició una reducción, que según estimaciones para el 2005 que todavía son provisionales, ha terminado por situar la pobreza en el 49,2% y la indigencia en el 14,7%. Claramente el país ha dejado atrás la crisis y comienza a situarse por debajo de los niveles de mediados de los noventa.

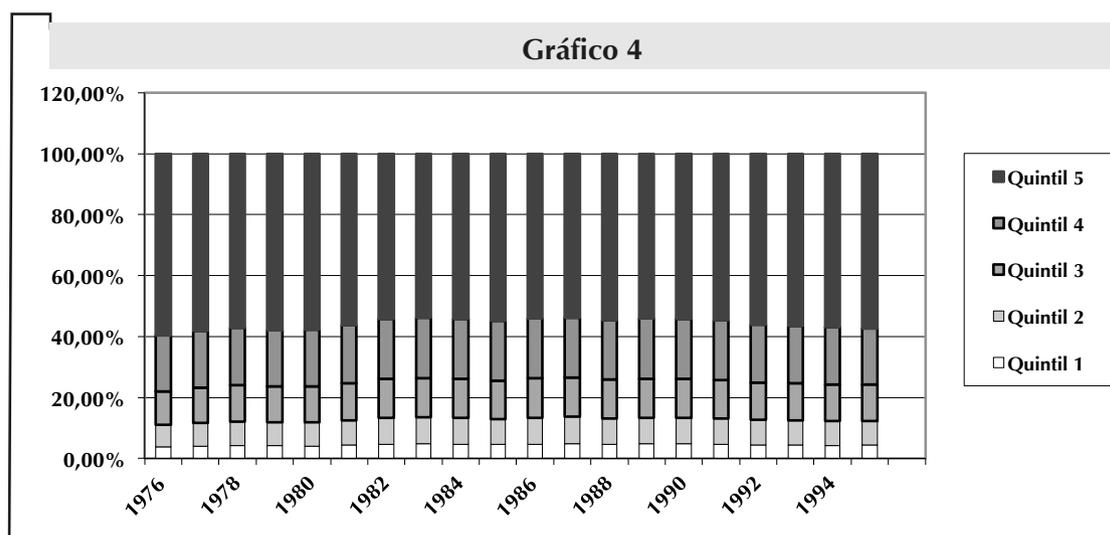


Gráfico 4. Distribución del ingreso por quintil (1976-1995)

Fuente: Elaboración de la autora, basada en información del DNP-Umacro.

País	Año	Población bajo la línea de pobreza a/					Población bajo la línea de indigencia				
		Total País	Zonas urbanas			Zonas Rurales	Total País	Zonas urbanas			Zonas Rurales
			Total	Área metropolitana	Resto urbano			Total	Área metropolitana	Resto urbano	
Colombia	1980	39,5	36,0	30,0	37,0	45,0	16,1	13	10,0	14,0	22,0
	1991	56,1	52,7	...	...	60,7	26,1	20,0	...	...	34,3
	1994	52,5	45,4	37,6	48,2	62,4	28,5	18,6	13,6	20,4	42,5
	1997	50,9	45,0	33,5	48,9	60,1	23,5	17,2	11,3	19,1	33,4
	1999	54,9	50,6	43,1	53,1	61,8	26,8	21,9	19,6	22,7	34,6
	2002	51,5	51,4	39,8	54,5	52,0	24,8	24,3	17,1	26,3	26,4
	2004	51,1	49,8	37,5	53,2	54,8	24,2	22,5	15,7	24,3	28,9
	2005	46,8	45,4	33,8	48,6	50,5	20,2	18,2	12,0	19,9	25,6

Tabla 3. Magnitud de la pobreza y la indigencia, 1990 - 2007 (En porcentajes)

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países

En conclusión, teniendo en cuenta el comportamiento de las variables económicas y sociales objeto de revisión, es claro apreciar que en Colombia se presentaron las condiciones en las cuales se fundamentó a nivel latinoamericano la tendencia hacia una política de focalización en el ámbito de las políticas sociales; entre los motivos se señaló el alto déficit fiscal, el endeudamiento, el aumento de los niveles de pobreza y la desigualdad que se suponía podrían mejorar ante la nueva tendencia de focalización de los programas sociales del Estado.

## 2. Patrones ideológicos de la concepción del Estado existentes antes y después del modelo de focalización

El debate en relación con el papel que debe ejercer el Estado, no solo en el plano económico sino en el desarrollo social, a través de la formulación y ejecución de políticas sociales se halla presente desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Juega pues un papel primordial en aspectos relacionados no solo con la concepción del Estado sino su actuación en las políticas públicas dados los problemas económicos presentes en la región de América Latina, así como en Europa. Estos procesos de cambio se dieron a partir de la evidencia del

bajo crecimiento económico y alto déficit fiscal; unido al aumento en los índices de pobreza e indigencia, trayendo como consecuencia mayor exclusión social y desigualdad en los países de América Latina. Sumado a lo anterior, el mercado laboral se caracterizó por condiciones escasas y de inestabilidad laboral en donde los porcentajes de informalidad han aumentado.

En consecuencia, la revisión del contexto económico y social debe complementarse con la exploración de los cambios que ha sufrido la reestructuración del papel del Estado y su actuación en la política pública, partiendo de su concepción desde el surgimiento del estado de bienestar social.

El estado de bienestar fue la forma de Estado adoptada por países de Europa y EE.UU durante el período de la crisis de los años treinta (conocida como "La gran depresión"), caracterizado también por el proceso de reconstrucción de Europa que se inicia una vez terminada la Primera Guerra Mundial hasta la presencia de la nueva crisis que afronta la economía capitalista a principios de los años setenta; lo cual sustentó la tesis del agotamiento y cuestionamiento del Estado Liberal (concepto desarrollado por la escuela clásica, representada a partir de autores como Adam Smith, David Ricardo y Malthus; así como la escuela neoclásica con Alfred Marshall, Pareto y Jevons, entre otros). Estos enfoques poseían entre sus postulados la no intervención del Estado en la economía, fundamentado en la mano invisible de Adam Smith que explicaba que la economía retornaba

a su equilibrio por sí sola, y que por el contrario, la intervención del Estado produce distorsiones en el mercado ante la autorregulación de los mercados, así como el *“laisser faire”*<sup>2</sup>.

Sin embargo, una serie de hechos y fenómenos económicos colocaron en duda la efectividad de estas corrientes teóricas, siendo uno de ellos la crisis que afectó al mundo capitalista en 1929 y que lleva a Keynes a explicar el comportamiento de la economía refutando el concepto de la mano invisible y del liberalismo económico de Smith. Keynes (1936), plantea el papel de las crisis como algo inherente al sistema capitalista, y por tanto, la existencia de una efectiva intervención del Estado como principal fuente de provisión y financiamiento del bienestar social a través de la expansión del gasto público, desarrollando así su teoría de la demanda efectiva. El concepto de estado de bienestar es señalado por Minujin y Cosentino (1993; pgs. 31–35), como “una diferente articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre el capital y el trabajo, con la acción mediadora del Estado”.

Por otro lado, la democratización de fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX trajo consigo la incorporación de nuevos sectores y actores en el ámbito político, así como el aumento de demandas sociales que iban más allá de la “garantía de la propiedad privada y la defensa”<sup>3</sup>. Estas demandas se centraron en la regulación del mercado laboral en la jornada de trabajo y mejores condiciones laborales; así como temas de protección social y derechos sociales en áreas de salud, educación, seguridad social y vivienda, entre otras, constituyéndose en temas de agenda política y social del Estado; y en causa de la ruptura del Estado Liberal para dar paso al “Estado de Bienestar”. (Ver Anexo Cuadro 1).

Sarmiento (1998: p.3), identifica como principales rasgos del Estado de Bienestar: “el avance de la política sobre la economía, la presencia de acuerdos formales o informales entre el capital y el trabajo, y el despliegue de una fuerte malla de seguridad social a través de un vasto sistema de política social”.

Mediante esta nueva forma de Estado, la intervención en la economía toma una forma mixta en la cual el Estado pasa de la regulación de los mercados privados hasta la provisión de bienes y servicios, a través de empresas estatales que se centraron ante todo en suministrar bienes públicos como acueducto y alcantarillado,

energía y telefonía, así como la existencia de empresas estatales en el sector de hidrocarburos, entre otros. Por otro lado, respecto a la presencia de acuerdos entre el capital y el trabajo, se pasa de un sistema político individualista<sup>4</sup> a uno en el que predominan grandes organizaciones, en donde la representación territorial de los partidos se soporta en la existencia de acuerdos entre el capital y el trabajo, en materia de empleo, seguridad social y distribución del ingreso.

Por último, el tercer elemento que caracteriza Sarmiento se relaciona con la presencia de un amplio sistema de política social, en áreas como salud, educación, pensión a la vejez y trabajo, suministrado a través de la formulación y ejecución de políticas sociales públicas universales, mediante la articulación de programas gratuitos o subsidiados, como es el caso de la educación, la salud o la vivienda, entre otros, que permitieron contribuir al aumento del salario real de los trabajadores, al no pagar por acceder a bienes colectivos que proveía el Estado.

La aplicación de medidas de corte asistencialista sustentada en políticas de focalización se centró en ampliar la provisión de bienes públicos por parte del Estado, buscando disminuir las desigualdades sociales presentes en los países entre los diferentes estratos que empezaron a ser marcadas entre las capas más pobres y ricas de la sociedad. Adicional a lo anterior, los países comenzaron a presentar el crecimiento sostenido y una estabilidad democrática; período conocido como “la época dorada” del capitalismo del siglo XX; la cual se desarrolla entre los años sesenta en varios países de América.

Sin embargo, dicha época dorada se agotó a principios de los años setenta, y es así como la década de los ochenta se caracteriza por la etapa de la globalización económica acompañada de la pérdida de soberanía económica de los Estado-Nación, la ampliación de las desigualdades, el aumento del desempleo y la precarización de las condiciones laborales, así como del déficit fiscal de los gobiernos y una desaceleración del crecimiento; por ello es conocida como la “Década Perdida”.

En el caso particular de América Latina, las características de lo que se entiende como Estado de Bienestar fueron adoptadas de forma diferente entre los países de la región. Es así como en aquellos con un mayor proceso de industrialización: Chile, Argentina, Brasil, México y

Uruguay, sus sistemas de política social abarcaron una población limitada, dirigida usualmente a asalariados del área urbana, sumado a la baja concertación social entre el capital y el trabajo.

Por ello, en el caso del estudio del Estado latinoamericano, el período entre los años treinta a setenta es denominado por algunos autores como el “Estado Desarrollista”; por su fuerte vocación a la industrialización y la subordinación de las políticas sociales al mercado interno.

La crisis de los años treinta tuvo otras implicaciones importantes en los países de esta región, puesto que llevó al cambio de su patrón de acumulación, al pasar de un modelo de desarrollo sustentado en la exportación de productos primarios a un modelo de sustitución de importaciones, con una amplia expansión del mercado interno altamente proteccionista por parte del Estado, a través de la aplicación de instrumentos como manejo de aranceles, listas de productos de prohibida importación y poca competencia con productos extranjeros; además de la consolidación de las empresas públicas.

También se aceleró el proceso de urbanización en América Latina, dándose la migración de población de áreas rurales hacia las urbes, en donde dicho “Estado Desarrollista” debió expandir un conjunto de políticas sociales en las áreas de salud, educación, vivienda y seguridad social que permitiera cubrir precisamente dicha población creciente en las ciudades, producto de la migración del campo a la ciudad, atraída por el florecimiento de las urbes y del sector industrial. Por ello, las políticas sociales en dichos países entran a operar como mecanismos de transferencia de ingresos y prestaciones a los trabajadores.

Cabe señalar que este tipo de Estado evidenció grandes debilidades como: a) La disminución de la competitividad de la economía y el desestímulo a la incorporación tecnológica por parte de las industrias a sus procesos productivos, provocando la obsolescencia de su capital dada la alta protección del Estado y la existencia de un mercado interno casi exclusivo para ellas, al no enfrentarse a la competencia; b) las políticas sociales que en su concepción filosófica debían ser dirigidas a la población más vulnerable de la sociedad, finalmente beneficiaron básicamente a capas medias y trabajadores formales del sector moderno de la economía; dejando por fuera a un grupo cada vez mayor de trabajadores informales, desempleados y grupos vulnerables; y d) la

crisis de la deuda aumentó los procesos inflacionarios de países como Chile, Brasil, Argentina; así como programas de ajuste y estabilización (reformas tributarias y de seguridad social), dieron paso a la consolidación de un Estado Neoliberal que a finales del siglo XX mostró bajos logros en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Después de la crisis de 1982, en la región latinoamericana se inicia un nuevo modelo de acumulación centrado en una fase exportadora y una contracción de la intervención social del Estado, con un nuevo modelo denominado “el Neoliberalismo”.

El neoliberalismo se opone a la intervención del Estado en la economía, promoviendo la desregulación de los mercados –en especial el laboral–; a su vez organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial se convirtieron en el mecanismo a través del cual el modelo neoliberal se propagara e impusiera en países de América Latina; en donde sólo el crecimiento económico podría asegurar la superación de la pobreza, sumado a medidas que permitieran la reducción de la inflación, la disminución del gasto público, el control del déficit fiscal etc., acompañado de la reducción de barreras a los mercados y el mayor impulso de los mercados externos. Estos aspectos caracterizan los finales de los años ochenta y principios de los noventa, en donde se adopta un modelo de apertura económica en el cual el sector exportador se convirtiera en motor del crecimiento económico, acompañado a su vez de políticas sociales centradas en un modelo de focalización y otras de carácter asistencialista, así como el paso de un gobierno central a la descentralización.

Derivado de la crítica del Estado de Bienestar, las políticas sociales se caracterizan según Sarmiento (1998: p. 9-10), como:

*Focalización:* Parte de la distinción entre pobres y pobres extremos. Los pobres extremos, dado su carencia de recursos y capacidades, son altamente vulnerables al cambio económico de las políticas neoliberales; y es sobre ellos que el Estado debe focalizar su intervención social mediante programas a población en mayor riesgo social: niños, mujeres embarazadas, ancianos etc.; los argumentos a favor de dicha forma de política son: (i) permite una mejor identificación de los grupos con mayores carencias; (ii) se obtiene

una asignación más eficiente de los recursos evitando el despilfarro de recursos a quienes no los necesitan; (iii) permite mejorar la relación costo-impacto; y (iv) es más sencillo monitorear y evaluar los programas al poseer una población objetivo.

*Asistencialismo:* El neoliberalismo se opone a una política social de prestaciones sociales fundada en derechos sociales. El Estado debe prestar asistencia en aspectos centrales para la supervivencia de grupos sociales más vulnerables, los cuales no responden a un derecho sino a un compromiso del Estado hacia quienes no pueden asegurarse los bienes sociales mínimos que les permitan la supervivencia.

*Descentralización:* Dirigida hacia gobiernos regionales y locales cuyo objeto es la optimización de los recursos y el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales.

### 3. Conclusiones

- La propugnación hacia un nuevo modelo de política social mediante la focalización posee una serie de acontecimientos causales, que explicaron la nueva tendencia hacia políticas de corte asistencialista a la continuación de un modelo totalmente universalista. Se evidenció que las antiguas políticas universalistas básicamente beneficiaron a capas medias y trabajadores formales del sector moderno de las economías, dejando por fuera de los beneficios de las políticas de seguridad social a trabajadores pertenecientes a la informalidad, así como aquellos que se encuentran en sistemas cada vez más flexibles en relación con la contratación y compensación recibidas que han conllevado condiciones laborales, no solo cada vez más inestables sino menos beneficios en materia no solo de ingresos sino del acceso a seguridad social. Sumado a lo anterior, se identifica, una serie de condiciones económicas y normativas en materia de la configuración del Estado, como fue el impulso hacia políticas de descentralización y desconcentración de la gestión pública, pasando del escenario nacional al territorial con un papel más protagónico por parte de los municipios o entes territoriales en

proceso de implementación; mientras en el aspecto económico el comportamiento de variables como la crisis de la deuda, en gran parte de los países de América Latina, procesos inflacionarios entre los años setenta y ochenta, ajustes de estabilización y un incremento en los niveles de desigualdad y exclusión de un porcentaje considerable de la población, tanto urbana pero más significativa en el área rural, dieron paso a la desestructuración de las políticas sociales de tendencia netamente universal, a programas focalizados en grupos vulnerables de la sociedad.

- Al realizar una revisión del contexto económico de Colombia, anterior a la creación e implementación del Modelo de Focalización, se encuentra la coincidencia entre los argumentos de corte económico que avalaban este nuevo modelo. Es así como Colombia entre 1950-1995 presenta en promedio un crecimiento pobre del 4.6% dado no solo por la desaceleración de mediados de los años setenta del crecimiento del sector industrial, sino también producto de la poca dinámica en los años ochenta de sectores como la agricultura y la industria. Lo anterior fue acompañado de unas tasas de desempleo altas, debido no solo al incremento de la tasa global de participación desde finales de los años ochenta, sino al incremento en la población económicamente activa, por parte de los inactivos, como estudiantes, amas de casa e incluso pensionados; sumado a la falta de empleos formales producto de la disminución de la demanda laboral en el sector secundario y primario de la economía del país. Respecto a la tasa de inflación, Colombia en 1990 presenta su índice de inflación más alto en 1990, entre el período 1970-1990, alcanzando un 32.37%, y solo hasta 1999 logra ubicar su inflación a niveles por debajo de dos dígitos, pasando de un 16.7% en 1998 a 9,20% en 1999. Situación no muy favorable presentó el comportamiento del déficit fiscal del Gobierno Central (GC) como porcentaje del PIB, pese al superávit presupuestal en el período 1973-1978, empieza en el país un comportamiento deficitario, que se reduce entre 1990-95 como consecuencia de las medidas tributarias y el aumento de las cotizaciones al sistema de seguridad mediante la promulgación de la Ley 100 del 93; sin embargo, a partir de mediados de los noventa se ha incrementado hasta el gobierno saliente de Álvaro Uribe en donde se ha logrado reducir la magnitud de dicho déficit. Finalmente, la situación presente

en el país en materia de desigualdad y exclusión a través de los porcentajes de la población en situación de pobreza e indigencia según informes de la CEPAL evidenciaron a inicios de los años noventa un 55% de la población en situación de pobreza, mientras un 34% en condiciones de indigencia; sumado lo anterior a situaciones de desigualdad que pese a haber disminuido entre 1981-1991 ha vuelto a sobrepasar el 0,53 de las condiciones de concentración del ingreso a partir de 1999. ≡

## NOTAS

1. Artículo de reflexión resultado de la Tesis de Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle titulada “El problema de la identificación, selección y salida de beneficiarios en las políticas públicas sociales – caso del SISBÉN en Cali, desde el contexto de la incertidumbre irreducible”. Investigación culminada en diciembre del 2010 y financiada con recursos propios de la autora.
2. Adam Smith, uno de los principales representantes del liberalismo económico, hacía referencia con este término a la “defensa de la libre competencia”, dada la existencia de un equilibrio natural que alcanza la sociedad porque cada individuo, al buscar su propio beneficio, beneficia a los demás, puesto que parte del hecho que el ser humano es egoísta por naturaleza.
3. Dichas actuaciones se consideraron durante el Estado Liberal como pertinencia del papel del Estado, por ello se le reconoce como “Estado policía”.
4. El autor Sarmiento caracteriza el sistema político anterior como individualista, dado que las decisiones en relación en las condiciones laborales y sociales, solo eran papel exclusivo del Parlamento, en el caso de los países de Europa.
5. KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. 1936.
6. MINUJIN, Alberto y COSENTINO, Estela. Crisis y futuro del Estado de bienestar: aportes a un debate. Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo; Alberto Minujin (editor). Buenos Aires: UNICEF: Editorial Losada, 1993. p. 27 -64. ISBN: 950- 03 – 7171 – 5.
7. OCAMPO, José Antonio. Un Futuro Económico para Colombia. Bogotá: Alfaomega, 2001. p.14 y p. 26. ISBN: 9586822087.
8. OCAMPO, José Antonio. Las Concepciones de la política social: Universalismo Versus Focalización. En: Revista Nueva Sociedad. No. 215 (May.-Jun. 2008); p. 36 -81. ISSN: 0251-3552.
9. SARMIENTO, Julio M. Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión. En: Última Década. No. 9 (Ag. 1998); p. 2 -10. ISSN: 0717- 4691.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. ¿Por qué estamos tan mal?: Principales causas de la grave crisis económica y social de Colombia. En: Carta financiera ANIF No. 117. (En. – Mar. 2001); p. 7-18. ISSN: 0120- 3436.
2. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, CEPAL. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. En: Síntesis. Montevideo, Uruguay. CEPAL. (Mar. 2006); p. 8. ISSN: 0252 – 0257.
3. LÓPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Departamento Nacional de Planeación –DNP. Bogotá, 2007. p. 52. ISBN: 978 – 958 – 8340 – 16 – 6.
4. GUERRERO COSSIO, Víctor. Los sujetos de la nueva política social. En: Última Década. Vol. 9, No. 15 (oct. 2001); p. 177- 188. ISSN: 0718-2236.

## ANEXO

Cuadro 1. Características de la política social desde 1945 hasta nuestros días, desde los Modelos de Desarrollo. Fuente: Elaboración propia de la Autora

Periodo	Causas ó Factores	Características de la Política Social	Medidas en el Sist. Protección Social	Modelo Económico
A partir de 1945 hasta mediados de los setenta..  <b>(Consolidación del Estado de Bienestar)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La depresión económica de inicio de los años 30 con un alto desempleo e índices de miseria en EE.UU y países de Europa.</li> <li>- Emergencia del Socialismo en cuanto horizonte político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado con un papel decisivo de regulación de la economía y la sociedad, como fuente de provisión y financiamiento del Bienestar Social.</li> <li>- Articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre capital y trabajo, expresada en políticas públicas con orientación distributiva y protectora del sector de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromiso con el pleno empleo como objetivo político; mediante la doctrina keynesiana se propaga la intervención del Estado, para asegurar una alta actividad económica con inversión pública e incentivo al consumo y el empleo.</li> <li>- Introducción y ampliación de una serie de servicios sociales de carácter universal categorizados como derechos, así como beneficios fiscales y bienestar ocupacional.</li> <li>- Establecimiento de una red de seguridad, con el fin de que personas socialmente vulnerables queden bajo de un umbral socio-económico.</li> <li>- Modelo centralista con pretensión de universalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo sustitutivo de importaciones; donde el Estado posee un papel central en el desarrollo económico y social; vía subsidios y medidas proteccionistas se financió el crecimiento de industrias orientadas a la protección doméstica, así como la absorción de mano de obra excedente y promoción del capital para obras de infraestructura.</li> <li>- Desarrollo limitado de las políticas de bienestar, orientadas principalmente a sectores urbanos e integrados al mercado de trabajo formal.</li> <li>- Se desarrollo el Estado de Bienestar "restringido" en países de América Latina dado que quedan excluidos de los sistemas de protección social los trabajadores rurales y empleados de mercados informales.</li> </ul>
Finales de los setenta y mediados de los ochenta  <b>(Crisis de los Estados de Bienestar)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance tecnológico asociado al declive del trabajo en el sector industrial, ampliándose el sector de servicios y la flexibilización del trabajo</li> <li>- Inviabilización del compromiso con el pleno empleo, se elevan las tasas de desempleo.</li> <li>- Surgimiento de fuerzas políticas e ideológicas contrarias al Welfare State, pasando de las ideas keynesianas al monetarismo.</li> <li>- Aumento del déficit público, aumento en los niveles de inflación y pérdida de la actuación sindical en cuanto a su fuerza y eficacia.</li> <li>- Crisis de la deuda, sumada a condicionamientos de la financiación del FMI y de los préstamos de ajuste estructural del BM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado, obtenido ya sea a través de la familia, la comunidad y los servicios privados.</li> <li>- Los servicios universales, tales como salud, educación y seguridad social llevan a gastos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los beneficios sociales presentan una fuerte estratificación en términos de cobertura y calidad de las PSS concentrada en trabajadores formales; en detrimento de los trabajadores informales, rurales y desempleados.</li> <li>- En los años ochenta, gran parte de las políticas se centran en el objetivo de "erradicar la extrema pobreza" mediante cuatro pilares: seguridad social, educación, salud y trabajo; pero a costa de aumentar el espacio del mercado en la provisión de los servicios públicos.</li> <li>- Sistema caracterizado por un "universalismo estratificado".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio del modelo de sustitución de importaciones a un modelo de apertura económica que garantice el equilibrio macroeconómico.</li> <li>- Reducción del Estado en donde sus funciones se reducen a la admónistracion de justicia, seguridad externa y manutención del orden interno, se realiza la privatización de otras funciones.</li> <li>- Modelo sustentado en las ideas de la competencia y el individualismo; en donde es necesaria la desregulación y la flexibilización del mercado laboral.</li> <li>- Medidas en relación con la privatización, desregulación, garantías a los derechos de propiedad, atracción de inversiones directas, reconversión productiva con incorporación de nuevas tecnologías.</li> </ul>

Continúa página siguiente

Período	Causas ó Factores	Características de la Política Social	Medidas en el Sist. Protección Social	Modelo Económico
<p>Finales de los setenta y mediados de los ochenta</p> <p><b>(Crisis de los Estados de Bienestar)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance tecnológico asociado al declive del trabajo en el sector industrial, ampliándose el sector de servicios y la flexibilización del trabajo</li> <li>- Inviabilización del compromiso con el pleno empleo, se elevan las tasas de desempleo.</li> <li>- Surgimiento de fuerzas políticas e ideológicas contrarias al Welfare State, pasando de las ideas keynesianas al monetarismo.</li> <li>- Aumento del déficit público, aumento en los niveles de inflación y pérdida de la actuación sindical en cuanto a su fuerza y eficacia.</li> <li>- Crisis de la deuda, sumada a condicionamientos de la financiación del FMI y de los préstamos de ajuste estructural del BM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado, obtenido ya sea a través de la familia, la comunidad y los servicios privados.</li> <li>- Los servicios universales, tales como salud, educación y seguridad social llevan a gastos desproporcionados, difíciles de financiar, por lo cual son introducidos al mercado permitiendo la incorporación de la competencia privada y la mercantilización de la política social.</li> <li>- El Estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir.</li> <li>- Las llamadas "políticas sociales" deben ser concebidas como "redes de seguridad".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los beneficios sociales presentan una fuerte estratificación en términos de cobertura y calidad de las PSS concentrada en trabajadores formales; en detrimento de los trabajadores informales, rurales y desempleados.</li> <li>- En los años ochenta, gran parte de las políticas se centran en el objetivo de "erradicar la extrema pobreza" mediante cuatro pilares: seguridad social, educación, salud y trabajo; pero a costa de aumentar el espacio del mercado en la provisión de los servicios públicos.</li> <li>- Sistema caracterizado por un "universalismo estratificado".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio del modelo de sustitución de importaciones a un modelo de apertura económica que garantice el equilibrio macroeconómico.</li> <li>- Reducción del Estado en donde sus funciones se reducen a la admónistracion de justicia, seguridad externa y manutención del orden interno, se realiza la privatización de otras funciones.</li> <li>- Modelo sustentado en las ideas de la competencia y el individualismo; en donde es necesaria la desregulación y la flexibilización del mercado laboral.</li> <li>- Medidas en relación con la privatización, desregulación, garantías a los derechos de propiedad, atracción de inversiones directas, reconversión productiva con incorporación de nuevas tecnologías.</li> </ul>
<p>Finales de los Años ochenta y principios del siglo XXI</p> <p><b>(Neoliberalismo)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las políticas sociales promovidas beneficiaron básicamente a capas medias y trabajadores formales del sector moderno de la economía.</li> <li>- Se dejó por fuera del progreso social un porcentaje cada vez mayor de trabajadores informales, campesinos y comunidades indígenas del beneficio de las políticas sociales.</li> <li>- La crisis de la deuda, aumento en los procesos inflacionarios de países como Chile, Brasil, Argentina, y programas de ajuste y estabilización (reformas tributarias y de seguridad social), dieron paso a la consolidación de un Estado Neoliberal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El desmantelamiento y la desestructuración de las políticas sociales de tendencia universalista a programas focalizados.</li> <li>- Conformación de sectores con fuertes "derechos adquiridos".</li> <li>- Formas flexibles de remuneración, compensación dado el cambio de leyes laborales que ha conllevado el desmonte de la estabilidad de los contratos de trabajo, argumentando los altos costos laborales para el empresario y la imposibilidad de generación de nuevos empleos.</li> <li>- Impulso a políticas de descentralización, desconcentración y autonomía en la gestión de las entidades públicas; otorgándoles mayor responsabilidad; en donde los municipios poseen un mayor papel en la prestación directa de servicios sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se propugna una política de asistencia, con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a qué programas instrumentar y a quién incluir para evitar que se generen derechos sociales.</li> <li>- Se conciben las políticas sociales como marginales y no como redes de seguridad, las cuales deben focalizarse en grupos socialmente más vulnerables.</li> <li>- Creación, en varios países de América Latina, de sistemas de identificación y selección para ser objeto de beneficios a programas sociales de diferentes entidades del Estado Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo económico aún sustentado en el mercado externo, en donde aumenta en gran proporción la Inversión extranjera directa y en cartera, impulso del sector exportador y acuerdos multilaterales; gran preocupación por el alcance de objetivos macroeconómicos como la inflación y la reducción del déficit fiscal y el crecimiento económico sostenible, pese al aumento de los niveles de desigualdad y concentración del ingreso.</li> <li>- Presencia del mercado, tanto en lo privado como en lo público.</li> <li>- Aumento de la privatización, fusiones, flexibilización y participación de empresas extranjeras y nacionales de capital privado.</li> </ul>