

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"**



**LA POBREZA AL INTERIOR DEL CAPITALISMO:
¿FENÓMENO MARGINAL Ó RESULTADO ESTRUCTURAL DEL
SISTEMA ECONÓMICO?**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTADO POR:

**LEONARDO JOSÉ AGUILAR GARZA
MIGUEL ERNESTO PARADA RIVERA**

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE DE 2007

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"**

**RECTOR
LIC. JOSÉ MARÍA TOJEIRA, S.J.**

**SECRETARIO GENERAL
LIC. RENÉ ALBERTO ZELAYA**

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
MTRO. JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA**

**DIRECTORA DEL TRABAJO
MSC. CECILIA BEATRIZ ESCOBAR MELÉNDEZ**

**LECTOR
DR. MARIO SALOMÓN MONTESINO CASTRO**

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a todas las personas que hicieron posible la realización de esta investigación. Principalmente, a Beatriz Escobar, quien nos apoyó a lo largo de todo el proceso de investigación. Todas las discusiones con ella sostenidas, así como sus comentarios al trabajo, resultaron invaluable para la realización de la investigación. Asimismo, me gustaría agradecer a Miguel Parada, mi compañero a lo largo de éste proceso, por sus valiosas aportaciones a la investigación, y más allá de eso por su esfuerzo, solidaridad y amistad a lo largo de todos estos años de estudio. También agradezco de manera particular el sustento que me proveyeron Karol Aguilar, Jonathan y Mauricio Contreras, Benito Pereira, Giovanni Murcia y Leonel Montoya, que con su calidez humana y camaradería hicieron que el tiempo transcurrido durante el proceso de investigación fuera más agradable. No obstante, sobre todo, un trabajo de esta magnitud no habría podido ser llevado a cabo sin contar con el estímulo necesario y éste me lo proporcionaron mi padre, mis hermanos, Karol, y especialmente mi madre, con quienes comparto el día a día, las ilusiones, los miedos, las esperanzas y, más que nada, el amor.

Leonardo José Aguilar Garza

Agradezco principalmente a Dios por brindarme sabiduría, entendimiento y fortaleza en el duro camino hacia la culminación de mi carrera; a Beatriz Escobar por su apoyo incondicional en el desarrollo de este trabajo y su invaluable aportación en la elaboración del mismo. Agradezco de igual manera a Mario Montesino el tiempo que dedico a la lectura del trabajo, y sus observaciones las cuales añadieron mucho valor al documento final de esta investigación. A Leonardo Aguilar, mi compañero de investigación y amigo, por su valiosa aportación, su amistad y su apoyo considerable a lo largo de la carrera. A mis padres y mi abuela Marta, quienes con su esfuerzo, amor, confianza, comprensión y sacrificio han estado siempre apoyándome incondicionalmente para que siga adelante, a mis hermanos gracias por todo su animo; a mi novia Rocío quién estuvo siempre dándome todo su apoyo, su amor y el sacrificio de su tiempo; finalmente a Diana Guevara, Aminta Guevara y a todos mis amigos que indirectamente colaboraron en la elaboración de este trabajo.

Miguel Ernesto Parada Rivera.

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN GENERAL	7
<i>CAPÍTULO 1: Distintas formas de medir la pobreza y algunas reflexiones sobre sus causas a partir del estudio de las teorías de la distribución de las principales corrientes de pensamiento económico.</i>	
Introducción	11
1.1 Conceptualizando la pobreza	13
1.1.1 Enfoque de subsistencia	16
1.1.2 Enfoque de necesidades básicas	19
1.1.3 Enfoque de privación relativa	22
1.1.4 Enfoque de capacidades	26
1.1.5 Pobreza como exclusión social	30
1.1.6 Algunas discrepancias entre el enfoque de pobreza absoluta y el enfoque de pobreza relativa	33
1.1.7 Elementos fundamentales adoptados por el grupo para el desarrollo de la investigación	36
1.2 Revisión de las teorías de la distribución de la escuela clásica, marxista y neoclásica	41
1.2.1 La teoría de la distribución dentro de la Economía Política Clásica	41
1.2.1.1 Adam Smith	43
1.2.1.2 David Ricardo	45
1.2.1.3 John Stuart Mill	51
1.2.2 Teorías de la distribución en la escuela marxista	53
1.2.3 Teorías de la distribución para la teoría económica neoclásica	65
1.2.4 Reflexiones finales respecto a las causas de la pobreza a partir de las teorías de la distribución	76
Fuentes y Bibliografía	85
<i>CAPÍTULO 2: Distintos métodos utilizados en la medición de la pobreza. Un análisis sobre la línea de pobreza y el mapa de pobreza en El Salvador</i>	
Introducción	87
2.1 Métodos para la identificación de pobres, clasificación por el enfoque directo e indirecto	88
2.1.1 El Enfoque Directo	91
2.1.1.2 Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	91
2.1.1.2.1 Proceso de selección de indicadores del método NBI	92
2.1.1.2.2 Agregación de los indicadores del método NBI	96
2.1.1.2.3 Ventajas y desventajas del método NBI	98
2.1.1.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)	99
2.1.1.3.1 Método de cálculo del IDH	101
2.1.1.3.2 Ventajas y desventajas identificadas en el IDH	104
2.1.2 El Enfoque Indirecto	105

2.1.2.1	El método del consumo calórico	106
2.1.2.2.	Método del costo de las necesidades básicas	107
2.1.2.2.1	Diferentes líneas de pobreza dentro del método de costo de necesidades básicas	108
2.1.2.2.2	Algunas desventajas y críticas al método del costo de necesidades básicas	111
2.1.2.3	Método Relativo	112
2.1.2.3.1	Líneas de pobreza relativas	112
2.1.2.3.2	Críticas al método relativo	113
2.1.2.4	Método Subjetivo	114
2.1.2.4.1	Preguntas utilizadas en el método subjetivo	115
2.1.2.4.2	Cálculo de líneas de pobreza subjetiva	117
2.1.2.4.3	Ventajas y desventajas del método subjetivo	119
2.1.3	Agregación	120
2.1.3.1	Axiomas para las medidas de pobreza	120
2.1.3.2	Medidas de pobreza	123
2.2	Forma de medir la pobreza en El Salvador	130
2.2.1	Construcción de la canasta básica alimentaria en El Salvador	132
2.2.1.1	Antecedentes	132
2.2.1.2	Canasta Básica Alimentaria (CBA)	133
2.2.1.3	Determinación del costo de la CBA	135
2.2.1.4	Canasta Básica Ampliada	138
2.2.1.5	Observaciones a la línea de pobreza en El Salvador	138
2.3	Observaciones al Mapa de Pobreza de El Salvador	144
2.3.1	Construcción de una base de datos única	144
2.3.2	Establecimiento de la línea de pobreza CBA	147
2.3.3	Focalización municipal	150
2.3.4	Ordenamiento municipal por prioridad	152
2.3.5	Capacidad de reflejar la realidad	154
2.3.6	Una propuesta de medición	156
2.3.7	Reflexión sobre la forma de medir la pobreza en El Salvador	159
	Fuentes y Bibliografía	162

CAPÍTULO 3: Consideraciones respecto al papel del Estado frente al fenómeno de la pobreza

	Introducción	164
3.1	El papel del Estado en la teoría económica	168
3.1.1	Las funciones del Estado capitalista para la teoría marxista	168
3.1.2.	Crítica a la concepción ortodoxa del papel del Estado en la economía	175
3.1.3	El papel del estado dentro de la teoría económica Keynesiana	182
3.1.4	Algunas implicaciones históricas de la adopción del modelo de política keynesiana	185
3.1.5	Las actividades económicas del Estado capitalista	189
3.1.5.1	Actividades de la administración pública en general	191

3.1.5.1.1	Los servicios públicos	192
3.1.5.1.2	Las actividades redistributivas	193
3.1.5.1.3	Ejecución de trabajos públicos	194
3.1.5.1.4	El financiamiento del gasto público	196
3.2.	La adopción del modelo neoliberal de política económica	199
3.2.1	Fundamentos ideológicos del neoliberalismo	199
3.2.2	La transición del modelo keynesiano al modelo neoliberal	209
3.3	Consolidación del neoliberalismo como modelo hegemónico de política económica	227
3.3.1	La implementación del modelo neoliberal en Latinoamérica: el “consenso de Washington y los programas de ajuste estructural (PAE)	227
3.3.2	La aplicación de los programas de ajuste estructural en El Salvador	242
3.3.3	La flexibilización laboral y su impacto sobre la profundización de la pobreza	246
3.3.4	La privatización y su impacto sobre la profundización de la pobreza	256
3.3.5	Efecto de los programas de ajuste estructural sobre la desigualdad y la pobreza	261
3.3.6	La política Social del neoliberalismo: el asistencialismo focalizado	272
3.3.6.1	El ataque al Estado de Bienestar como antecedente de las reformas neoliberales de política social	272
3.3.6.2	Caracterización del modelo neoliberal de política social	275
3.3.6.3	La construcción de un modelo de ciudadanía social como alternativa al modelo social de política neoliberal	280
3.3.6.4	Algunas consideraciones finales respecto a la política social en el modelo neoliberal y su papel en el disciplinamiento social	285
3.3.7	La concreción de la política social neoliberal en El Salvador: el programa Red Solidaria	290
3.3.7.1	Lógica de implementación del programa Red Solidaria	290
3.3.7.2	Objetivos y principios señalados y no señalados del programa Red Solidaria	301
3.3.7.3	Ejes de intervención del programa Red Solidaria	310
3.3.7.4	Sostenibilidad del programa Red Solidaria	322
3.3.7.5	Algunas consideraciones finales respecto a la implementación del programa Red Solidaria	325
	Fuentes y Bibliografía	328
	CAPITULO 4: Reflexiones finales	331
	ANEXOS	341

INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo es un intento por realizar una aproximación a la comprensión de la dinámica del empobrecimiento que afecta hasta el día de hoy a grandes proporciones de la población mundial, a tal punto de sentenciarlos a una condición estructural de pobreza. Una forma de avanzar en tal dirección es enfocarnos en señalar a los agentes y estructuras que contribuyen a producir, mantener y reproducir la pobreza.

El incremento de la pobreza y la desigualdad en el mundo, y en América Latina en particular, ha alcanzado tal magnitud que se ha convertido en tema de la agenda de gobiernos, organismos internacionales de “desarrollo” y distintos grupos sociales preocupados por la continua disminución en el bienestar, generada por el funcionamiento del capitalismo en la región.

Sin embargo, aún cuando existe una amplia gama de investigaciones referentes al estudio de la pobreza, en su gran mayoría no han puesto el énfasis en las características particulares de las relaciones económicas y sociales que producen y reproducen la pobreza en forma no sólo masiva y sistemática, sino también cada vez más aguda. Para las últimas décadas, con la progresiva hegemonía del pensamiento neoliberal sobre las intervenciones gubernamentales y sociales, el acento se ha puesto en la descripción de las características que asume la pobreza, que ha sido considerada como un “estado”, junto a un interés sobredimensionado por su medición. De esta forma, se ha dejado de lado el aspecto más fundamental de las causas que la generan.

Para comprender las causas que producen la pobreza, se vuelve fundamental el conocimiento de los aspectos económicos inherentes al sistema capitalista, los que determinan su comportamiento. Como intentaremos mostrar en esta investigación, existen fuerzas históricas estructurales que generan la pobreza. La producción de la pobreza masiva puede explicarse en buena medida como resultado del conflicto existente entre la lógica del capital y el bienestar, y los intereses contradictorios entre el capital y el trabajo. En el

marco de la sociedad actual, la carencia, precariedad o bajos ingresos provenientes de la venta de la fuerza de trabajo o del autoempleo, son aspectos fundamentales que explican la existencia de la pobreza y su permanencia en el tiempo.

Junto a todos los procesos productores de pobreza, existen factores que contribuyen a profundizar o contrarrestar las tendencias propias del sistema capitalista globalizado en la distribución de los recursos. El Estado puede jugar un papel en dicho sentido al regular, al menos de forma parcial, los intereses capitalistas respecto a la concentración de la riqueza nacional, aminorando la tendencia a la creciente desigualdad mediante políticas económicas que promuevan empleos que permitan una vida digna y que generen una distribución equitativa de la riqueza.

El trabajo juega un lugar muy importante al examinar las condiciones económicas, políticas y sociales que favorecen la generación de la pobreza y la desigualdad. Esto se debe a que, en buena medida, la pobreza material, en el capitalismo, está asociada a la falta de medios de producción para producir medios de vida, o bien, a la falta de empleo que permita cubrir las necesidades. Esto es a lo que Marx denominó *superpoblación relativa*. Esta superpoblación relativa es el resultado del aumento de la composición orgánica del capital, respondiendo a la constante necesidad de éste de incrementar la productividad de la mano de obra. Así, el capital expulsa (de forma temporal o permanente) a una parte de la fuerza de trabajo disponible, mano de obra que sobra a sus necesidades de explotación y que le permite, a la vez, mantener bajo el salario pagado; redundando todo esto en mayor acumulación, por un lado, y mayor pobreza por el otro. Se hace evidente entonces lo mencionado: la pobreza no constituye un estado sino el producto de la lógica de acumulación capitalista.

En el afán de mostrar las proposiciones efectuadas con anterioridad hemos dividido el trabajo en tres capítulos:

El *capítulo 1* se dedica a hacer una breve revisión de los principales enfoques para la conceptualización de la pobreza. Nuestro objetivo es mostrar

los componentes contenidos en estos enfoques para descubrir hasta qué nivel son capaces de captar la verdadera magnitud de la pobreza así como de la dinámica que la reproduce, en el marco de funcionamiento del sistema económico capitalista. Asimismo, haremos un estudio de las teorías de la distribución de los principales autores de la Economía Política -clásica y marxista– y de la teoría neoclásica. Con ello pretendemos explicitar aquellos mecanismos que, desde la percepción de estos autores, podrían ser considerados como generadores de pobreza al interior del capitalismo, en virtud de su tendencia a la generación de niveles cada vez mayores de desigualdad económica y social.

En el *capítulo 2* hacemos una revisión de los principales enfoques para la medición de la pobreza. Acto seguido, pasamos a estudiar la forma en se realiza dicha medición para la sociedad salvadoreña en la actualidad, con el objetivo de probar si esta medida constituye un reflejo adecuado de la situación de pobreza imperante en nuestro país y proponer al mismo tiempo algunos elementos que deberían ser tomados en cuenta para la elaboración de una medida de pobreza de carácter más integral. Se efectúan asimismo algunos señalamientos a la metodología empleada en la elaboración del mapa de pobreza, realizado para el caso de El Salvador por el Fondo para la Inversión Social y el Desarrollo Local (FISDL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – El salvador, en virtud de su importancia para la aplicación del nuevo modelo de política social que viene impulsándose desde los organismos internacionales y la esfera gubernamental en el contexto que surge tras la aplicación de los programas de ajuste estructural en el país.

El *capítulo 3* está dedicado al estudio del papel ejercido por el Estado frente a la dinámica de empobrecimiento experimentada al interior del sistema económico capitalista. En un primer momento se trata de efectuar un estudio sobre el papel concedido al Estado desde las principales corrientes de pensamiento económico, en el marco de las relaciones entre clases sociales y desde la lógica que impulsa el funcionamiento del sistema capitalista, como es

la obtención de ganancia. Posteriormente hacemos una revisión de las medidas de reestructuración impulsadas en América Latina y más particularmente en el Salvador, en el marco de la implementación del modelo neoliberal. Pretendemos mostrar cómo dichas medidas han producido una alteración profunda en la reproducción social de las personas como resultado de nuevas formas de explotación del trabajo y de las reformas del estado, generando una creciente exclusión social –aumento de la pobreza, empobrecimiento de los sectores medios, precarización del trabajo – y la pérdida de derechos sociales asociados a una condición de ciudadanía política.

Asimismo, intentamos evidenciar cómo las transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo –desregulación, flexibilización y precarización, promovidas por el Consenso de Washington– han debilitado e incluso eliminado los derechos laborales, aumentando la exclusión y la pobreza. Estos mecanismos han dado lugar, de igual manera, a una disminución en la posibilidad de la reproducción de la vida al generarse desempleo (con el consecuente crecimiento del sector informal y del subempleo), disminución de los salarios reales, y el debilitamiento de las regulaciones de las condiciones de trabajo, entre otros. Por último, hacemos un estudio de las transformaciones operadas en las políticas sociales y su relación con la pobreza. Lo que queremos es mostrar cómo las políticas promovidas desde los organismos internacionales y gobiernos nacionales para “erradicar la pobreza” –efectuamos para ello un análisis para el caso concreto del programa Red Solidaria en El Salvador–, no son herramientas adecuadas para lograr éste cometido, en tanto que su lógica de implementación únicamente contribuye a reforzar la desigualdad y, paradójicamente, a incrementar la pobreza.

CAPÍTULO 1

DISTINTAS DEFINICIONES DE POBREZA Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SUS CAUSAS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LAS TEORÍAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CORRIENTES DE PENSAMIENTO ECONÓMICO

Introducción

El emprendimiento de una investigación respecto a la pobreza, lleva aparejado desde nuestro punto de vista, la necesidad ineludible de efectuar una revisión de los principales enfoques utilizados para la conceptualización de esta. La primera parte de este capítulo está dedicada a dicha tarea, con el objetivo de llevar a cabo una breve revisión de los enfoques más utilizados para conceptualizar la pobreza, de tal manera que seamos capaces de señalar sus características principales, así como de señalar las principales críticas que se ha hecho a estos enfoques respecto a su capacidad de aprehender la magnitud y la forma en que se origina la pobreza.

Ya que se trata de un fenómeno multidimensional, y en cuya investigación se entrelazan con frecuencia aspectos de carácter ideológico, entendemos que no es posible proveer un concepto definitivo y/o completo de pobreza. Por lo tanto, más que un intento riguroso por determinar un concepto inequívoco de pobreza, pretendemos mostrar aquí las aportaciones de los principales autores que han contribuido en su investigación. Esto implica, en muchos casos, el descubrimiento de posiciones encontradas respecto a la forma en la que la pobreza es concebida, y en definitiva, el carácter que cada

enfoque otorga a la pobreza con respecto a la totalidad del sistema económico-social dominante.

Hacemos énfasis en la posición que le es otorgada a la pobreza dentro del sistema económico, en tanto que en la mayoría de los enfoques ha sido concebida cual si se tratara de un fenómeno “natural” y de carácter transhistórico. Al presentarla de esta forma, pareciera que la pobreza ha existido desde siempre, como un fenómeno que precede la historia misma, y debido a este carácter “natural” nuestro énfasis debería reducirse a medirla, pasando por alto -tal vez de una forma no tan desintencionada- la cuestión más fundamental de las causas que la generan. De esta suerte, intentaremos en este capítulo, revelar elementos que nos permitan mostrar que la pobreza no constituye una condición inexorable de ciertos grupos poblacionales considerados como “vulnerables”, sino una manifestación visible de la forma extremadamente desigual en la cual se distribuyen los recursos dentro del sistema capitalista, a un grado tal, que condena a una gran parte de la población mundial a condiciones de vida inaceptables. De modo que, una vez estudiados los distintos enfoques para la conceptualización de la pobreza, señalaremos cuál de ellos aporta más elementos a la perspectiva desde la cual se realiza nuestra investigación, así como aquellos elementos de los distintos enfoques que contribuyen a legitimizar el discurso reduccionista de la pobreza que ha venido pregonándose en los últimos años.

La segunda parte de este capítulo, se enfoca por su parte en develar aquellos mecanismos que determinan la manera en que se distribuyen los ingresos dentro de la sociedad capitalista, y que posibilitan la reproducción sistemática de la desigualdad. Para ello, haremos un estudio de las aportaciones realizadas por los principales autores de la economía política clásica y de la escuela marxista, respecto a la forma en la que éstos concebían que debiera llevarse a cabo la distribución del ingreso. Así mismo, haremos un estudio de la teoría neoclásica, en tanto constituye la teoría económica dominante, en aquellos aspectos que se relacionan a la asignación de los

recursos desde su concepción. Al interior de esta teoría, se da un marcado cambio de énfasis con respecto a la teoría clásica y a la teoría marxista, en tanto que la distribución pasa a ser concebida como un mecanismo determinado por una mera relación técnica (capital-trabajo), y al serlo de esa manera, pasa a regirse por la eficiencia en lugar de por la satisfacción de las necesidades humanas.

Al estudiar las posturas de estas grandes corrientes de pensamiento (Economía Política y Teoría Neoclásica), cuyos postulados aparecen como contradictorios en lo que respecta a los mecanismos que determinan la distribución de los recursos, pretendemos evidenciar el énfasis distinto que cada uno otorga a los seres humanos (y a su reproducción en tanto seres vivientes), y la forma en que esto puede traducirse en mecanismos de distribución tan desiguales que excluyen de los beneficios económicos a una parte mayoritaria de la población mundial al punto de condenarlos a una situación estructural de pobreza. Nuestra idea es que a la base de este fenómeno, está la desigualdad, por lo que la revisión de las teorías de la distribución de las grandes escuelas de pensamiento económico puede acercarnos a una respuesta certera sobre el poco tratado tema de las causas de la pobreza y su permanencia en el tiempo. Conocer cómo cada escuela explica que debe de hacerse la distribución de lo producido, partiendo de sus distintas *preocupaciones*, puede además ayudarnos a entender no sólo por qué existe la pobreza, sino también por qué ha evolucionado como lo ha hecho a lo largo de la historia del sistema capitalista.

1.1 Conceptualizando la pobreza

Se han realizado una cantidad de estudios muy diversos con el afán de conceptualizar el fenómeno de la pobreza. En cada uno de ellos, el significado que le es atribuido es distinto, ya que los distintos enfoques desde las cuales se han llevado a cabo dichos estudios sobre la pobreza, la asocian a factores

diferentes en cada caso. Es por ello que, dado su carácter multidimensional, el término pobreza no posee una definición única y universal, en tanto que puede ser analizado desde distintas perspectivas en razón de los múltiples factores a los que se encuentra asociado.

Si admitimos asimismo que la pobreza no se produce en un vacío social, sino que existe dentro de un orden social dinámico y cambiante, vemos que la tarea de conceptualizarla se vuelve aún más compleja, pues el marco referencial para su estudio se encuentra en constante movimiento a medida que adquiere nuevas dimensiones y magnitudes, al pasar de un periodo histórico a otro y/o al concebirla desde espacios geográficos distintos.

No resulta atrevido entonces afirmar, que existe un componente ideológico en la forma de interpretar la pobreza de los distintos enfoques que se han formulado, y que éste tiene una importancia significativa en los mismos. Peter Townsend defiende este punto de vista cuando sugiere la existencia de un entramado de intereses con respecto a las distintas interpretaciones que se han dado respecto a la pobreza, la cual según él, difiere en los países industrializados respecto a los países pobres debido a que *“las elites dominantes han buscado marginar el concepto y negar, o minimizar y trivializar el fenómeno, y porque la pobreza no es, o no solo es, una idea arbitraria de sus espectadores”*¹.

En este sentido, Townsend señala que hay una necesidad apremiante de emprender un estudio de la pobreza a través de investigaciones coherentes y el uso del análisis científico. Ello implica, desde su perspectiva, la necesidad de dejar atrás la falsedad ideológica, así como la confusión técnica que genera la elección de umbrales de ingreso arbitrarios en distintos países.

Además de que el concepto de pobreza ha diferido para distintos espacios geográficos; el interés en el mismo permanece desde hace cientos de años, y la forma en la que se percibe ha tendido inevitablemente a modificarse

¹ Townsend, Peter. *“La conceptualización de la pobreza”*, en *“Pobreza: Desarrollos Conceptuales y Metodológicos”*. Mayo 2003, vol. 53, núm. 5 de Comercio Exterior. Julio Boltvinik, México. Pág. 445

con el tiempo. Un elemento característico identificado por Townsend respecto a la posición de los gobiernos y los grupos dirigentes frente a la pobreza es que estos se han visto obligados, aunque con reservas, a definir las necesidades de los pobres en relación con su ingreso. De esta manera, en el Reino Unido y otras partes de Europa, ya existían formas de ayuda para los pobres en establecimientos especiales mucho antes de la revolución industrial².

Para el caso específico del Reino Unido en el año de 1834, la creación de un modelo de atención a los pobres estuvo basado en el principio de “menor elegibilidad” de acuerdo al cual, *“los contribuyentes querían que los costos de manutención de los pobres se mantuvieran lo más bajos posibles y quienes estaban a cargo de la economía, al igual que los patrones, deseaban que los pobres estuvieran preparados para aceptar los salarios más bajos ofrecidos”*³. Dentro de este sistema, las ayudas consistían algunas veces únicamente de pan y otras mercancías, en ocasiones de dinero en efectivo, o de una combinación de pan y dinero. Estas eran las únicas ayudas puestas a disposición de la población en dicho contexto, lo cual se explica por la racionalización que pretendía impulsarse desde un Estado industrial moderno.

Es en respuesta a esta clase de modelos de atención a la pobreza, que se generaron presiones para definir las necesidades mínimas de las personas que gozaban de los beneficios institucionales del sistema, así como de los pobres que se encontraban fuera de este. A partir de esto se dio lugar a una nueva etapa de trabajo, relativamente más “científico”, sobre la pobreza.

De esta forma, para generar una mayor comprensión, en nuestro afán de efectuar un análisis de la pobreza, resulta necesario hacer un estudio de los principales enfoques existentes para la conceptualización de la misma, los cuales abordaremos en forma individual poniendo un acento fundamental en señalar sus fortalezas y debilidades.

² *Ibíd.* Pág. 446

³ *Ídem.*

1.1.1 Enfoque de subsistencia

El enfoque de subsistencia fue desarrollado en toda su extensión en el siglo XX. Sin embargo, un intento por remontarnos a sus orígenes nos lleva al Reino Unido del siglo XIX, en el período en el cual, de acuerdo a las Leyes de Pobres, *“las necesidades de estos se habían medido en términos de cantidades de pan o harina, o su equivalente en efectivo”*⁴. Townsend remarca el hecho que ya en esa época, existía una identificación de las necesidades humanas con la obtención de unos requerimientos nutricionales determinados, que tenían como finalidad última, la mera supervivencia.

Posteriormente, para el período comprendido entre 1939 y 1945, se da un paso adelante con el establecimiento de un estándar de subsistencia; ello gracias al trabajo impulsado por nutriólogos y luego a través de un informe de seguridad social redactado por William Beveridge para el Reino Unido en la época antes señalada.

Desde el trabajo impulsado por los nutriólogos, se estableció que una familia vivía en la pobreza *“cuando su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física”*⁵. Townsend señala cómo, al hablar de satisfactores básicos mínimos, el acento estaba puesto fundamentalmente en la comida, que constituía la porción más importante de la subsistencia, por lo cual, a pesar de considerar una parte del ingreso para otros artículos, ésta era muy pequeña.

El concepto de subsistencia ha sido muy objetado, debido fundamentalmente a que sólo considera necesidades materiales y no otras necesidades sociales. Townsend ha señalado a este respecto que las necesidades humanas *“se interpretan como si fueran predominantemente físicas, deponiendo el componente de necesidades sociales, que contienen*

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

*aspectos como las instalaciones y servicios públicos que son el fruto de un esfuerzo colectivo*⁶.

De igual manera, no es concebible pensar que las personas son únicamente individuos que necesitan de una cierta dieta mínima prefijada para satisfacer los requerimientos de su energía física. Más aún, la cantidad y el costo de una canasta básica de alimentos varían según los roles que desempeñan las personas, según la cultura alimentaria que incluye determinados artículos en una dieta particular, según haya auto-producción en la familia y de acuerdo a los bienes que se encuentren disponibles en sus mercados locales. Asimismo, el papel de las personas en la sociedad no se limita al de simples consumidores de bienes, sino que son también los productores de esos bienes y participan en forma activa de relaciones sociales complejas⁷.

Un procedimiento elemental del enfoque de pobreza como subsistencia, consiste en el establecimiento de una cesta mínima de bienes que garanticen el mantenimiento de la eficiencia física. Se han efectuado una serie de críticas a dicho procedimiento, de las cuales hacemos mención en seguida:

En primer lugar, en la determinación de los requerimientos nutricionales, hay diferencias significativas de acuerdo con los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo de cada población. Aún para el caso de un grupo específico en una población determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión. Por ende, resulta difícil establecer una delimitación en alguna parte. Así, los llamados “requerimientos nutricionales mínimos” contienen una arbitrariedad intrínseca que va más allá de las variaciones entre grupos y regiones.

⁶ Davison, Julián. (2004) “*Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas*”. Revista análisis económico, Vol. XIX, número 042. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México. Consultado el 3 de Abril de 2007, en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/413/41304213.pdf>, Pág. 279

⁷ Bustelo, Eduardo. (1999) “*Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*”. Trabajo presentado al Foro Internacional sobre Desarrollo con Sentido Humano celebrado en Guanajuato, México los días 15 y 16 de enero de 1999. Consultado el 13 de Abril 2007, en: http://www.cna.gov.ec/archivos/pobreza_moral_e_bustello.pdf, Pág. 8

En segundo lugar, para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos es necesario seleccionar los bienes específicos. Aún y cuando puede resultar fácil resolver este ejercicio de programación de la dieta alimenticia a través de la elección de una dieta de costo mínimo que cubra unos determinados requerimientos nutricionales, a partir de bienes alimenticios con un precio establecido, no es clara la relevancia de este procedimiento. Ello debido a que, tal y como afirma Sen, *“por lo común, la dieta resultante es de un costo exageradamente bajo, pero monótona en grado monumental, y los hábitos alimentarios de la gente no están determinados en la realidad por tales ejercicios de minimización de costos”*⁸. Podemos ver entonces que, son los hábitos de consumo de las personas, los que realmente determinan los ingresos que posibilitan satisfacer los requerimientos nutricionales.

En tercer lugar, existen grandes dificultades para definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. Por lo común, este problema se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Así, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingresos. No obstante, la proporción gastada en alimentos varía con los hábitos y la cultura, así como también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios. Es común entonces que estos supuestos no se cumplan en la realidad. Sen ejemplifica esta situación cuando señala que *“los cálculos de requerimientos de subsistencia de Lord Beveridge durante la segunda guerra mundial se alejaron mucho de la realidad, en vista de que los británicos gastaban en comida una porción de su ingreso muy inferior a la que se había supuesto”*⁹.

Antes de concluir con este enfoque, es preciso señalar, que el concepto de subsistencia ha tenido gran atractivo para los teóricos liberales

⁸ Sen, Amartya. (n.d) *“Sobre conceptos y medidas de pobreza”*. Consultado el 24 de Abril de 2007, en:

<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/senmedida%20de%20la%20pobreza.htm>

⁹ Ídem.

precisamente en razón de su alcance limitado y, por consiguiente, sus implicaciones limitadas para la elaboración de una reforma socio-estructural, lo que ha permitido que la pobreza se reconcilie con más facilidad con el individualismo y los valores fundamentales del libre mercado.

1.1.2 Enfoque de necesidades básicas

El enfoque de las necesidades básicas incluye dos elementos fundamentales: Primero, abarca los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia, alimentación, techo, vestido, así como cierto mobiliario y equipo doméstico. Segundo, se incluyen servicios esenciales que se proveen para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de salud, educación e instalaciones.

El concepto de necesidades básicas es una extensión del concepto de subsistencia e incluye el conjunto de necesidades requeridas por una comunidad como un todo y no ya, en base a necesidades individuales o de las familias para su sobrevivencia física. Implica también considerar la estructura de facilidades y servicios universales y públicos con que una comunidad puede contar, particularmente en salud y educación. No obstante, definir el “conjunto de necesidades” de una comunidad forma parte de la dificultad del concepto ya que resulta difícil determinar cuáles son los criterios para escoger y caracterizar los bienes y servicios a ser incluidos. Asimismo, es necesario establecer suposiciones complejas respecto a cómo funciona una comunidad, cuáles son sus necesidades y, en qué nivel una sociedad específica está dispuesta a satisfacer dichas necesidades en un período histórico particular.

Como ya se señaló, el enfoque de necesidades básicas viene a constituirse en una extensión del concepto de subsistencia, en tanto que se reconoce el derecho a una dotación mínima de bienes necesarios para la supervivencia, así como de una serie de beneficios sociales elementales. A pesar del reconocimiento de dichos beneficios como un derecho de todos los

individuos, su definición, como señala Townsend, ha sido improvisada, no habiéndose basado en un sistema de criterios consistentes y analizados con detenimiento. Se da entonces un cambio notorio, en tanto que se han aceptado las necesidades sociales, al menos en forma conceptual, aunque sin profundizar respecto a su nivel, alcance o interrelaciones¹⁰.

En un sentido similar, Townsend señala que cuanto más se restringe el concepto de pobreza a un ingreso que sea capaz de cubrir únicamente los bienes y servicios individuales de primera necesidad, e incluso a los bienes colectivos y servicios públicos, es más fácil argumentar que el único requerimiento para superar la pobreza consiste en un aumento de la riqueza material de un país. Por el contrario, una vez se amplía el concepto a un ingreso suficiente que permita incluir, además, necesidades sociales básicas, como la salud, el bienestar, el cumplimiento de obligaciones dentro de la familia, la ciudadanía y el trabajo, y la participación comunitaria, se vuelve imperativo el reconocer que deben desarrollarse otra serie de condiciones, más allá del simple crecimiento en la riqueza material, y, entre las cuales Townsend incluye: *“la necesidad de desarrollar una combinación compleja de crecimiento, redistribución, reorganización del comercio y de otras relaciones institucionales, así como de integrar nuevas asociaciones sociales con las tradicionales”*¹¹.

El concepto de pobreza como subsistencia es consistente con la política económico-social neoliberal debido a su énfasis en el individuo y por sus escasas implicaciones económicas en el caso que se implementen reformas sociales. A su vez, el concepto de necesidades básicas representa un avance con respecto al de subsistencia puesto que incluye la idea de servicios públicos mínimos universales, particularmente en salud y educación. Sin embargo, no incluye plenamente la idea de necesidades no materiales y más específicamente, ninguno de los dos conceptos –ni el de subsistencia ni el de necesidades básicas- hacen referencia al fenómeno de la pobreza y su relación

¹⁰ Op. Cit. Townsend, Pág. 448

¹¹ Ídem.

de causalidad con la riqueza, es decir, al nivel de igualdad o justicia imperantes en una sociedad particular¹².

El enfoque de necesidades básicas, se ha desarrollado fundamentalmente en el campo de la economía y en la actualidad es promovido por el Banco Mundial en su política de “lucha contra la pobreza”. Con la promoción de este enfoque, se da lugar al establecimiento de una categoría conceptual vinculada a un discurso reduccionista, que se fundamenta en la idea de que el mercado no debe tener ningún tipo de regulaciones, y que aquellos que no lograron triunfar en él (los fracasados), los pobres, sólo deben acceder a necesidades básicas.

Así, las teorías de las necesidades básicas, se basan en una posición teórica que en general presenta como inevitable la desigualdad en la distribución de la riqueza y responde en forma pesimista a la posibilidad de resolver esta inequidad de una manera que favorezca el aumento del bienestar. Tal como afirma Sonia Leguizamón, esta clase de teorías, *“desmerecen las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, junto al debilitamiento de la política como ámbito para disminuir las desigualdades sociales. Proponen desvincular la protección social de los derechos, llevando la satisfacción de las necesidades a un piso mínimo para los pobres”*¹³.

De esta suerte, el enfoque de necesidades básicas está asociado a la idea de provisión de ingresos mínimos a los que quedan fuera del mercado. En el contexto de la situación actual de los países latinoamericanos, dicha provisión en diferentes áreas (alimentaria, salud, educación y saneamiento) tendría un efecto de amortiguamiento o “colchón” de las reformas estructurales que los organismos de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promueven para los países “subdesarrollados”.

¹² Op. Cit. Bustelo. Pág. 8

¹³ Álvarez Leguizamón, Sonia. *“Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”*. En Álvarez Leguizamón, S. *“Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores”*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005. Pág. 250.

Vemos entonces, que las teorías de las necesidades básicas proveen de un marco referencial muy limitado para la elaboración de una verdadera reforma económico-social que persiga modificar aquellas estructuras que dan lugar a la reproducción sostenida de la pobreza. En este sentido, no se plantean regular los intereses del capital en favor de la mejora del bienestar de la población. Además, aún y cuando existen diferencias entre los distintos abordajes que las promueven, en su mayoría no favorecen la regulación de las relaciones laborales o la profundización de los derechos sociales, y aún menos se hace referencia a la necesidad de reforzar las organizaciones de trabajadores y no trabajadores o la mayor participación política en los niveles de decisión gubernamental de los sectores de menores recursos¹⁴.

Creemos que el discurso generado desde el enfoque de necesidades básicas -tanto sus teorías como las medidas de intervención a que da lugar- propone profundizar la sobre-explotación de los trabajadores, lo cual se evidencia regularmente en el hecho de que la fuerza de trabajo se remunera por debajo de su valor. Así, si tomamos en cuenta el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, vemos que éste constituye el nivel de vida alcanzado en una sociedad, y no precisamente -como se sugiere en estos enfoques- las necesidades básicas y menos aún los mínimos básicos o biológicos.

1.1.3 Enfoque de privación relativa

Este enfoque surge hasta cierto punto como respuesta a las limitantes ofrecidas por enfoques como el de subsistencia y el de necesidades básicas, como un intento de elaborar una formulación más rigurosa y amplia del significado de la pobreza en que se reconozca la interdependencia entre un concepto “científico” de la pobreza y la estructura institucional o social. Fundamentalmente consiste en *“una transición hacia una relación cambiante entre la privación y el ingreso*

¹⁴ *Ibid.* Pág. 253

*en el curso del tiempo y a través de las comunidades que ocupan diferentes territorios*¹⁵.

Desde este enfoque, una persona u hogar se consideran pobres cuando tienen simultáneamente un estándar de vida y unos ingresos bajos. No son pobres aquellos que tienen unos ingresos bajos pero un estándar de vida razonable, ni quienes tienen un estándar de vida bajo pero unos ingresos elevados. Ambos elementos, bajos ingresos y bajo estándar de vida, son relativos y sólo pueden medirse con precisión en relación con las normas de las personas o de los hogares de la sociedad correspondiente. El concepto “científico” de pobreza puede aplicarse de modo más universal si incluye la noción de recursos. De este modo la pobreza puede definirse como *“el punto en que los recursos se hallan tan exageradamente por debajo de aquellos de que dispone el individuo o familia promedio que los pobres son efectivamente excluidos de los patrones de vida, costumbres y actividades ordinarias”*¹⁶.

En la misma lógica, el concepto de privación relativa supone la adaptación del concepto de pobreza hacia uno que considere el momento histórico concreto en que se sitúa una población específica. Por tanto, si se toma en cuenta los procesos de intensos y rápidos cambios experimentados en las sociedades modernas, veremos que no es realista mantener constante la relación entre necesidades y nivel de ingreso. Durante un período corto de tiempo, por ejemplo, nuevos productos entran en el mercado; los distintos roles sociales se modifican, se reemplazan o se extienden; las costumbres y hábitos sociales se transforman; las relaciones laborales y la situación del empleo cambian dramáticamente; la distancia social entre ricos y pobres puede ampliarse, etc. Asimismo, no podría dejar de considerarse que el carácter de una necesidad es relativo según sean los distintos niveles de ingreso de una sociedad; así, mientras más desequilibrada sea la distribución del ingreso más aberrante será considerada la situación de pobreza.

¹⁵ Op. Cit. Townsend, Pág. 448

¹⁶ Op. Cit. Davison, Pág. 280

Para Townsend la gente sufre de privación relativa *“si no puede satisfacer del todo o en forma suficiente las condiciones de vida –es decir, dietas, comodidades, estándares y servicios– que le permitan desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella por el simple hecho de formar parte de la sociedad”*¹⁷. En consecuencia, cobran una importancia fundamental las condiciones de vida imperantes en la sociedad particular a la cual un grupo de individuos pertenece, pues estas condiciones de vida imperantes constituyen el marco de referencia para determinar si una persona vive en condiciones de pobreza, ya sea porque no cuenta con los recursos, o porque estos le son negados, para acceder a tales condiciones de vida y así cumplir con su papel como miembro de esa sociedad. En otras palabras: pobres no son sólo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de los ingresos y la riqueza sino también aquellos a los que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige.

En esta línea, el tema de si uno es pobre o no, como señala Galbraith, depende no sólo de los ingresos de que se dispone sino también de los ingresos de los demás en la sociedad¹⁸. Dado que las condiciones de vida tienden a cambiar constantemente en las sociedades, las líneas de la pobreza, definidas ya sea por el porcentaje de los ingresos medios o medianos o por el estrato inferior de ingresos o de distribución del consumo, tendrán que cambiar correspondientemente. En este caso, la principal preocupación es la distribución de los ingresos o, más específicamente, con que ingresos cuentan los más desfavorecidos en comparación con el resto de la sociedad.

Para tener una imagen agregada de la pobreza, se define un determinado número de personas pobres a partir del número de personas con ingresos por debajo de cierto nivel de pobreza relativo. Sin embargo, también se aplican otros métodos más complicados, especialmente en las

¹⁷ Op. Cit Townsend, Pág. 450

¹⁸ Wagle, Udaya. (n.d) *Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones*. Consultado el 5 de Abril de 2007 en: <http://www.oei.es/salactsi/wagle.pdf> Pág. 20.

comparaciones entre países. Desde la perspectiva del control de los recursos, como ha sostenido sistemáticamente Townsend, los pobres son *“aquellos que carecen de recursos adecuados para adquirir cierto tipo de dieta alimentaria, para participar en ciertas actividades y para disfrutar de cierto nivel de vida y seguridad”*¹⁹. En este caso, el análisis se centra en la distribución de los recursos, que diferencia e incluso excluye a los pobres del resto de la sociedad.

Amartya Sen ha efectuado una crítica al enfoque de privación relativa, basándose en la idea que éste no puede ser realmente la única base del concepto de pobreza, pues según él existe un núcleo irreductible de privación absoluta *“que se traduce en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de privación relativa es complementario y no sustitutivo del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta”*²⁰.

En nuestra opinión, este tipo de señalamientos, muy consecuentes con el planteamiento neoliberal, pretenden ocultar el carácter relativo de la pobreza respecto de la riqueza, esto es, considerar la pobreza aislada de la distribución total del ingreso y la riqueza de una sociedad determinada. El problema en América Latina –la región del mundo con las mayores desigualdades de riqueza e ingreso- es de pobreza y riqueza, o en otras palabras, el problema no es sólo la pobreza, sino la carencia de igualdad.

En lo que respecta al enfoque de privación relativa, creemos que presenta una gran ventaja respecto al resto de enfoques en tanto que considera el nivel de vida como un proceso dinámico, por lo cual éste depende de las sucesivas incorporaciones de bienes y servicios a la canasta de consumo familiar, por el aumento progresivo del ingreso promedio y el acceso a bienes desmercantilizados que constituyen derechos o asistencia. En contraposición a esto, los enfoques basados en una idea de mínimos vitales, resultan contradictorios en un mundo donde se abren cada día más expectativas para

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 21.

²⁰ *Op. Cit.* Davison. Pág. 281.

aumentar el bienestar. Dichos enfoques, al fijar el mínimo del nivel de vida en su límite inferior, profundizan la sobreexplotación ya existente. Como veremos en capítulos posteriores, junto a un salario cada vez más desregulado y precarizado, desvinculado de los derechos sociales, y un creciente ejército de desocupados, el discurso generado a partir de los enfoques reduccionistas humaniza un mundo donde las expectativas de vida se establecen en su límite inferior.

1.1.4 Enfoque de capacidades

De acuerdo a los teóricos de este enfoque, la idea de pobreza de capacidades analiza aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de suficiente “bienestar humano”. Así, las capacidades de las personas pueden asumir múltiples dimensiones, como la educación, la salud y otros, y produce un mayor impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios²¹.

Puede pensarse en las “capacidades” como en las actividades que distintos objetos permiten realizar. Para ejemplificar esta definición podemos remitirnos al caso de un bien específico. Una bicicleta es un “bien” que posee distintas características, entre ellas ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la “capacidad” de transportarse. De acuerdo a este razonamiento, los bienes no serían los objetos que determinan el estándar de vida. Ello, en virtud de que la posesión de bienes no indica por sí sola las actividades que un individuo puede realizar, pues estas dependen de las facultades e impedimentos de cada persona. Por lo tanto, *“si bien los objetos proveen la base para una contribución al estándar de vida, no son en sí mismos una parte constituyente de ese estándar”*²². De esta suerte, sería la facultad de

²¹ Op. Cit. Wagle. Pág. 22.

²² Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. (2001) *“Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura”*. Comisión económica para América Latina (CEPAL). Santiago de

realizar acciones lo que determina el nivel de vida, y no los objetos, ni sus características.

Según Muellbauer, esta noción de capacidad pone énfasis “*en la medición de las condiciones físicas y de salud y morbilidad, competencias, nivel educativo y condiciones de vivienda*”²³. Más importante que los ingresos o que la opulencia, de acuerdo a Sen, son los cuadros comparativos de mortalidad, morbilidad, desnutrición, etc., que pueden variar según la etapa de desarrollo de las sociedades. No obstante, aún cuando los niveles de cumplimiento de logros tienden a reflejar el bienestar de las personas, son difíciles cuando no imposibles de medir. Por lo tanto, el enfoque pragmático consiste en medir las capacidades que permiten a las personas lograr una condición de funcionamiento necesaria para mejorar o sostener un nivel superior de bienestar.

Con el argumento de que la "capacidad" es la habilidad de alcanzar un estado de "funcionamiento" o "logros", Sen sostiene que lo importante para evaluar el nivel de vida propio es la capacidad, por ejemplo, de adoptar decisiones bien informadas y vivir una vida larga y saludable. Siguiendo esta línea de argumentación, el PNUD mide la pobreza de capacidades en términos de analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, deficiente salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles²⁴.

No obstante estos señalamientos, sigue siendo incuestionable que las personas necesitan los ingresos para satisfacer necesidades básicas. La noción de capacidad reconoce -como la mayoría de los enfoques de la pobreza- que una persona con ingresos más altos será más capaz que otras de alcanzar un nivel superior de “funcionamiento”. Sin embargo, la relación instrumental entre ingresos y capacidades, depende según este enfoque, de numerosos factores, como la edad, el género, el rol social, la ubicación y la salud. De acuerdo a esto,

Chile, Enero de 2001. Consultado el 5 de Abril de 2007 en:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>, Pág. 48.

²³ Op. Cit. Wagle. Pág.22.

²⁴ Ídem.

una persona que posee mayores conocimientos tendrá una capacidad mayor de transformar los ingresos en un nivel superior de “funcionamiento”. En forma similar, *“un nivel relativo de privación de ingresos puede señalar un cierto nivel de absoluta privación de capacidades”*²⁵.

De acuerdo a la terminología propuesta por Sen, “agencia” es la capacidad de obrar de los seres humanos más allá de las condiciones de carencia que poseen. Las “habilidades” serían las diversas condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas y equivalen a estados de bienestar. Las capacidades serían nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Algo así como destrezas para “aprovechar” oportunidades escasas. Desde este enfoque, si bien se pueden fijar necesidades básicas objetivas universales, el bienestar no es un objetivo colectivo, es individual y relativo a cada persona según sus habilidades²⁶.

Además, la posesión o acceso a bienes y servicios no son los únicos criterios para definir el nivel de vida. De acuerdo a Sen, las tasas de transformación de bienes y servicios a capacidades varían de persona a persona. Desde esta perspectiva, se posibilita un caso en el cual la situación nutricional de dos personas sea diferente a pesar de que su ingesta de alimentos sea igual. Así, se da lugar a una metáfora “metabólica” de lo social que resulta funcional al discurso dominante. Las formas de salir de la pobreza se localizan entonces en el individuo, en su capacidad, habilidad o destreza para hacer uso de los bienes con los que puede contar, no así en la dinámica social que produce la desigualdad. Esta idea de capacidades y habilidades de Sen, ha influenciado fuertemente al discurso del desarrollo humano, al punto de considerar que la pobreza se puede resolver a partir de la provisión de mínimos básicos para los que fracasaron en el mercado (los pobres) y la potenciación de las habilidades individuales o comunitarias de los pobres a partir de una cierta capacidad “metabólica” de las personas²⁷.

²⁵ *Ibíd.* Pág. 23.

²⁶ *Op. Cit.* Leguizamón. Pág. 258.

²⁷ *Ídem.*

Al interior del discurso de este enfoque, se plantea un debate sobre si es posible determinar necesidades universales y si estas son relativas o absolutas. Amartya Sen, en discusión con Townsend, sostiene que *“hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta al análisis de pobreza en términos de privación absoluta”*²⁸.

Vemos entonces que, al interior de este discurso, la “libertad” de las capacidades llevada a la práctica aparece enfrentada a la dura y trivial “falta de cosas”. Se da lugar a una explicación cualitativa e individual (habilidades, capacidades, destrezas) de la forma en que se piensa que las personas deben alcanzar su bienestar. Esto permite explicar la manera en que las personas aprovechan oportunidades en el marco de un contexto de escasez de bienes. Así, parecería que, con el enfoque de capacidades, se da luz a un nuevo descubrimiento: las personas, y sobre todo las personas pobres, no son “flojos” o “inútiles”. Muy al contrario: los pobres tienen “capacidades” y pueden, con recursos limitados, sacar provechos diferenciados si son “buenos jugadores”. De tal manera, al núcleo duro de las necesidades básicas (privación absoluta) se añade una valorización de las personas en términos de destrezas, encubriendo la carencia de bienes frente a las capacidades para conseguirlos, transformarlos o intercambiarlos²⁹.

Además, a pesar que el enfoque sobre la pobreza y las capacidades provee de cierta utilidad, al incorporar factores individuales, en la definición y medición de la pobreza, menoscaba el papel de las relaciones sociales. La idea de Townsend de fuerzas sociales externas sugiere que no sólo las capacidades de la persona determinan su bienestar, con independencia de todos los otros factores. Tener un cierto nivel de capacidad -por ejemplo, educación y buena

²⁸ Op. Cit. Mancero. Pág. 49.

²⁹ Op. Cit. Leguizamón. Pág. 259.

salud- no habilita necesariamente a una persona para obtener los ingresos requeridos para un cierto nivel de bienestar.

Así, la idea de pobreza de capacidades no ha podido reconocer la importancia de los procesos sociales y políticos que sentencian a algunos a esa condición. Esto señala que cualquier discusión sobre la pobreza es incompleta si no incorpora los aspectos de la exclusión económica, política y/o cultural. Esto se debe a que dichos aspectos *“reflejan a conjuntos más amplios de fuerzas sociales y estructurales que desempeñan un papel central en determinar las condiciones de vida de las personas”*³⁰.

1.1.5 Pobreza como exclusión social

La última dimensión de la definición y medición de la pobreza aquí tratada es la exclusión social. Desde este enfoque, las personas pueden ser pobres aún cuando cuenten con ingresos adecuados o medios adecuados para sobrevivir, es decir, un consumo adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestido. Igualmente, es posible que sean pobres aún y cuando sean “capaces” de producir cierto nivel de “funcionamiento”. Es por ello que, el concepto de exclusión social va más allá de las explicaciones económicas.

El concepto de exclusión social, se popularizó en un primer momento en Europa y, sobre todo, en Francia, y a partir de allí se ha utilizado considerablemente en muchos otros países, en forma más o menos precisa respecto a su formulación inicial. Por ejemplo, en los años setenta, se utilizaba el concepto de exclusión social para referirse al proceso que obligaba a numerosas personas a verse excluidas de los beneficios del mercado, como en el caso de los que sufrían el desempleo crónico. En la década de los noventa el concepto fue ampliado de tal manera que los excluidos pasaron a definirse

³⁰ Op. Cit. Wagle. Pág. 24.

como *"grandes grupos de personas parcial o completamente fuera del espectro de los derechos humanos"*³¹.

Una definición ampliamente aceptada de exclusión social ha sido provista por la Fundación Europea al considerarla como *"el proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en que viven"*³². Otros autores son más pragmáticos y se enfocan en los bajos ingresos, los empleos precarios, las deficientes condiciones de viviendas, las tensiones familiares y la alienación social.

Muchos escritos han efectuado planteamientos señalando que la exclusión social da lugar a un cuadro más completo de la pobreza. Así, el International Institute for Labour Studies (IILS) ha llevado a cabo estudios y seminarios regionales para analizar diversas dimensiones de la pobreza y de la exclusión social. Para el caso de Perú, los estudios del IILS han señalado que la exclusión social puede considerarse una causa de la pobreza porque la exclusión en las actividades económicas, sociales y políticas ha limitado las capacidades de las personas para tener acceso a más recursos. En forma similar, para el caso de la India, la pobreza ha surgido como una causa de exclusión social, al imposibilitar que las personas adquieran bienes y servicios para considerarse socialmente incluidos. Sin embargo, en Yemen, la pobreza y la exclusión social parecen ser indistinguibles en el sentido de que una afecta inevitablemente a la otra. A este respecto, Wagle señala que, las conclusiones generales, aún y cuando no son definitivas, indican que *"la exclusión social y la pobreza se refuerzan mutuamente y que una es sumamente importante para explicar la otra"*³³.

En el proceso de exclusión social están contenidas, dimensiones tanto individuales como institucionales, y tiene a su vez consecuencias económicas, políticas, y culturales en la pobreza. La dimensión económica de la exclusión social se produce en la mayoría de las sociedades a través de la discriminación

³¹ *Ibid.* Pág. 25.

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

racial y de género, junto a las distintas formas, en las que a ciertos individuos o grupos se les niega explícita o tácitamente el acceso a ciertas actividades. En este sentido, la exclusión del mercado laboral trae aparejadas consecuencias tan profundas que inclusive provocan aislamiento social o cívico, ya que desvinculan a la persona de importantes lazos y redes sociales. Al remitirnos al caso específico de las sociedades “menos desarrolladas”, la existencia de barreras de diversa índole para ingresar en la economía formal, dan lugar a un proceso de exclusión mediante el cual se confina a los socialmente excluidos a las actividades informales e incluso ilegales, representándoles un alto riesgo y unas perspectivas financieras exiguas³⁴.

Además, la exclusión se hace manifiesta para ciertos individuos o grupos respecto al cumplimiento de sus derechos de ciudadanía y de igualdad política, y de procesos como la organización política, la formación de partidos y el derecho de sufragio. A este respecto, las investigaciones se han enfocado mayoritariamente en temas amplios de derechos sociales y políticos, de igualdad y libertad, desde una perspectiva pragmática³⁵, dejando de lado en la discusión sobre la exclusión social y la pobreza la idea de la participación de las personas en las actividades y los procesos políticos. De allí la importancia de centrar el interés, más allá de la democracia electoral -puesto que bajo la democracia electoral todos supuestamente disfrutaban de igualdad y de derechos políticos-, en votar y participar en actividades políticas.

Para algunas sociedades la existencia de obstáculos explícitos a los procesos de participación política activa se hace evidente, manifestándose en forma de *“restricciones para pertenecer a organizaciones políticas o presentar candidaturas políticas, mientras que en otras hay obstáculos implícitos, entre ellos, la falta de recursos necesarios para participar en actividades y campañas políticas, e incluso para votar”*³⁶. De esta suerte, distintos autores coinciden en señalar que la participación política entre los pobres tiende a ser bastante

³⁴ *Ibíd.* Pág. 26.

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

menor que entre los más favorecidos, incluso en “democracias” supuestamente constituidas como Estados Unidos. Así, el hecho de que algunas personas tengan niveles más bajos de participación política representa una grave desventaja, especialmente para los pobres, ya que sus necesidades e intereses no están reflejados en las políticas y programas públicos introducidos a través de los procesos políticos.

Finalmente, la exclusión social se produce también cuando a los individuos o grupos se les niega el acceso a actividades cívicas o culturales, por ejemplo, en las asociaciones cívicas, en las organizaciones con miembros, en las redes sociales y en otros grupos y funciones sociales y culturales. De acuerdo a Wagle, la importancia de la “pertenencia social” radica en que *“aumenta el capital social a través del proceso de escolarización, movilización y fortalecimiento y contribuye a combatir las desigualdades y la exclusión social”*³⁷. Por lo tanto, la tendencia hacia la pobreza y/o la permanencia en dicha condición se ve reforzada para aquellos que quedan excluidos de las redes sociales y los grupos culturales.

1.1.6 Algunas discrepancias entre el enfoque de pobreza absoluta y el enfoque de pobreza relativa

De acuerdo al autor Spicker, la diferencias entre lo absoluto y relativo no están dentro de la definiciones de pobreza, si no que estas diferencias son más bien interpretaciones de la manera en que se forman socialmente las necesidades.

Mientras que el enfoque absoluto plantea que las necesidades individuales -o al menos algunas de ellas- son independientes de la riqueza de los demás miembros de una sociedad y, el hecho de no satisfacerlas refleja una condición de pobreza en cualquier contexto, el enfoque relativo plantea que las necesidades surgen a partir de comparaciones; comparaciones con los demás miembros de una sociedad, comunidad o país y que la pobreza depende del

³⁷ Ídem.

nivel de riqueza en general. Además este enfoque manifiesta que a medida que la riqueza de una sociedad evidencia incrementos, los estándares sociales muestran el mismo comportamiento ya que también tienden a ser más altos y con estos también aparecen exigentes restricciones legales que provocan que se requieran mayores niveles de ingreso; por lo tanto, éste enfoque deja de manifiesto que la pobreza de una persona dependería del nivel de riqueza de su grupo de referencia (personas con niveles de ingreso alto), y si no se tiene tanto como el grupo de referencia, implica una condición de “privación relativa”.

En contraposición, Sen argumenta que, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un “núcleo irreductible” de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está conformado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación, como por ejemplo, la inanición. Desde dicho razonamiento, la imagen relativa pasa a segundo plano con respecto a la consideración del absolutismo. Aún más, *“si se desvía la atención del hambre y se observan otras manifestaciones del nivel de vida, el espectro absoluto de la pobreza no desaparece, así las consideraciones absolutas no pueden ser inconsecuentes para conceptualizar la pobreza”*³⁸.

Sin embargo, Townsend señala en respuesta que la idea de una necesidad absoluta se desvanece al momento de intentar establecer cualquier conceptualización rigurosa que demuestre la manera en la cual se forman las necesidades en una sociedad, de forma tal que a cada época y lugar corresponde un relativismo total. Para extender esta idea, Townsend señala que *“los satisfactores básicos de la vida no son estáticos. Se adaptan continuamente y se incrementan en la medida en que hay cambios en la sociedad y en sus productos. La creciente estratificación y el desarrollo de la división del trabajo, así como el crecimiento de nuevas y poderosas organizaciones, crean y reconstruyen las necesidades. Por lo que no es posible revisar los niveles de suficiencia sólo para dar cuenta del cambio en los precios,*

³⁸ Op. Cit. Davison. Pág. 284.

*ya que se omitirían las modificaciones y servicios consumidos, así como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad*³⁹.

Sin necesidad de plantear que la pobreza es un subconjunto de la desigualdad, Townsend y otros autores han estudiado la pobreza en función de la noción de “privación relativa”. Partiendo de la idea de que la pobreza depende de la riqueza general, y tomando en cuenta que ésta no es constante en el tiempo, ellos concluyen que el estándar para identificar a los pobres debe definirse en función del nivel general de ingresos. De esta forma, la medición de la pobreza siempre tomará en cuenta los nuevos bienes y actividades necesarios para participar adecuadamente en la sociedad, a medida que crece el nivel general de vida. Los defensores del enfoque “relativo” critican por esta razón el uso de líneas de pobreza “absolutas”, que no incorporan adecuadamente los crecientes requerimientos sociales⁴⁰.

Como solución a este debate, Amartya Sen propone el uso del enfoque de capacidades: la pobreza es “absoluta” en el espacio de las capacidades, pero “relativa” en el espacio de los bienes. La falta de una capacidad es “absoluta” porque no depende de si otras personas la han satisfecho o no. Sin embargo, los bienes necesarios para adquirir esa capacidad pueden ser muy diferentes en distintos tipos de sociedades. Así, *“la característica de ser ‘absoluto’ no significa constancia en el tiempo, ni invariabilidad entre sociedades, ni concentración únicamente en alimentos y nutrición. Es un enfoque para juzgar la privación de una persona en términos absolutos en vez de términos puramente relativos respecto a los niveles disfrutados por otros en la sociedad”*⁴¹.

Al analizar el marco teórico provisto por las teorías basadas en un enfoque de pobreza absoluta, deducimos que su intento por fijar un núcleo de pobreza absoluta responde a un discurso que limita la superación de la pobreza a la satisfacción de las “necesidades básicas” y su provisión a través de un

³⁹ *Ibíd.* Pág. 283-284.

⁴⁰ *Op. Cit.* Mancero. Pág.49.

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 50.

mercado “desregulado” en el cual el acceso real a bienes es cada vez más limitado. Para ello se argumenta que los pobres deben ser los “protagonistas” de su propio desarrollo, lo que significa asegurar, con suerte, mínimos básicos. El mercado se encargará de brindarles el resto de las opciones mediante mecanismos que guíen la “mano invisible” hacia los más desfavorecidos. De esta manera, el hacer de los pobres los “autores” de su propia “salvación” implica asimismo una representación subjetiva y cualitativa de la pobreza, vinculada a la importancia cada vez mayor de las “capacidades de los pobres” en términos de destreza, habilidades e inteligencia. Puede señalarse entonces como esta clase de teorías han derivado en necesidades no tan humanas y en “capacidades” para convertir bienes en satisfactores de manera que los pobres “autogestionen” su propia pobreza. Así, con el descubrimiento de un “núcleo irreductible” de “privación absoluta” de los seres humanos, no se pretende aumentar el bienestar de los ciudadanos, sino de mantener a los trabajadores, los no trabajadores y los ciudadanos en un umbral, en la línea del simple mantenimiento de la vida.

1.1.7 Elementos fundamentales adoptados por el grupo para el desarrollo de la investigación

Luego de efectuar una revisión de los principales enfoques para la conceptualización de la pobreza, estimamos necesario señalar aquellos elementos identificados que se corresponden a la orientación de este trabajo y que sirvan como referencia para el resto de la investigación. Ello implica considerar los aspectos que, según nuestra opinión, debería de contener una conceptualización de la pobreza que, por una parte, permita identificar los mecanismos que la generan, y por otra, pueda emplearse como referencia para la elaboración de políticas económicas y sociales que busquen la erradicación de la desigualdad en tanto causa que produce y reproduce la pobreza. Tan importante como lo anterior, es hacer un señalamiento de aquellos elementos

contenidos en los enfoques estudiados, que sirven de base al discurso dominante actual, desde el cual se legitima y naturaliza la desigualdad y la pobreza, manteniendo a grandes capas de la población al nivel de la mera subsistencia.

El enfoque de privación relativa aporta diversos elementos de interés para nuestra investigación, en tanto que posibilita hacer una inferencia lógica respecto a los mecanismos que generan la pobreza. En efecto, con el enfoque de privación relativa, es posible generarnos una idea de la posición relativa de los pobres dentro de la estructura de distribución de los recursos para una sociedad específica, al interior del sistema capitalista actual.

Asimismo, el enfoque de privación relativa nos permite tener un panorama más completo e integral de la situación de pobreza experimentada en una sociedad, en tanto que otorga una idea concreta del entorno social e institucional desde el cual emprendemos nuestra investigación sobre la pobreza. En consecuencia, esto da lugar, en primer término, a una medición más adecuada de la pobreza en tanto toma en consideración aquellas necesidades concebidas como indispensables para una sociedad particular, así como los bienes y servicios con los que ésta cuenta y a través de los cuales pueden suplirse dichas necesidades.

En la misma forma, el enfoque de privación relativa implica la necesidad de conocer la estructura distributiva del ingreso de una sociedad, pues es a partir de dicho conocimiento, que resulta posible construir nuestro marco referencial sobre la pobreza. Si consideramos además, que una investigación sobre la pobreza debería, en última instancia, otorgarnos elementos para la formulación de políticas que procuren su erradicación, este enfoque constituye un marco conceptual propicio para la formulación de medidas que busquen atacar las causas más radicales de la pobreza, es decir, la extrema desigualdad en la distribución de los ingresos resultante de las relaciones de dominación capitalista y de la concentración de la riqueza global en unas pocas manos.

Tomando en cuenta que la principal fuente de ingresos para la mayor parte de familias la constituyen los salarios, la adopción de un enfoque de pobreza relativo da lugar a algunas consideraciones de interés en lo que respecta a la determinación, en una sociedad particular, de un nivel salarial que posibilite a su población cubrir lo mínimo necesario para no ser considerada como pobre. En este sentido, el enfoque de privación relativa muestra cierta afinidad con la concepción de “salario natural” de David Ricardo -cuyas teorías serán analizadas con más detalle en apartados posteriores-, en tanto que se concibe que la satisfacción de las necesidades fisiológicas de los trabajadores y sus familias para vivir y reproducirse, no responde a lo meramente estricto para subsistir, sino a un nivel de vida aceptado como “digno” en una sociedad específica y en un momento histórico determinado. De esta manera, el precio natural del trabajo, asume en Ricardo -al igual que en el enfoque de privación relativa- un carácter dinámico, en tanto que el ingreso necesario para no ser considerado como pobre se encuentra en constante evolución, al variar con el tiempo para una misma sociedad y también de un lugar a otro. Así, el enfoque de privación relativa concede, al igual que lo hicieran los economistas clásicos y Marx, un reconocimiento del papel fundamental desempeñado por los cambios a largo plazo de los hábitos de consumo social.

El enfoque de privación relativa comparte asimismo algunas características presentes en el análisis de Marx respecto al salario y a las condiciones de vida de la clase trabajadora. Como señalamos previamente, según el enfoque de privación relativa el tema de si uno es pobre o no, depende no sólo de los ingresos con que uno cuenta sino también de los ingresos de los demás en la sociedad. En este mismo sentido, como lo concibiera Marx, aún en el caso que el salario real aumentara de forma constante -con la consecuente mejora en las condiciones de vida de los trabajadores empleados-, su situación frente a las clases capitalistas continuaría siendo de dominación y desigualdad. Al suponer una situación de este tipo, es posible concebir una situación en la cual se registre una disminución en los niveles de pobreza absoluta junto a un

incremento en la pobreza relativa. En efecto, en la medida que el nivel de pobreza relativa está vinculado a la desigualdad en la distribución de los ingresos imperante en una sociedad particular, la dinámica del sistema capitalista no puede más que incrementar los niveles de pobreza relativa imperantes en una sociedad (para la gran mayoría de sociedades también se han incrementado los niveles de pobreza absoluta), ya que su lógica presupone la existencia de enormes desigualdades en la distribución del ingreso al interior de una sociedad.

Nos parece asimismo importante justificar la no elección de un método basado en un enfoque absoluto de pobreza, como es el caso de los enfoques de subsistencia y capacidades. Por una parte, al asumir un enfoque absoluto de pobreza, se minimiza el carácter histórico y social presente en la configuración de las necesidades y la forma en la que éstas se modifican con el tiempo, corriendo así el riesgo de fijar un conjunto de necesidades que no sean representativas de las efectivamente consideradas por una población. Además, los enfoques de carácter absoluto contienen el riesgo subyacente de instrumentalizar al ser humano, definiendo sus necesidades en base a los requerimientos mínimos para su existencia, y agotando así el potencial para la satisfacción plena de estas.

Es por ello que concebimos que la concepción de un enfoque absoluto de pobreza no brinda un marco adecuado para la formulación de políticas que busquen erradicar la pobreza en una forma sostenida, por tanto que, al otorgarle un carácter natural, no se cuestiona respecto a aquellos procesos que originan y reproducen la pobreza, tendiendo de esta manera a la utilización de políticas de carácter compensatorio o asistencialista, que no hacen más que disimular la verdadera extensión de la pobreza, o en el mejor de los casos proporcionar un paliativo temporal a la gran masa de necesidades insatisfechas.

Enfoques como los de supervivencia, necesidades básicas y de capacidades, dan lugar a una nueva forma de “humanitarismo”, entendido como una posición ideológica que si bien compadece y lamenta la pobreza, y más

aún la indigencia o la miseria, nunca se cuestiona la desigualdad resultante del sistema económico. Se presenta entonces como un discurso que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza, como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en la satisfacción de meras necesidades básicas.

Este nuevo humanitarismo se concreta en diferentes dispositivos de intervención para el “combate” de la pobreza, como la focalización, las políticas compensatorias y por medio del acceso a ciertos mínimos biológicos y paquetes básicos que aseguren cierto nivel de vida mínimo (atención primaria de la salud, educación primaria, saneamiento básico). Esta visión reduccionista que se manifiesta en el acceso, con suerte para algunos, a mínimos de entre los mínimos da lugar a una visión biológica de la vida y al enaltecimiento de las capacidades de los pobres.

Las categorías analíticas y los dispositivos de intervención con la pobreza (las políticas focalizadas, la promoción de la participación para potenciar capacidades) generados a partir de este sistema discursivo dan lugar a un tipo de sociedad cada vez más polarizado. A pesar de esto, dichas concepciones se enmarcan en un discurso que dice promover una sociedad con un desarrollo más humano.

Las teorías de las necesidades básicas y de las capacidades forman parte del sistema discursivo del desarrollo humano. Si bien este enfoque puede interpretarse como un avance con respecto a las concepciones neoclásicas u ortodoxas del crecimiento, al fijar un piso mínimo de dignidad humana que la sociedad debe atender, muestra que el crecimiento económico pregonado por los teóricos neoliberales, no produjo el rebalse esperado. Sin duda algunos experimentaron un importante avance en sus expectativas de vida, pero la gran mayoría quedó por fuera de los beneficios, con el consecuente incremento de la pobreza y la desigualdad.

El discurso que surge de la teoría de las necesidades básicas y la de las capacidades y el sistema conceptual que conforman, minimizan, las expectativas de vida de un grupo cada vez más amplio de excluidos. No se cuestionan ni se propone modificar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que las naturaliza y las reproduce.

1.2 Revisión de las teorías de la distribución de las escuelas clásica, marxista y neoclásica

1.2.1 La teoría de la distribución dentro de la Economía Política Clásica

Existe dentro de los autores de la economía política clásica algunos elementos comunes que vale la pena remarcar antes de proceder a señalar sus principales aportes individuales. El estudio de estos elementos comunes en los autores de la economía clásica, se vuelve particularmente importante, si tomamos en cuenta, que muchas de las categorías introducidas por dicha escuela son suprimidas del análisis económico a partir del momento en el cual la teoría económica neoclásica se establece como la teoría económica dominante. Asimismo, muchos elementos desarrollados por los autores de la economía política clásica servirían de base para las formulaciones efectuadas por la teoría marxista, lo cual justifica el estudio de sus elementos más sobresalientes.

Los economistas clásicos fundaban su interés en el estudio de los problemas económicos en las condiciones concretas de su época. En particular, dichos economistas consideraban los cambios que estaban suscitándose en la sociedad inglesa contemporánea, así como los cambios ocurridos en períodos históricos anteriores. El surgimiento del sistema del capitalismo industrial -que habría de considerarse como un nuevo sistema económico- constituyó el marco para sus investigaciones. Así, la economía política implicaba un esfuerzo coherente por formular una exposición de los mecanismos que rigen la operación del sistema económico, así como de los cambios y tendencias que se estaban generando en éste.

Se pensaba que existía una conexión definida entre la distribución del producto social con el desempeño de los trabajadores en la producción y con el patrón de la propiedad de los medios de producción. Así, el trabajo, la tierra y el capital se diferenciaban como *categorías sociales*, que correspondían a las relaciones de clase imperantes entre los individuos en dicha sociedad. La clase trabajadora estaba conformada por aquellos que desempeñaban servicios de trabajo, la de los terratenientes por aquellos que ostentaban títulos o propiedades inmuebles, y la de los capitalistas por quienes eran poseedores de un capital consistente en la suma de valor contenido en los medios de producción y en los “adelantos” empleados en el mantenimiento de los trabajadores a lo largo del período productivo. Habían además, reglas especificadas para determinar los ingresos o la parte del producto que correspondía a cada clase; en el caso de los propietarios, el monto a recibir dependía de la cantidad total de propiedades con que contaran: tanta renta por unidad de tierra, tanta ganancia por unidad de capital. Los trabajadores por su parte, se adjudicaban una parte igual a la cantidad de servicios de trabajo prestados; tanto salario por hora-hombre⁴².

Asimismo, se creía que existía una interconexión entre la acumulación y la distribución como resultado del uso dado por las distintas clases sociales a la parte del producto recibida. Resulta básica en este sentido la idea del “excedente social”, como la parte del producto social restante una vez deducidos los “costos necesarios” de la producción, formados por los medios de producción consumidos y las mercancías-salarios requeridas para el sustento de los trabajadores empleados en la producción del producto social⁴³. Las clases propietarias eran retribuidas con este excedente distribuido en forma de ganancias, intereses y rentas.

⁴² Harris, Donald. “*Acumulación de capital y distribución del ingreso*”. Fondo de Cultura Económica; México D.F., 22 de Septiembre de 1986. Pág. 19.

⁴³ Ídem.

1.2.1.1 Adam Smith

En nuestro estudio sobre las aportaciones particulares efectuadas por los autores de la Economía Política Clásica, señalaremos en primer lugar algunos aportes efectuados por Adam Smith. Más que una teoría congruente y desarrollada respecto a los mecanismos que determinan la distribución de los recursos dentro de la sociedad capitalista (lo cual encontraremos más adelante en David Ricardo), resulta remarcable en Smith su énfasis en la necesidad de crear las condiciones que garanticen la reproducción de la clase trabajadora, pues la reproducción del sistema económico capitalista mismo depende, en su concepción, de la conservación de la vida de la amplia mayoría de la población.

La teoría de la distribución de la renta entre las clases sociales, juega también un papel fundamental dentro marco analítico elaborado por Smith. Las tres clases fundamentales: capitalistas, trabajadores y terratenientes, se diferencian entre sí tanto en función de los recursos productivos con los que cuentan -capital, trabajo y tierra- así como en la forma que adoptan sus respectivas rentas: beneficios, salarios y rentas de la tierra.

En la teoría de Smith, los terratenientes, al no poseer capital productivo, no tienen interés alguno en su crecimiento, por lo cual no se ven incitados a ahorrar y acumular capital. Su propensión al ahorro es de cero, al igual que su contribución al incremento de la riqueza nacional. Por su parte, los trabajadores, únicamente cuentan con su trabajo. A las fuerzas de la competencia en el mercado de trabajo, se suman las coaliciones de los capitalistas y su capacidad de influir en el gobierno y el Parlamento, para empujar al salario real al nivel de subsistencia, haciendo nula la propensión al ahorro al tratarse de una renta de subsistencia⁴⁴. Así, la contribución de los trabajadores al incremento de la riqueza de la nación es también nula, aunque su contribución a la producción es esencial. Los capitalistas, en cambio, al ser los dueños del capital productivo y

⁴⁴ Screpanti, Ernesto; Samagni, Stefano. *"Panorama de historia del pensamiento económico"*. Editorial Ariel, S.A.; Córcega, Barcelona, España, febrero 1997. Pág. 69.

propugnar por su expansión, tendrán una proporción al ahorro elevada: de ahí se deduce que, mientras se destine una mayor parte de la renta nacional a los beneficios, la riqueza de la nación crecerá a un mayor ritmo. En consecuencia se plantea que existe una coincidencia entre el interés particular de la clase burguesa y el interés general de la nación.

Siempre en lo que respecta a la distribución del ingreso, Smith concibe que tanto el beneficio como la renta aparecen como una deducción anterior a la formación de precios. Debido a ello, Dobb afirma que existe una leve sugestión de una teoría de la explotación. En este sentido parece que los salarios son considerados como un residuo, los cuales no obstante, están sujetos a un mínimo, como señala Smith al afirmar: *“existe una cierta tasa por debajo de la cual parece imposible reducir, durante cualquier periodo considerable, los salarios ordinarios, aún para las especies más bajas de trabajo”*⁴⁵.

En su explicación de la teoría del valor, Smith concede un papel fundamental al trabajo, ya que es este el que provee de valor a los materiales que luego son vendidos por los capitalistas. En este sentido, Smith argumenta que una vez que la acumulación del capital es llevada a cabo por individuos particulares, el valor generado por los trabajadores es repartido en dos partes: salarios y beneficios, haciendo evidente la idea de “clases sociales”.

Además, al momento de emplear trabajadores los capitalistas incurren en la responsabilidad de otorgar a los primeros los medios necesarios para su subsistencia: *“tan pronto como el capital se haya acumulado en manos de personas particulares, algunas de ellas lo emplearán, poniendo a trabajar a gente industriosa, a las cuales proveerán de materiales y de los medios de subsistencia, a fin de obtener un beneficio por la venta del trabajo de ellos o por lo que el trabajo de ellos añade al valor de sus materiales”*⁴⁶.

De acuerdo a Dobb, al afirmar entonces que el trabajo constituye la fuente del valor, Smith abre la puerta a una teoría de la explotación en una

⁴⁵ Dobb, Maurice. *“Teoría del valor y la distribución desde Adam Smith: Ideología y Teoría Económica”*. Siglo Veintiuno; México, 1975. Pág. 128.

⁴⁶ *Ibid.* p. 60.

forma análoga en la que Marx la concibiera, en tanto que el valor de lo producido depende fundamentalmente de las cantidades de trabajo utilizadas en la producción de las mercancías, sin embargo, este valor no es retribuido a los trabajadores en su totalidad sino que *“debe en la mayor parte de los casos, compartirlo con el propietario del capital que lo emplea a él”*⁴⁷.

Podemos ver entonces, en base a lo expuesto, dos ideas fundamentales del pensamiento de Smith: por una parte, la necesidad de garantizar la reproducción de la clase trabajadora, y por otra parte, la concepción del trabajo como fuente constituyente del valor, lo cual nos resultará de mucha utilidad para estudiar algunos elementos de la teoría de la distribución de David Ricardo, en cuya concepción juega un papel muy importante su teoría del valor-trabajo.

1.2.1.2 David Ricardo

En lo que respecta a David Ricardo, este mostró una preocupación fundamental por la distribución, a la que consideraba “el problema principal de la economía política”. Para llevar a cabo su investigación Ricardo tomó categorías de ingresos que fueron elegidas por corresponder a las tres clases principales de la comunidad según él las consideraba. Existe en ello una diferencia notable respecto a la teoría neoclásica, en tanto que en ella se adoptan categorías abstractas para establecer factores productivos puramente instrumentales, como es el caso del capital. Señalando este elemento de la teoría de Ricardo, Dobb afirma que *“en la base de su estructura introdujo un datum sociológico importante”*⁴⁸.

En el marco propuesto por Ricardo, el principio de la renta diferencial juega un papel de vital importancia para la comprensión del mecanismo de distribución del ingreso en la forma por él concebida. De acuerdo a éste principio, la parte del ingreso otorgada a los terratenientes correspondía a la

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ibíd. Pág. 99.

renta de la tierra, y ésta se concebía siempre como una renta diferencial, en el sentido de que su magnitud, para cada terrateniente, dependía de la diferencia en la productividad de sus tierras con respecto a la productividad de la última parcela de tierra añadida al proceso productivo (productividad de la última parcela de tierra cultivada), en la cual por definición la renta es nula. A partir de esta formulación, podemos ver entonces que la renta aparece como la primera parte del producto nacional que tiene un destino distributivo.

Por otra parte, Ricardo concebía el producto neto generado por el sistema económico como un excedente, que se consigue una vez se han reemplazado los medios de producción (en los cuales están ya incluidos los salarios de subsistencia de los trabajadores). Por lo tanto, una vez distribuida la tierra correspondiente a los terratenientes, se pasaba a repartir la porción correspondiente a los asalariados, los cuales de acuerdo a Ricardo, debían ser retribuidos de acuerdo a un salario “natural” que cubría algo más que la subsistencia y que representa *“aquel ingreso familiar al cual la población no es inducida a crecer”*⁴⁹. Una vez llevada a cabo esta distribución de salarios a los trabajadores, el residuo era destinado a los capitalistas como concepto de ganancia.

Una vez que la retribución de los trabajadores antecede a la de los capitalistas, los beneficios por estos percibidos constituyen en esencia un “excedente”, ya que dependen de la diferencia entre el producto generado por la mano de obra dedicada al cultivo, y la subsistencia de esa mano de obra, ambos expresados en grano. Por lo tanto, al concebir los beneficios como un excedente, la predominancia en el sistema de distribución de la renta correspondía a los salarios. Resulta perceptible entonces, cómo el beneficio representaba para Ricardo la variable dependiente en el sistema en tanto que

⁴⁹ Pasinetti, Luigi. *“Crítica de la teoría neoclásica, del crecimiento y la distribución”*. Consultado el 7 de Abril de 2007 en: <http://www.geocities.com/aportexxi/Criticadelateorianeoclasica.PDF> Pág. 3.

se modificaba de acuerdo a las variaciones en el producto de la tierra así como de los salarios que permitieran la subsistencia de los trabajadores⁵⁰.

Nos parece importante recalcar en este punto, que la consideración efectuada por Ricardo de los beneficios como una magnitud “residual”, no implica que dentro de su esquema teórico la clase capitalista debía recibir una porción del ingreso total menor que la recibida por la clase trabajadora y la terrateniente. Ello implica, únicamente, el reconocimiento, efectuado asimismo por Smith, de que garantizar la reproducción de la vida de la clase trabajadora constituía una condición fundamental para la acumulación continua de capital, por lo cual la retribución a los asalariados debía preceder a la de los capitalistas en el orden de la distribución, aunque con ello no se indica nada respecto a la magnitud que corresponde a cada clase social. En realidad, Ricardo confería una importancia especial a la clase capitalista, en tanto que es la que impulsa el proceso productivo. De hecho, buena parte de su esfuerzo estaba centrado en encontrar aquellas medidas que posibilitaran que la tasa de ganancia no cayera a un nivel tal en que no existiera incentivo alguno para la acumulación por parte de los capitalistas.

En efecto, el papel fundamental de la distribución del ingreso en el esquema analítico de Ricardo radica en que de ella dependía el monto y el uso hecho del “excedente”, lo cual tenía gran importancia desde la perspectiva de la economía en conjunto y de su proceso de expansión. De ahí se deriva que la investigación de las leyes que gobernaban la distribución se convirtiera en el foco central del análisis de Ricardo. En una carta dirigida a Malthus, expresaba Ricardo: *“Piensa usted que la Economía Política es una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza. Yo creo que más bien debe considerársele como una investigación de las leyes que determinan la*

⁵⁰ Se hace evidente en la teoría de la distribución de la escuela clásica la idea de *clases sociales* en tanto que la distribución está regida por relaciones sociales, a diferencia de la escuela neoclásica donde pasa a regirse por relaciones meramente técnicas

*repartición del producto de la industria entre las clases que concurren a su formación*⁵¹”.

En lo que respecta a la acumulación de capital, una vez que ésta avanzaba, traía consigo, según Ricardo, un aumento en la demanda de trabajadores, la cual no podía ser correspondida, en un primer momento, por un aumento en la oferta de los mismos, por lo cual el salario debía situarse por encima del salario natural⁵². Sin embargo, después de un tiempo, al mantenerse esta situación, la oferta de trabajadores debía aumentar (Ricardo se apoya para esta postura en la tesis Maltusiana del crecimiento poblacional). Pero, al incrementarse numéricamente la población trabajadora, en el afán de propiciarles los bienes requeridos para su subsistencia, se hace necesario cultivar una mayor extensión de tierra, por lo cual se ponen a trabajar tierras menos fértiles o en su defecto se trabajan las mismas tierras en una forma más intensiva. Como resultado de ello, las proporciones en las cuales se distribuye el ingreso neto entre capitalistas, terratenientes y asalariados debían modificarse. Los salarios disminuyen con respecto a su nivel “natural” mientras que las ganancias diferenciales de productividad de las distintas tierras continúan aumentando, ya que se continúa extendiendo el cultivo de tierras de menor calidad. Quien se lleva la peor parte es la clase que Ricardo consideraba la más activa: la de los capitalistas. El ingreso residual neto no puede en estas condiciones sino disminuir. La tasa de ganancia debía entonces descender, y la dinámica continua hasta que no exista incentivo alguno de acumular para los capitalistas.

Para contrarrestar esta tendencia Ricardo proponía dos canales. El primero tiene que ver con el acceso al comercio internacional, con lo cual los productos agrícolas podían importarse del resto del mundo y concentrar la producción nacional en los bienes industriales. El segundo canal tiene que ver con la mejora en las técnicas de cultivo, de tal manera que se propiciara un

⁵¹ Op. Cit. Harris. Pág. 20.

⁵² El incremento temporal del salario de mercado con respecto al salario natural, es el resultado de la competencia entre los capitalistas por los trabajadores.

aumento en la productividad de los bienes agrícolas, los cuales constituían la base del consumo de los trabajadores.

Vemos entonces como ambas medidas apuntan hacia la disminución en la proporción del trabajo total utilizado para la producción de los bienes de consumo que deben colocarse a disposición de la clase trabajadora con el afán de garantizar su reproducción. De esta manera, al disminuir la proporción del trabajo total utilizada para producir los bienes de subsistencia de los trabajadores, se incrementa la proporción del ingreso neto residual apropiado por los capitalistas. Descubriremos más adelante como esta concepción de Ricardo de una relación inversa entre el valor de los salarios y los beneficios abriría paso para la teoría de la plusvalía formulada por Marx.

Tras describir el mecanismo mediante el cual se distribuye el ingreso, Ricardo hace referencia a aquellas circunstancias que generan las mejores condiciones para los trabajadores. En su opinión, la mejora en la condición de los trabajadores es el resultado, por una parte, del abaratamiento de los bienes que son requeridos para su subsistencia, con lo cual, si se mantienen constantes los salarios nominales, se incrementan los salarios reales. Por otra parte, al disminuir el precio de los salarios de subsistencia por las mejoras en la disponibilidad de tierras fértiles y las mejoras en la productividad para los bienes agrícolas, hay lugar para un incremento en los beneficios y, por lo tanto, para mayor acumulación de capital. A su vez, esto da lugar a una oferta de trabajadores que crece a un ritmo menor que su demanda hecha por los capitalistas, por lo cual los salarios pueden mantenerse por un periodo indefinido por encima de su tasa natural.

En concordancia a sus razonamientos respecto a la distribución de la renta, Ricardo construye su teoría del valor con el trabajo como su único determinante. En este sentido, Ricardo concibe que el trabajo reúne las condiciones necesarias para constituirse en una medida invariable del valor, al afirmar que *“si dispusiéramos de un patrón invariable, con el cual pudiéramos medir las variaciones en las demás mercancías, encontraríamos que el límite*

*extremo al que estas podrían elevarse en forma permanente sería proporcional a la cantidad adicional de trabajo requerido para su producción y que, a menos que se necesitara más trabajo para su producción, no podrían elevarse absolutamente en ningún grado*⁵³.

Antes señalamos que el nivel de salarios estaba concebido por Ricardo como un nivel de “salarios de subsistencia”⁵⁴, y que a la vez servía como base para la teoría de los beneficios. Sin embargo, a pesar que los salarios están vinculados para Ricardo -al igual que para todos los economistas clásicos- con las necesidades fisiológicas de los trabajadores y sus familias para subsistir y reproducirse, lo que se ha señalado como salario de subsistencia no responde sólo a lo estricto para vivir, sino a un nivel existente en un país y en una sociedad específica en un momento histórico determinado. En consecuencia, de acuerdo a Ricardo, el precio natural del trabajo varía con el tiempo en un mismo país y difiere considerablemente entre diferentes países⁵⁵.

Para ilustrar esta idea Dobb señala el pasaje encontrado en el capítulo de los salarios del libro “*Principios de Economía Política y Tributación*”, en el que Ricardo afirma: “*No debe entenderse que el precio natural del trabajo, aún estimado en alimentos y otros artículos necesarios, sea absolutamente fijo y constante. Varía en distintas épocas en el mismo país, y muy concretamente difiere en los distintos países. Depende en lo esencial de los hábitos y costumbres del pueblo. Un trabajador inglés consideraría que sus salarios están por debajo de la tasa natural, y son demasiado escasos para sostener a la familia, si no le permitieran adquirir otro alimento que las papas, y una vivienda que no fuera mejor que una sucia choza; y, sin embargo, con frecuencia esas moderadas demandas de la naturaleza se consideran suficientes en los países*

⁵³ Op. Cit. Dobb Pág. 93.

⁵⁴ nivel que estaba determinado en forma independiente a los beneficios y la renta, como ya se mencionó.

⁵⁵ Berzosa, Carlos. “*Las escuelas del pensamiento económico*”. En Guerrero, Diego. “*Manual de economía política*”. Editorial Síntesis, S.A.; Vallehermoso, Madrid, 2002. Pág. 263.

donde *'la vida del hombre es barata' y sus necesidades se satisfacen con facilidad*⁵⁶.

Al definir el nivel de los salarios reales de acuerdo a condiciones socioeconómicas definitorias, Ricardo añade en forma implícita un elemento social o institucional. Su aporte en este sentido tiene que ver por una parte, con la inclusión del elemento de "hábitos y costumbres" al momento de determinar las necesidades para la subsistencia en cualquier lugar y fecha determinadas. Sin embargo, su forma de presentar la distribución y sus determinantes tiene una mayor trascendencia en tanto que posibilitó la introducción, por parte de Marx, de las "relaciones sociales de producción" dentro de la teoría económica, y la aparición, condicionada por la historia, del proletariado como piedra angular de la teoría de la plusvalía, de este último autor⁵⁷.

1.2.1.3 John Stuart Mill

John Stuart Mill fue influenciado en cierta manera por Ricardo, en lo que atañe a su concepción de que los salarios naturales no debían establecerse como magnitudes invariables, sino que debían contar con la flexibilidad para reflejar la forma en que las necesidades se modifican con el devenir histórico de una sociedad particular. Así, Mill señala que el "precio natural del trabajo", al depender de los hábitos y costumbres de la gente, debería modificarse al cambiar estos últimos.

John Stuart Mill efectuó asimismo algunas consideraciones de interés respecto a los mecanismos de distribución del ingreso. En efecto, se opuso a algunos economistas de su tiempo que consideraban la distribución del ingreso como regida por leyes naturales. De acuerdo a Mill existía en ellos una confusión respecto a las formas de la distribución, cual si estas se dieran *"bajo la designación de leyes económicas (...) imposibles de ser vencidas o*

⁵⁶ Op. Cit. Dobb Pág.106.

⁵⁷ Ibid. Pág.132.

*modificadas por el esfuerzo humano*⁵⁸. Mill opinaba en contraposición, que la distribución del ingreso era el resultado de instituciones sociales establecidas de acuerdo a la voluntad humana y por lo tanto eran alterables, al tratarse de leyes institucionales y de relatividad histórica, y no de leyes naturales o universales⁵⁹.

De ahí que, aún cuando -en el mismo sentido en que lo hacía Locke- Mill justificaba la propiedad privada, basándose en el derecho de los individuos a la posesión del producto de su trabajo, criticaba los abusos de este derecho, en particular la manifiesta desigualdad en la distribución de la propiedad, que era el resultado de las circunstancias históricas e institucionales que los determinaban. Por tanto, creía justificables las intervenciones que buscaban corregir tales defectos. Así, defendía la tributación progresiva de las herencias⁶⁰.

Al igual que lo hicieran Smith y Ricardo, Mill admitía el carácter natural de las leyes de la producción. No obstante, no atribuía dicho carácter natural a las leyes de la distribución. De tal forma, mientras enaltecía la competencia y el mercado, mediante el cual las leyes naturales de la producción actuarían de la mejor manera posible, no por ello dejaba de respaldar los modelos de participación en los beneficios, el trabajo cooperativo, o el desarrollo de pequeñas comunidades agrícolas⁶¹.

Otro aspecto de importancia en la teoría de Mill y que le distingue de sus predecesores, tiene que ver con la explicación del beneficio y del papel que desempeña el capital en la producción. Entre 1829 y 1831 en los *Essays on Some Unsettled Questions in Political Economy*, Mill había abordado algunos problemas de la teoría ricardiana del valor. En dicha obra, sostenía que el valor

⁵⁸ *Ibid.* p.141.

⁵⁹ Este señalamiento de Mill es peligroso para el status quo en tanto que, al regirse las leyes de la distribución por la voluntad humana, no era posible justificar irrefutablemente la desigualdad. Ante ello, resultaba necesario estructurar una nueva formulación teórica en la cual la distribución estuviera determinada únicamente por relaciones técnicas -como es el caso de la teoría neoclásica-, de tal manera que se encubriera cualquier inequidad.

⁶⁰ *Op. Cit.* Screpanti. Pág. 108.

⁶¹ *Ídem.*

no depende únicamente del trabajo, ya que el valor de los medios de producción y de los bienes salariales depende, además de los salarios anticipados para producirlos, como también del beneficio obtenido por quienes han soportado el anticipo. En los *Principios de Economía Política* se expresa en términos similares, cuando, en el afán de refutar las tesis socialistas de la explotación, señaló que los trabajadores no tienen derecho a la totalidad del producto, en tanto que la creación del valor de las mercancías no depende únicamente del trabajo, sino también de la “abstinencia” necesaria para que el capital se halle disponible. Así, el trabajo es tan solo uno de los requisitos de la producción, que no puede llevarse a cabo sin la ayuda de la maquinaria y sin el anticipo de los fondos de salarios. “*El otro requisito de la producción es el capital, y éste es el resultado de la abstinencia del consumo por parte de los capitalistas*”⁶².

Tras señalar los principales elementos concernientes a las teorías de la distribución de los autores de la economía política clásica, no puede afirmarse que estos hayan logrado construir un sistema teórico completamente integrado, ni que hayan resuelto de una manera satisfactoria los problemas conceptuales inherentes a su análisis; tampoco proveyeron de respuestas adecuadas para todos los interrogantes pertinentes. En general, no pudieron completar una teoría apropiada para las condiciones del capitalismo industrial. Correspondería a Marx señalar algunas de las principales limitaciones y deficiencias del análisis clásico y elaborar un análisis de la economía capitalista que superaba al de los economistas clásicos en muchos sentidos.

1.2.2 Teorías de la distribución en la escuela marxista

El desarrollo de la teoría marxista se lleva a cabo en el mismo período conocido por John Stuart Mill, caracterizado por el desarrollo del industrialismo. Con la emergencia de la industrialización se da, en un primer momento, un crecimiento

⁶² Ibid. 112.

de la producción total, una creciente acumulación del capital productivo y una expansión considerable del volumen del comercio internacional. No obstante se habían producido estos significativos cambios, una gran masa de la población no había reportado ningún beneficio. Los barrios pobres de las ciudades eran el albergue de la nueva clase de los trabajadores industriales, sin reunir las mínimas condiciones sanitarias y donde prevalecían condiciones miserables de vida. Para enfrentar este problema Stuart Mill supuso que la distribución de la renta puede ser modificada, por lo cual, resultaba factible promover el bienestar general y también de la clase trabajadora. Marx discrepó de esta posibilidad reformista planteando que tal situación únicamente podía superarse mediante la implantación de un nuevo orden económico, político y social⁶³.

El Capital, obra de Marx, posee un fundamento esencialmente histórico. Su objeto de análisis es el funcionamiento del capitalismo como sistema económico-social asociado a unas condiciones históricas determinadas, que lo definen como un modo de producción específico. Marx pretendía evidenciar que la polarización social era un aspecto fundamental del capitalismo, en tanto que la propiedad tendía a concentrarse en manos de una minoría (la burguesía), a la vez que la mayoría de la población había sido totalmente despojada de ella⁶⁴.

Marx puso al conflicto en el centro de su análisis e interpretó la vida económica en relación a la lucha de clases. Así, en la época en la que el moderno sistema capitalista se estaba consolidando, Marx concibe a la economía política clásica como la expresión teórica del punto de vista de la burguesía. En el marco de su batalla contra las fuerzas de la reacción aristocrática, la burguesía se autoproclama como representante de los intereses del conjunto de la sociedad, y presenta al impulso de acumulación privada como el instrumento de crecimiento de la riqueza de las naciones⁶⁵.

No obstante, siempre desde la percepción de Marx, la historia del pensamiento económico experimentó un giro importante a partir de 1830.

⁶³ Op. Cit. Berzosa. Pág. 238.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Op. Cit. Screpanti. Pág. 139.

Recién instalada en el poder en Inglaterra y Francia -con el apoyo del proletariado-, la burguesía industrial, cambió rápidamente de alianzas. El conflicto de clase con el proletariado había pasado ya a primer plano, una vez que la lucha con los terratenientes se había atenuado. Como señala Screpanti, la intención ahora era demostrar que el sueño ilustrado de una sociedad de ciudadanos libres era ya una realidad; que la opresión y la explotación eran ya solo recuerdos en dicha sociedad, que cada cual recibía lo que daba y, por lo tanto, la lucha de clase e incluso las propias clases ya no tenían razón de ser. Por tanto, *“no había ya utilidad alguna en un sistema teórico centrado en las clases y en el conflicto de clases. Resultaban más útiles en cambio, las teorías de la armonía de los intereses y de los factores productivos cooperantes”*⁶⁶.

Al considerar al capitalismo como una forma históricamente específica de la producción de mercancías, Marx concibe como su rasgo característico el hecho de que la propia fuerza de trabajo se convierte en una mercancía, a la vez que la propiedad de los medios de producción se concentra en las manos de una clase que, por el monopolio de la propiedad como clase y por el control del uso del trabajo en la producción, puede apropiarse de una parte del producto del trabajo en forma de plusvalía. Todo esto presupone un proceso histórico a través del cual los medios de producción llegan a constituir la propiedad en las variadas formas de la tierra, el capital, etc., y por medio del cual se forma una clase de trabajadores que sólo son dueños de su fuerza de trabajo⁶⁷.

El trabajo, como actividad humana productiva, es una parte fundamental en la teoría económica marxista. En su enfoque, Marx parte de una noción implícita de la explotación en el sentido de que aquellos que no han contribuido a la actividad productiva y que no participan personalmente del proceso productivo, se adueñan de o reciben parte de los frutos de lo producido. En este sentido, la explotación no constituye un aspecto meramente ilusorio, sino que

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Op. Cit. Harris. Pág. 22

describe una relación socioeconómica que reviste un carácter histórico y se sucede a lo largo de los distintos modos de producción que han existido, con la característica común de la apropiación del producto creado por los trabajadores. Así, al reconocer Marx que la explotación posee un carácter histórico, es normal que iniciara su tarea por investigar como se lleva a cabo tal apropiación en el sistema capitalista. De igual manera, era necesario desenmascarar la forma en la que los capitalistas se apropiaban del excedente, en una sociedad regida por relaciones contractuales libres y en la cual los economistas aseguraban que el intercambio era siempre de equivalentes por equivalentes⁶⁸.

William Thompson, en una afirmación que antecede a la formulación de Marx de su teoría del valor-trabajo y de la formación de plusvalía, parte de una idea similar cuando, en su libro *"An Inquiry into the Principles of the Distribution of Wealth"*, dedujo el derecho del trabajo a adjudicarse el total de lo producido, partiendo del postulado de que es éste *"el único creador (activo) de la riqueza"*⁶⁹. Thompson apoyaba este argumento al señalar que este derecho del trabajo en las sociedades existentes era obstruido por un sistema de intercambios desiguales, los cuales eran parcialmente consecuencia de que aquellos que ostentaban el poder y ventajas económicas se apropiaban del producto del trabajo⁷⁰.

La teoría marxista de la explotación pretendía mostrar la verdadera naturaleza de la relación capital-trabajo, descubriendo la forma de relación entre el capital y el trabajo bajo la que se presenta el intercambio entre salario y trabajo. En el mercado del trabajo, el trabajador interviene como vendedor del único componente productivo que posee: la "fuerza de trabajo". Esta debe, al igual que todas las mercancías, someterse a la "ley general del valor", es decir, que recibe un precio determinado por las condiciones de producción en una situación de equilibrio. Para poder producir su "fuerza de trabajo", cada trabajador debe consumir un monto determinado de su salario en las

⁶⁸ Op. Cit. Dobb. Pág.164

⁶⁹ Ibíd. Pág. 156.

⁷⁰ Ídem.

proporciones establecidas por los hábitos de consumo predominantes en una época específica. Por tanto, el “valor de la fuerza de trabajo” corresponde al valor de los medios de subsistencia necesarios para la supervivencia y la reproducción de la clase trabajadora. Por su parte, el capitalista interviene en el mercado de trabajo con la mercancía que posee, es decir, el capital. Mediante los salarios paga el valor de cambio de la fuerza de trabajo y se apropia de su “valor de uso”. Así, tras el intercambio, el trabajo ha pasado a ser un simple factor de producción, por lo cual el capitalista puede disponer de su uso como mejor estime, según las reglas establecidas en el contrato laboral y las normas vigentes. En consecuencia, el capitalista se apropia del producto del trabajo, es decir, del conjunto de las mercancías producidas con el uso del trabajo de otros⁷¹.

La apropiación del excedente por parte de aquellos que no contribuyen al proceso productivo, constituye para Marx un dato histórico. En este sentido, su interés radica en recalcar la analogía existente entre la forma específicamente capitalista de explotación, con aquellas otras en las cuales la apropiación del trabajo excedente era el resultado de la utilización del poder político, de disposiciones legales o de una fuerza militar⁷². En otras palabras, lo que deseaba probarse es que, aún y cuando la explotación es claramente manifiesta en los modos de producción que preceden al capitalismo, ello no implica su inexistencia en éste, pues la única diferencia es que en el capitalismo se encuentra encubierta mediante el uso de elementos institucionales que ocultan su existencia, como el salario, que se supone el resultado de una relación contractual libre.

El problema radicaba entonces en establecer una ley del valor, que conciliara la existencia de explotación en un ámbito de competencia y donde se suponía, todo se intercambiaba por su valor natural. La adopción de una teoría del valor basada en el trabajo, permitió a Marx determinar una tasa de

⁷¹ Op. Cit. Screpanti. Pág. 141.

⁷² Op. Cit. Dobb. Pág. 165.

explotación que podía ser expresada sin ambigüedades, como una razón entre dos cantidades de trabajo, lo que permitía vislumbrar al mismo tiempo la fuente de la plusvalía⁷³.

Al ampliar y profundizar la teoría clásica del valor-trabajo, Marx reveló que la percepción creada a partir del sistema de relaciones de intercambio existentes en el mercado, es sólo un reflejo del vínculo existente entre el trabajo productivo de los individuos, que se deriva de la naturaleza social o colectiva de la actividad productiva: *“Una relación de mercancías como valores de cambio no es más que una relación mutua entre personas en su actividad productiva”*⁷⁴. Es por ello que consideraba que la teoría del valor-trabajo incorporaba, en forma correcta, el papel fundamental de las “relaciones reales de la producción”. Al mismo tiempo, intentaba traer al primer plano del análisis las relaciones sociales de la producción, con el afán de remarcar el notorio carácter clasista presente en esta relación -la relación capital-trabajo- que es antagónica por su propia naturaleza.

Para comprender la manera en la cual se genera la apropiación de la plusvalía por parte de los capitalistas y su relación con la existencia de una teoría del valor basada en el trabajo, es necesario comprender la distinción establecida por Marx entre el trabajo y la fuerza de trabajo.

En *El Capital*, Marx definió a la fuerza de trabajo como *“energía transferida a un organismo humano por medio de materia nutriente”* y como *“la suma de aquellas capacidades mentales y físicas que existen en un ser humano, y que éste pone en ejercicio, cuando produce un valor de uso de cualquier clase”*⁷⁵.

La “materia nutriente” a que Marx hace referencia está constituida por aquel nivel mínimo de bienes que permiten a los trabajadores emplear en forma eficiente su fuerza de trabajo para la producción de mercancías. En este sentido, se constituye como el insumo material del trabajo humano y, el valor y

⁷³ *Ibíd.* Pág.166.

⁷⁴ *Op. Cit.* Harris. Pág.23.

⁷⁵ *Op. Cit.* Dobb. Pág. 167.

la magnitud de la plusvalía depende entonces de que el valor de estos insumos sea menor que el valor creado por el trabajo del cual actúa como sustento. En otras palabras, el valor de la fuerza de trabajo es igual a la cantidad de trabajo incorporada en las mercancías requeridas para sostener y reproducir la fuerza de trabajo del obrero. Sin embargo, el trabajo empleado en la producción puede crear más valor que el dedicado al mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo. La plusvalía está constituida precisamente por esta diferencia entre el valor del producto del trabajo y el valor de la fuerza de trabajo. Es entonces, la explotación del trabajo en la producción, la que da origen a la plusvalía⁷⁶. Es “trabajo no pagado”. Al mismo tiempo, esta concentración de plusvalía, es la fuente de donde derivan todas las categorías del ingreso de la propiedad en forma de ganancias, intereses, rentas, etc.⁷⁷

En efecto, la existencia de la plusvalía requiere que el trabajo cuente con una función determinada en la producción social: la de constituirse en la única actividad productiva capaz de generar valor. En este sentido, Marx propuso una distinción entre capital constante y capital variable. El primero está compuesto por aquella parte del capital que se transforma en medios de producción, y que no altera la magnitud del valor durante el proceso productivo (aunque si transfiere valor). El segundo es el que se transforma en fuerza de trabajo (pagos en salarios) y cambia su valor en el proceso de producción. Reproduce su equivalente y un excedente por sobre del mismo, la plusvalía, que es de una magnitud variable. Los capitalistas se apropian de esta plusvalía creada por el trabajador y, de allí la naturaleza de la explotación en el capitalismo⁷⁸. Debido a su posición ventajosa en la jerarquía de poder, resultante de la propiedad de los medios de producción, los capitalistas logran imponer una jornada de trabajo que sobrepasa el tiempo de trabajo necesario y apropiarse del valor creado durante el tiempo de trabajo excedente.

⁷⁶ El punto básico es que el capitalismo hace trabajar al obrero más tiempo del que éste necesita para mantenerse y reproducirse. Por eso, Marx se refiere a la extracción del trabajo excedente en las sociedades de clases como la explotación del trabajo.

⁷⁷ Op. Cit. Harris. Pág. 24.

⁷⁸ Op. Cit. Berzosa. Pág. 239.

El beneficio no es entonces, una categoría que tiene su origen en el orden natural de las cosas, sino un excedente representativo de una etapa particular de una sociedad de clases como la capitalista⁷⁹. El origen de la ganancia es la explotación originada por la diferencia entre el valor del trabajo y lo producido por este. La fuerza de trabajo que genera el excedente es una mercancía a ser comprada en el mercado de trabajo de acuerdo a unas condiciones históricas: de un lado, un proletariado sin bienes y sin otros medios de vida, que no tiene más que vender que su propia fuerza de trabajo, y por otro lado, una clase propietaria, que compra esa fuerza de trabajo para que ponga en marcha los medios de producción y genere plusvalía, ya que la obtención de ganancia es el fin último del capital.

Por otra parte, la obtención de la “tasa de plusvalía” (la razón de la plusvalía respecto al capital variable o, lo que es lo mismo, la masa de capital destinada a adquirir fuerza de trabajo) depende, de la proporción de la fuerza de trabajo total restante una vez producidos los bienes que garanticen la subsistencia de esa fuerza de trabajo. Es en esta relación de explotación, que se basa la estructura de distribución del ingreso, en especial entre asalariados y no asalariados. En consecuencia, tal como señala Dobb, *“la distribución del ingreso fue concebida como un producto histórico relativo, referente a un conjunto dado de condiciones institucionales”*.⁸⁰

Ésta “tasa de plusvalía”, puede ser incrementada de dos maneras distintas. Por una parte puede darse un incremento de la plusvalía absoluta, a través de la prolongación de la jornada de trabajo, con lo cual aumenta el tiempo excedente de trabajo de la fuerza de trabajo existente, en términos absolutos y también en relación al tiempo de trabajo necesario para reponer el valor de la fuerza de trabajo⁸¹. El otro tipo, denominado incremento de la plusvalía relativa, consiste en la disminución del “tiempo de trabajo necesario” como parte del tiempo total de trabajo, lo cual se logra fundamentalmente a

⁷⁹ *Ibíd.* Pág. 240.

⁸⁰ *Op. Cit.* Dobb. Pág.170.

⁸¹ *Ibíd.* Pág. 173.

través de un incremento en la productividad de la mano de obra en el sector de bienes-salario de la producción. Es necesario señalar que únicamente las mejoras en la productividad de los bienes-salario pueden traer consigo un aumento de la plusvalía, en tanto que traen consigo una disminución en el valor de la fuerza de trabajo, siempre y cuando simultáneamente al aumento en la productividad de los bienes-salario la jornada de trabajo permanezca inalterada⁸².

Por otra parte, Marx observó que los salarios generalmente se encontraban reducidos al nivel de la subsistencia, lo cual se debe a que en todo momento la oferta de trabajadores tiende a exceder a su demanda⁸³. Este exceso se manifiesta en una cantidad sostenida de desempleados que constituyen el “ejército industrial de reserva”, lo cual impide que los salarios suban por encima del mínimo retribuido a los trabajadores para facultarles el desempeño de su obra. La existencia de un desempleo sostenido puede ser explicada, en un momento inicial, en tanto que a medida que las empresas capitalistas prosperaban a costa de la empresa precapitalista, el número de trabajadores desempleados por la desaparición de estas unidades artesanales o no capitalistas, excedía al número de los que eran absorbidos por el sector capitalista, y ello se debe a las diferencias en su composición orgánica de capital⁸⁴, en tanto que este último sector utiliza una mayor proporción de capital frente a trabajo que el utilizado por las extintas unidades artesanales. Por ende, *“mientras que la empresa capitalista prospera a merced de la desaparición de la*

⁸² Ídem.

⁸³ Este exceso de oferta sobre demanda se debe fundamentalmente a que, como resultado de la competencia intercapitalista, las empresas se ven obligadas a incrementar de forma sostenida su productividad, lo cual implica dedicar una porción cada vez mayor del capital invertido a la adquisición de capital constante en detrimento del capital variable (fuerza de trabajo), dando lugar así a la generación de una “sobrepoblación relativa” –de la que el “ejército industrial de reserva” es parte- constituida por todos aquellos trabajadores que sobran a las necesidades de explotación del capital.

⁸⁴ La Composición Orgánica de Capital (O) se define como el cociente entre capital constante (C) y el capital variable (V); es decir: $O = C/V$. Indica la proporción que, del capital total, se dedica a la compra de medios de producción (C) dividido por la proporción dedicada a la compra de fuerza de trabajo (V).

*precapitalista, el incremento de la oferta de fuerza de trabajo tiende a ir por delante del incremento de su demanda*⁸⁵.

De ahí que el paro y el subempleo sean tendencias propias y evidenciables del capitalismo. El reemplazo de los trabajadores por máquinas y la desaparición de actividades precapitalistas nutren el ejército industrial de reserva. Este ejército de parados y subempleados es el principal regulador de los salarios. Sin embargo, los salarios, mantenidos al nivel de subsistencia que se acepta en forma convencional para una época y país determinados, pueden variar de acuerdo a la acumulación y como resultado de la expansión y la contracción del ejército industrial de reserva⁸⁶.

Es evidente entonces como, el denominado “ejército industrial de reserva”, juega un papel fundamental en el pensamiento de Marx respecto a la plusvalía. Para evitar la aparición de cualquier tendencia hacia el aumento de los salarios (y consecuentemente la disminución de la plusvalía) a medida que progresa el proceso de acumulación de capital, se impulsan innovaciones técnicas (incremento de la O) que propician el ahorro de mano de obra, dando lugar a la reproducción en forma sistemática de un ejército de mano de obra excedente. Es justamente este último el que permite restringir la elevación de los salarios a medida que progresa la acumulación de capital, garantizándose así la supervivencia misma del sistema capitalista -que se vería seriamente amenazada si desapareciese tal excedente y prevaleciera el pleno empleo, especialmente en períodos de crisis, cuando se hace efectiva la caída de la tasa de ganancia-⁸⁷.

El salario al que hemos venido haciendo referencia es el *salario de mercado*. No obstante, éste no consiste en un precio determinado por las fuerzas de la oferta y la demanda de trabajo. Así, Marx admitió en forma manifiesta que las “asociaciones obreras” fueron creadas con el propósito de

⁸⁵ Kaldor, Nicholas *“Ensayos sobre el valor y la distribución”*. Editorial Tecnos; Madrid, 1973. Pág. 195.

⁸⁶ Op. Cit. Berzosa. Pág. 241.

⁸⁷ Op. Cit. Dobb. Pág.172.

contrarrestar los efectos de la competencia sobre los salarios, aún cuando mostró ciertas dudas en este punto. Su aporte propio a este problema, proviene de su concepción del salario como un precio determinado a través de la contratación colectiva y supeditado a las relaciones de fuerza entre las clases. El papel del mercado se limita por consiguiente, en la medida en que las variaciones en forma de aumento o disminución del ejército de reserva pueden llegar a debilitar o a reforzar los sindicatos obreros⁸⁸. En este sentido, el salario tiende a fluctuar.

La dirección de tales oscilaciones está en función de lo que Marx llamaba el “valor de la fuerza de trabajo”, concepto análogo al de “salario natural” de los clásicos. Aún cuando lo trataba como un salario de subsistencia, Marx no lo consideraba en absoluto “natural”. En consecuencia, su teoría del salario normal tenía diferencias notables respecto a la clásica. Así, además de aceptar el papel fundamental desempeñado por los cambios a largo plazo de los hábitos de consumo obrero, Marx reconocía también el papel desempeñado por los sindicatos a la hora de determinar la tendencia del salario, además de sus fluctuaciones, con lo que restaba importancia a los *hábitos y costumbres* como determinantes exclusivos del salario⁸⁹.

Su teoría del salario “normal”, se diferencia de la clásica en tanto que está basada en las relaciones de fuerza existentes entre las clases. En el marco del conflicto, los trabajadores intervienen tratando de controlar la oferta de trabajo a través de los sindicatos; los capitalistas, por su parte, intentan controlar la demanda mediante las decisiones de inversión. Durante el proceso de la acumulación, las variables de la tendencia, incluido el salario, serán determinadas, por una parte, por la evolución de la fuerza organizada de los trabajadores y, por la otra, por el progreso técnico⁹⁰. Efectivamente, la capacidad de los capitalistas de sustituir a los trabajadores por máquinas influirá

⁸⁸ Op. Cit. Screpanti. Pág. 149.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ *Ibid.* 142.

notoriamente en la demanda de trabajo a largo plazo; capacidad que está sujeta al tipo de progreso técnico incorporado en los medios de producción.

Asimismo, de no existir los sindicatos, las fuerzas de la competencia llevarían a los salarios reales a disminuir de forma sostenida (en tanto que el progreso técnico tiende a sustituir trabajo por maquinaria). Esta tendencia se ve compensada por el accionar de las organizaciones obreras. Así, de acuerdo a Marx, los sindicatos tendrían la fuerza suficiente como para contrarrestar los efectos del progreso técnico sobre el salario, dando a este último una tendencia al alza, aunque no lo suficiente para evitar una reducción en la cuota de salarios o un incremento de la tasa de explotación. La razón de esto es que el progreso técnico influiría sobre la cuota de salarios de dos maneras. Por un lado, haría disminuir la tasa de crecimiento de la demanda de trabajo, incrementando por lo tanto el ejército de reserva, con lo que se frenaría el incremento de los salarios. Por otra parte, la productividad laboral aumenta por el uso de maquinaria cada vez más moderna. De ahí que Marx concibiera que la productividad laboral tiende a aumentar de manera más rápida que el salario real⁹¹.

Como señala Screpanti, ésta idea es uno de los cimientos de la teoría de la “miseria creciente” de los trabajadores. Así, a medida aumenta el salario real, las condiciones de vida de los trabajadores empleados mejoran en forma constante. Sin embargo, su situación frente a las clases capitalistas empeora, ya que la cuota destinada a los salarios disminuye. Al mismo tiempo, aumenta su insatisfacción como consumidores, pues el desarrollo capitalista hace que sus necesidades aumenten más rápidamente que los ingresos requeridos para satisfacerlas. Su insatisfacción respecto al trabajo también aumenta, al acrecentarse su sometimiento a los procesos laborales mecanizados. Al mismo tiempo se incrementa su subordinación al poder del capital. En efecto, con mucha seguridad, al aumentar el ejército de reserva, disminuye el porcentaje de empleados respecto a la población apta para trabajar. De ello se deduce que la

⁹¹ *Ibid.* 150.

“miseria relativa” de la clase trabajadora como conjunto aumenta aún más que la de los empleados⁹².

1.2.3 Teorías de la distribución para la teoría económica neoclásica

Con la aparición de un grupo de autores fundadores de la escuela neoclásica se produce un cambio en la estructura y la perspectiva del análisis económico. Atrás son dejadas una serie de preocupaciones que habían interesado a los clásicos y a Marx. Los pensadores principales de esta corriente dejaron aparte los fenómenos relacionados con la actividad productiva, para centrarse en el análisis del comportamiento racional del consumidor. Este cambio de énfasis, dio lugar a una inclinación hacia el individualismo en el pensamiento económico moderno, que dirigió su preocupación hacia el análisis microeconómico de la conducta y la acción individuales en el mercado⁹³.

La aparición de ésta serie de importantes intentos por reconstruir los fundamentos teóricos de la economía sobre nuevas bases, se produce de manera prácticamente simultánea, lo cual podría deberse a una simple coincidencia. Sin embargo, es muy posible que la aparición de la teoría del valor-trabajo de Marx influyera en esa ruptura, una vez que dicha teoría resultó enormemente peligrosa por su cuestionamiento a los principios básicos de la sociedad industrial capitalista. Se precisaba entonces, abandonar dicha categoría analítica y buscar otras diferentes. La categoría del valor pasa a interpretarse como una teoría del intercambio en el mercado que enfatiza los factores de demanda en la determinación del precio⁹⁴.

El orden de prioridades de las tradiciones, clásica y marxista, fue igualmente modificado con el apareamiento de la economía neoclásica. Aspectos tan importantes para los economistas anteriores como los cambios dinámicos a largo plazo y la distribución de la renta entre las clases sociales,

⁹² Ídem.

⁹³ Op. Cit. Dobb Pág. 187.

⁹⁴ Op. Cit. Berzosa. Pág. 243.

fueron dejados de lado y la estructura teórica se centró en los mecanismos empleados por el mercado para asignar los recursos de la economía. En forma similar, tanto el análisis de las clases sociales como el del excedente, fueron abandonados, dando paso a la proposición de que la distribución de la renta dependía de la productividad marginal de cada factor de producción: tierra, capital y trabajo⁹⁵.

En el marco de este cambio, la economía pasa a concebirse como separada del tiempo histórico y de las leyes de la historia. A la dinámica económica se sobrepone una concepción estática en la cual se considera al mercado como el mejor asignador de los recursos. Las premisas de política económica resultantes de este sistema teórico, se basan esencialmente en la oposición a la intervención del Estado en las actividades económicas, pues se concibe que únicamente conduce a la perturbación del mecanismo de mercado como el mejor asignador de los recursos escasos.

La asignación de recursos “dados” entre distintos usos alternativos, se encuentra en el centro del sistema neoclásico. A este respecto, Screpanti hace referencia a Jevons quién escribió en su *“Teoría de la economía política”*: *“el problema económico puede formularse como sigue: dada una población con diversas necesidades y ciertas posibilidades de producción, en poder de ciertas tierras y de otras fuentes de recursos, debe determinarse el modo de distribuir el trabajo de la mejor manera posible para dar la máxima utilidad al producto”*⁹⁶.

Otra característica propia del planteamiento neoclásico está relacionada con la percepción de los sujetos económicos. Para poder llevar a cabo elecciones racionales, con miras a la maximización de un objetivo individual, como la utilidad o el beneficio, necesariamente debe tratarse de individuos; o, como mucho, grupos sociales “mínimos”, en los que la toma de decisiones se lleve a cabo desde una unidad individual, como las familias o las empresas. Por lo tanto, los sujetos colectivos, las clases sociales y los “cuerpos políticos”, que

⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 243.

⁹⁶ *Op. Cit.* Screpanti. Pág. 158.

–de manera contraria– ocuparan el centro del sistema teórico de los mercantilistas, los clásicos y Marx, son borrados de la escena⁹⁷.

Así, la concepción neoclásica de la sociedad es una sociedad sin clases, una especie de conjunto de propietarios constituido por individuos o “unidades familiares” atomizadas, proveídas de unas preferencias particulares y de “dotaciones” dadas de recursos físicos. En este marco, la teoría neoclásica señala como problema económico fundamental el intercambio de bienes y servicios de los factores entre los individuos, junto a la existencia de un conjunto de precios al que puedan compatibilizarse los intereses de los individuos. En ciertos casos, la teoría es expuesta en términos del mero intercambio, sin producción. Ésta habría sido una situación inconcebible para Marx y los economistas clásicos, ya que el intercambio está vinculado inevitablemente a la división social del trabajo en la producción⁹⁸.

Como antes señalamos, las leyes económicas del sistema neoclásico tienen como rasgo particular su ahistoricidad. Una vez la economía es equiparada a las ciencias naturales -particularmente a la física- , las leyes económicas pasan a adjudicarse el carácter absoluto y objetivo atribuido a las leyes de la naturaleza. Sin embargo, para que esto sea significativo es preciso desterrar del ámbito de estudio de la economía a las relaciones sociales, señalándolas como una superstición a la vez inservible e incompatible con los avances “científicos” de la época. Así, con la revolución marginalista, se da origen al proyecto reduccionista del discurso económico –que influiría en la totalidad del pensamiento neoclásico posterior– de acuerdo al cual el único ámbito de estudio correspondiente a la economía es el de las relaciones técnicas. En efecto, en tanto que el reduccionismo individualista dio lugar a la eliminación de las clases sociales, el reduccionismo antihistoricista llevó a la eliminación de las relaciones sociales, con lo que el estudio de sus transformaciones perdería también importancia. Como señala Screpanti a este

⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 159.

⁹⁸ *Op. Cit.* Harris. Pág. 28-29.

respecto, *“mientras que en los clásicos y en Marx el aparato analítico se construye con explícita referencia al sistema capitalista, cuyas leyes de movimiento se quiere investigar, el paradigma neoclásico aspira a una completa ahistoricidad”*⁹⁹.

Asimismo, dentro de la teoría neoclásica, se produce una sustitución de una teoría objetiva del valor por una subjetiva. La tesis subjetiva del valor se fundamenta en que todos los valores son individuales y subjetivos. “Individuales”, en tanto que deben ser entendidos siempre como fines de individuos determinados; es decir, no existen valores colectivos concebidos como fines de grupos o de clases sociales en cuanto tales. Además, son subjetivos debido a que son el resultado de un proceso de elección: un objeto tiene valor si es deseado por un sujeto. Para la teoría contraria, la del valor objetivo, los valores existen con independencia de las decisiones individuales. Screpanti señala en este sentido que *“una consecuencia inmediata e importante del enfoque neoclásico de la cuestión del valor es que la teoría de la distribución de la renta se convierte en un problema de determinación de los precios de los servicios de los factores productivos, más que de reparto de la renta entre las clases sociales”*¹⁰⁰.

Por otra parte, los teóricos neoclásicos buscaron que sus críticas al socialismo, y al marxismo en particular, no parecieran demasiado impregnadas de ideología, para lo cual las remitieron a los fundamentos científicos de dicha teoría. Sin embargo, al ser estos fundamentos los mismos que los de la teoría económica clásica, era necesario “reinventar” la ciencia económica, reconstruirla sobre fundamentos que permitieran desestimar en su análisis conceptos tales como “clase social”, “fuerza de trabajo”, “capitalismo”, “explotación”, “excedente”, etc. La solución buscada estaba en la teoría de la utilidad marginal, a partir de la cual se genera la impresión de que la economía competitiva se realiza en un tipo de organización social cercano al ideal, en el

⁹⁹ Op. Cit. Screpanti. Pág. 159.

¹⁰⁰ Ídem.

cual las reglas del mercado posibilitan alcanzar una situación óptima en la que se armonizan, al mismo tiempo, los intereses y la maximización de los objetivos individuales¹⁰¹.

Con la teoría neoclásica se da también la introducción de nuevos métodos, basados en formulaciones matemáticas complejas, lo cual tuvo como resultado, al menos en el nivel puramente formal, el incremento en la precisión y el rigor del análisis, aunado a una notable sistematización que le imprimió sencillez y credibilidad a la teoría. Sin embargo, tal y como señala Dobb, esto no implica la aceptación de que el carácter ideológico del análisis puro sea incidental, sino por el contrario que fue el rasgo importante del cambio, en detrimento del progreso en el análisis puro, como lo señaló Schumpeter. En general, a pesar de ciertos progresos alcanzados mediante la introducción de los nuevos métodos, existe una predominancia de un enfoque artificioso basado en apariencias superficiales y engañosas¹⁰².

En el sistema concebido por Ricardo, y de manera más evidente como lo hacía Marx, había una interpretación que resultaba decisiva, según la cual la distribución era anterior al cambio. Es decir que, en primer lugar se formulaba el principio que afectaba a la distribución del producto social, y sólo luego se podía arribar a las relaciones de precio o a los valores de cambio¹⁰³. Los determinantes de la producción por su parte, estaban situados en las condiciones de producción (condiciones de producción de los bienes-salarios en Ricardo y la “relaciones sociales de producción” en Marx, que partían de un fundamento histórico-social).

En contraposición, para la nueva orientación del análisis económico el problema de la distribución se reducía a la formación de los precios de los insumos por un proceso de mercado, que determinaba en forma simultánea el sistema interconectado de productos e insumos. Al mismo tiempo, la distribución no sólo estaba determinada desde dentro del mercado, sino que

¹⁰¹ *Ibíd.* Pág. 164.

¹⁰² *Op. Cit.* Dobb Pág. 196.

¹⁰³ *Ibíd.* Pág.188.

esta determinación procedía del mercado de productos finales, por lo cual dependía de la estructura y el énfasis de la demanda de los consumidores¹⁰⁴.

Con la adopción del nuevo esquema conceptual, el carácter histórico e institucional que Mill intentó atribuir a la distribución se desvanece, aunque sin desaparecer por completo. De esta manera, se admitió que los cambios institucionales podían modificar el patrón de la distribución del ingreso entre personas; pero dicha influencia no podía extenderse al esquema general de la distribución entre factores (y por lo tanto a la distribución entre capital y trabajo), dada la relación entre las ofertas relativas de factores y sus usos productivos, o su papel en la producción y por tanto sobre la demanda de los mismos¹⁰⁵.

En consecuencia, categorías como el ingreso de la propiedad, o la razón salario-beneficio, no dieron lugar a caracterización alguna relacionada a lo institucional dentro de la nueva teoría económica, sino que al contrario, pasaron a ser consideradas como categorías puramente económicas, en el sentido de depender de la naturaleza de la situación económica imperante¹⁰⁶.

Esto representó el cambio más significativo desde un punto de vista ideológico al modificarse la percepción que se tenía del sistema económico, de sus problemas e imperativos. El resultado fue el trazado de nuevos límites fronterizos al “sistema económico” que pasó a concebirse como un “sistema aislado”. Por ende, problemas como la posesión de la propiedad o las relaciones y los conflictos de clase caían ya fuera del campo de los economistas, en tanto que se consideraba que no afectaban de manera directa, los fenómenos y aspectos propiamente relacionados al análisis económico, sino que caían dentro del campo del historiador económico o del sociólogo. Como bien señala Dobb *“un problema como el del origen del excedente... no podía ni siquiera ser formulado dentro de los términos propuestos del análisis económico”*¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Ibíd. Pág.189.

¹⁰⁵ Ibíd. Pág.191.

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ibíd. Pág.192.

En la manera apuntada por Dobb, al reducir la distribución a la formación del precio de los servicios o factores productivos se excluyeron las circunstancias sociales de los oferentes de estos servicios, hasta el punto de perder de vista la existencia misma de estos individuos. Las personas pasaron a ser tratadas como objetos que formaban parte de un trasfondo, desprovistas de algún contenido social. Dobb especifica que, en el caso extremo la distribución consistía simplemente en la formación del precio de n insumos de factores¹⁰⁸.

Dentro de la teoría neoclásica, el principio marginal, concebido inicialmente por Ricardo para explicar las diferencias en la productividad de distintas parcelas de tierra, se adecua de tal manera de satisfacer las características de los demás factores de producción. De esta forma, el principio marginal se hizo extensivo a todos los factores, no sólo para explicar su tendencia a generar rendimientos decrecientes a medida se adiciona más de un factor a la producción, sino también en forma tal de concebir que los factores podían ser reemplazados unos por otros sin problema alguno a medida decrecían sus rendimientos.

Knut Wicksell –el notorio economista suizo que se adjudicó la más rigurosa versión de la teoría de Böhm-Bawerk-, fue uno de los primeros economistas que insertó en una única “función de la producción”, que viene después transformada como una “neoclásica”, todos los factores de la producción (al principio tierra y trabajo, y después capital), tratándose no ya, como en Ricardo, siguiendo un definido orden jerárquico de sucesión, sino exactamente en el mismo nivel y de un modo perfectamente simétrico¹⁰⁹.

Por lo tanto, en una maniobra que encubre la generación de excedente alguno en el proceso productivo, los economistas neoclásicos se ven inducidos a construir una función de producción que refleja un caso particular. Este caso corresponde a aquel en el cual se cumple el teorema de Euler, de acuerdo al

¹⁰⁸ *Ibíd.* p.194.

¹⁰⁹ *Op. Cit.* Pasinetti Pág. 5.

cual si tenemos una función f que es homogénea y de grado uno, no existe asimetría alguna posible en la retribución de los factores ya que cada uno de ellos pasaría a estar remunerado de acuerdo a su productividad marginal, es decir, de acuerdo a lo que cada factor aporta a la producción total. Esto se cumple si asumimos además que tal función es convexa hacia el origen y que existen rendimientos constantes de escala, lo que garantiza que el producto total se agota por completo en el proceso de distribución¹¹⁰.

Al tratarse de esta manera, tal como señala Passinetti *“cada asimetría desaparece. Quienquiera que sean los emprendedores (que maximizan su propia remuneración), cualquiera sean las dotaciones iniciales de los factores productivos, un régimen de perfecta libertad de concurrencia conducirá los precios de los factores (es decir a un salario unitario y una renta unitaria), además maximizará el producto, distribuirá a cada factor exactamente su producto marginal, no dejando ningún residuo (positivo o negativo) para ninguno”*¹¹¹. Esto implicaba que no existía apropiación de excedente alguno generado por los trabajadores, en tanto que el salario representaba el equivalente a lo “contribuido” por cada trabajador.

Así, se justificaba el determinar que, en tanto que la distribución a los factores se realizaba acorde a una ley que se acepta no sólo como “natural”, sino también éticamente correcta –por ser “eficiente”-, como es la de retribuirles de acuerdo a su productividad marginal y, al no existir al mismo tiempo incidencia alguna de determinantes institucionales en la distribución, los factores podían incrementar su participación en el producto simplemente incrementando su productividad marginal.

¹¹⁰ Se supone que se actúa en el largo plazo, lo que implica, aunado a lo ya mencionado, que los beneficios normales obtenidos por una empresa cualquiera al interior de cada industria serían de cero. Esto permite fácilmente ocultar la *ganancia capitalista* bajo la remuneración del factor capital, y la explotación del trabajo, bajo la remuneración del factor trabajo. Parecería entonces que la actividad económica no tiene otro fin que el de producir valores de uso para la satisfacción de las preferencias y necesidades de los consumidores, algo que es a todas luces imposible bajo el modo de producción capitalista, en tanto que su lógica consiste en la búsqueda incesante de la ganancia.

¹¹¹ *Ibíd.* Pág.5

En consecuencia, cualquier crítica por la explotación de los trabajadores podía ser eludida por los capitalistas, pues según la teoría neoclásica, al retribuir al factor trabajo por el equivalente a su productividad marginal no existe excedente alguno, y en todo caso la posibilidad de mejorar la situación particular de los trabajadores dependía ahora de sí mismos y de la valoración que de ellos efectuara el mercado. Siguiendo la lógica neoclásica, los trabajadores podían incrementar la intensidad de su trabajo u ofrecer “voluntariamente” una mayor cantidad de su tiempo lo cual redundaría únicamente en beneficio del trabajador que se vería compensado por una mayor retribución.

En concordancia a lo anterior, resultaba asimismo necesario para los autores neoclásicos expresar la función de producción de una manera tal que se justificara la participación de los capitalistas de la distribución del producto total, por lo cual el capital pasó a ser concebido como un simple factor productivo, y no ya como una relación de producción, como una categoría que subsume al resto de factores en su lógica y objetivo. De ahí que concibieron cómo, en forma “natural” el esquema propuesto mediante el teorema de Euler, podía generalizarse “espontáneamente” a un número cualquiera de factores de producción¹¹², y en particular al capital, considerado ahora como un factor más de la producción¹¹³.

En consecuencia, ahora la función neoclásica podía ser expresada en término de los tres factores (tierra, trabajo y capital), y si se suponía además que se trataba de una función lineal y homogénea que satisface el teorema de Euler, entonces el producto neto aparece distribuido en rendimientos, salarios y beneficios sin dejar ningún residuo¹¹⁴.

¹¹² *Ibíd.* Pág.6.

¹¹³ Y no sólo eso, tal transformación redonda además en la desaparición de las clases sociales. Los empresarios ya no son vistos como “capitalistas” sino como eso, simples “empresarios”. Los factores están, de acuerdo a esta escuela de pensamiento, en propiedad de las familias, sin distinción.

¹¹⁴ *Ídem.*

Una vez establecido lo anterior, de acuerdo a los neoclásicos, únicamente resulta necesario garantizar que el sistema económico sea un régimen de perfecta libertad de concurrencia, y entonces el mecanismo competitivo conduce a un punto de equilibrio de plena ocupación para todos los factores¹¹⁵, gracias a las infinitas posibilidades de sustitución entre los factores; y encima de lo anterior cada factor recibe una remuneración equivalente a su producto marginal, que constituye su aportación tecnológica a la producción.

Al tomar en cuenta las condiciones que de acuerdo a los neoclásicos, debía de cumplir una función de producción, encontramos que aquella que les resulta más favorable es la Cobb – Douglas, en cuanto les permite expresar los precios de los factores de la producción como determinados de acuerdo a su productividad marginal. En esta función el parámetro α representa la cuota de la renta nacional distribuida a los salarios y el parámetro $\beta = (1 - \alpha)$ representa la cuota de la renta nacional distribuida a los beneficios.

Además, ya que las cuotas que se distribuyen a cada uno de los factores productivos surgen de la Cobb – Douglas, el pretender cambiarlas, aún y cuando el cambio pretendido tenga como objetivo mejores condiciones de vida para los seres humanos, no es concebible pues implica intervenir con un mecanismo competitivo que rige la eficiencia del sistema económico¹¹⁶.

En general, podemos constatar que, en el marco de la teoría neoclásica, la distribución del ingreso entre los individuos es el resultado de la distribución de las dotaciones –que la teoría no explica-, y del precio del uso de sus servicios. El precio de uso de cada factor, se determina en tanto que el factor sea relativamente más o menos “escaso”. En este sentido, se afirma que la distribución del ingreso –el pago a factores e individuos– está determinada “por

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Esta idea hace referencia al teorema de Pareto, según el cual una economía está en equilibrio cuando funciona óptimamente y esto acontece, cuando la distribución del bienestar no puede mejorar la situación de un individuo sin al mismo tiempo, empeorar la situación de otro. Esta visión favorece el statu-quo porque ignora explícitamente la distribución inicial de los recursos y porque, asumiendo recursos escasos, los que están bien generalmente no desean abandonar su posición original.

*la oferta y demanda compatibles con la determinación de los precios de los servicios de los factores de acuerdo con su productividad marginal*¹¹⁷.

La reproducción de la clase trabajadora se ve así amenazada desde los supuestos establecidos por la teoría neoclásica. En efecto, si algún factor tiene una oferta excedente en una situación dada, se supone que su precio bajará hasta cero. Ello implica que no se reconoce en forma manifiesta el problema enfrentado por toda sociedad, el de procurar una distribución del ingreso que posibilite el objetivo social de garantizar la reproducción de las condiciones materiales de la producción (los medios de producción y el trabajo).

El problema de la distribución, concebido en términos de una sociedad de individuos atomizados, se resuelve por completo dentro de la esfera del intercambio. Lo que se sitúa detrás de este análisis es la concepción de una sociedad sin clases, en forma opuesta a como lo concibiera el análisis económico clásico en términos de la apropiación del producto de acuerdo con las divisiones de la propiedad, o en términos de una relación de producción social (la relación capital-trabajo) basada en el control de los trabajadores en la producción, como ocurre en la teoría marxista¹¹⁸.

Sin embargo, al no haber clases, no existe distinción importante alguna entre el ingreso derivado de la propiedad y el ingreso derivado del trabajo. Así, no tiene mayor importancia la suma de valor del capital que se destina a las ganancias, ni aquella que se destina para que las demás clases reciban una parte del producto. Resulta verdaderamente inverosímil pensar en la existencia de realidad alguna que se corresponda con esta concepción, así como la aplicación que pueda tener a las condiciones históricas reales del capitalismo.

¹¹⁷ Op. Cit. Harris. Pág. 29.

¹¹⁸ *Ibíd.* Pág.32.

1.2.4 Reflexiones finales respecto a las causas de la pobreza a partir de las teorías de la distribución

Una vez hemos identificado los principales elementos contenidos en las teorías de la distribución presentes en la economía política –clásica y marxista- y en la teoría neoclásica, consideramos necesario efectuar una comparación entre estas dos grandes corrientes de pensamiento, para identificar aquellos mecanismos que determinan la distribución de los recursos al interior de la sociedad capitalista. Es nuestra intención mostrar entonces que, la extendida situación de pobreza experimentada por amplias capas de la población mundial en la actualidad, es el resultado de la enorme desigualdad en la distribución de los recursos imperante en el sistema capitalista actual, que se debe a la apropiación de una proporción cada vez mayor del producto social por parte de la clase capitalista como resultado del incremento constante de la composición orgánica del capital, de la explotación y de la sobreexplotación de la clase trabajadora, que ve empeorar su situación tanto en términos absolutos como en términos relativos frente a ésta última.

En primer lugar creemos necesario hacer una consideración respecto al carácter institucional atribuido a los mecanismos de la distribución del ingreso en la teoría clásica. Más específicamente, es de nuestro interés la consideración de John Stuart Mill de que la distribución del ingreso es el resultado de instituciones sociales establecidas de acuerdo a la voluntad humana, en tanto que posibilita ver que ésta puede ser alterada, al estar regida por leyes institucionales y relativas a una etapa de la historia, y no por leyes naturales o universales. Así, si tomamos en cuenta que la distribución del ingreso es modificable, se hace factible el fomento del bienestar de la clase trabajadora a través de la modificación en el patrón de distribución de los recursos, dando lugar a una vía para la erradicación de la pobreza (al menos de su núcleo de privación absoluta). Sin embargo, podemos evidenciar que esto no se ha producido en la realidad. En efecto, en el período actual, estamos ante la

presencia de niveles de riqueza sin precedentes en la historia, por lo cual no es posible concebir la masificación de la pobreza sino es en el marco del enorme crecimiento de la desigualdad, que resulta de la dinámica de las relaciones sociales en el sistema capitalista. Esta dinámica de enriquecimiento de las clases capitalistas a costa de las clases trabajadoras se legitima con el paso de la economía política a la teoría neoclásica, en la cual pasa a concebirse que los determinantes institucionales no pueden modificar el patrón de la distribución del ingreso entre factores (la distribución entre capital y trabajo). En consecuencia, dentro de la nueva teoría económica, se pierde el vínculo institucional presente en categorías como el ingreso de la propiedad, o la razón salario-beneficio, que pasan a ser consideradas como categorías puramente económicas. Así, se excluyen del análisis las condiciones sociales de los miembros de la clase trabajadora, a tal punto que no se considera si la retribución que el mercado les provee es la suficiente para la reproducción de su vida.

Una vez señalados aquellos aspectos referentes a las leyes que determinan la distribución de los recursos (leyes institucionales para la economía política –clásica y marxista- y leyes “económicas” para la teoría neoclásica), es preciso señalar aquellos aspectos contenidos en estas dos grandes corrientes de pensamiento que hacen referencia a la reproducción de la fuerza de trabajo.

En la economía política clásica, los capitalistas adquieren la responsabilidad de otorgar a los trabajadores empleados por ellos los medios necesarios para su subsistencia. Esta condición desaparece en la teoría neoclásica, en tanto que la distribución deja de efectuarse entre “clases sociales”, pasando a realizarse entre meros “factores productivos” que son retribuidos de acuerdo a su productividad marginal. Al pretender que los trabajadores son retribuidos de acuerdo a su productividad marginal, los teóricos neoclásicos buscan encubrir que éstos son remunerados con un valor menor al generado por ellos -dando lugar a la explotación-. Además, si

tomamos en cuenta que los trabajadores han sido remunerados históricamente de manera sistemática por debajo del valor de su fuerza de trabajo (es decir, que son sobre-explotados), significa que no se posibilita siquiera la reproducción de la vida de la clase trabajadora.

Ahora bien, es necesario precisar cómo, en la medida que para los autores de la economía política clásica la reproducción de la clase trabajadora es garantizada a través de la provisión de los medios necesarios para su supervivencia, dicha clase quedaría entonces fuera de una situación de pobreza absoluta, al asegurarse la satisfacción de un cúmulo de necesidades que posibiliten la reproducción de su vida. Sin embargo, aún cuando el núcleo de pobreza absoluta desaparece en estas condiciones, la explotación de la clase trabajadora continúa siendo un fenómeno presente e inherente al sistema capitalista y, al ser éste una importante fuente de desigualdad (en tanto que existe una minoría que a pesar de no participar del proceso productivo, se apropia de la mayor parte del valor producido por otros) la existencia de pobreza relativa se presenta como parte constituyente de un sistema intrínsecamente desigual como el capitalista. En efecto, la erradicación permanente de la pobreza relativa sólo se posibilita mediante la eliminación del sistema económico que promueve los mecanismos que la generan: el sistema capitalista.

Asimismo, en el marco del discurso legitimador de la desigualdad, promovido desde la teoría neoclásica, la distribución del ingreso deja de ser concebida como el resultado de las relaciones de clase imperantes en la sociedad. Así, al eliminar todas las categorías sociales, se encubre la existencia de la relación de dominación de la clase capitalista sobre la clase trabajadora, a partir de la cual se posibilita la sobreexplotación del trabajo en el proceso productivo. En consecuencia, se da lugar a un enriquecimiento sin precedentes de la clase propietaria junto a la reproducción sistemática de la pobreza de la clase trabajadora como un todo. De esta manera, con la supresión de las “clases sociales” del marco del análisis en la teoría neoclásica, se pretende

demostrar que la opresión y la explotación son una mera ilusión, pues cada quien recibe lo que aporta y, por lo tanto, ya no hay motivo alguno para la lucha de clases e incluso para la existencia misma de las clases sociales.

Con el objetivo de encubrir la generación de excedente en el proceso productivo, los economistas neoclásicos señalan que la retribución de los factores se realiza en forma perfectamente simétrica en tanto que cada uno de ellos es remunerado de acuerdo a su productividad marginal, es decir, de acuerdo a lo que cada factor aporta a la producción total. A través de esta maniobra, se posibilita para los capitalistas eludir cualquier crítica por la explotación de los trabajadores, pues según la teoría neoclásica, al retribuir al factor trabajo por el equivalente a su productividad marginal no existe excedente alguno. Asimismo, con la intención de justificar la participación de los capitalistas de la distribución del producto total, el capital pasa a ser concebido como un simple factor productivo, y no ya como una relación social de producción, con lo cual se encubre la apropiación del excedente generado por los trabajadores. Este artificio puede ser desenmascarado a la luz de la teoría de la explotación provista por Marx. Como señalamos previamente, para poder producir valores de uso mediante el uso de sus capacidades físicas y mentales, los trabajadores deben ser retribuidos con un valor que sea equivalente a la cantidad de trabajo incorporada en las mercancías requeridas para sostener y reproducir su fuerza de trabajo. Sin embargo, el trabajo generado por ellos crea más valor que aquel dedicado al mantenimiento y la reproducción de su fuerza de trabajo. Esta diferencia entre el valor del producto del trabajo y el valor de la fuerza de trabajo da origen a la plusvalía. La plusvalía resulta entonces, de la explotación del trabajo en la producción. Así, las diferentes categorías del ingreso de la propiedad, en forma de ganancias, intereses, rentas, derivan en realidad de esta concentración de plusvalía, y no de la participación del capital en la producción como un factor productivo más, como señalan los neoclásicos.

Así, el beneficio no es una magnitud determinada a partir de una relación técnica, sino un excedente característico de la sociedad capitalista. La ganancia que se apropia la clase capitalista tiene su origen en la explotación, que resulta de la diferencia entre el valor del trabajo y lo producido por este. La explotación del trabajo es el resultado de condiciones históricas, a partir de las cuales la fuerza de trabajo que genera el excedente se convierte en una mercancía a ser comprada en el mercado de trabajo. Por una parte, un proletariado sin bienes y sin otros medios de vida, que no tiene más que vender que su propia fuerza de trabajo, y por otro lado, una clase propietaria, que en su afán por la obtención de ganancias, compra esa fuerza de trabajo para que ponga en marcha los medios de producción y genere plusvalía.

Por último, es preciso hacer referencia a la categoría del salario tal y como se concebía para la escuela clásica y marxista. Desde la visión de estos autores respecto a los mecanismos que determinan el nivel de los salarios en una sociedad, así como su percepción del papel desempeñado por los salarios para la satisfacción de las necesidades de la clase trabajadora, podemos extraer algunos elementos que nos permitan aproximarnos al origen de la dinámica de empobrecimiento vivida por una amplia mayoría de la sociedad actual.

En la forma concebida por Smith, los salarios son considerados como un residuo, a pesar de lo cual se encuentran sujetos a un mínimo, que viene dado por aquel nivel que garantice la reproducción de la clase trabajadora, pues para Smith esto constituye un requisito para la reproducción del sistema económico capitalista mismo. Ricardo añade un elemento de gran importancia al análisis pues, a pesar de concebir el salario como un nivel de “salarios de subsistencia”, que está vinculado con las necesidades fisiológicas de los trabajadores y sus familias para subsistir y reproducirse, éste no responde sólo a lo estricto para vivir, sino a un nivel existente en un país y en una sociedad específica en un momento histórico determinado. Por tanto, en la concepción de Ricardo el precio natural del trabajo adopta un carácter dinámico, ya que varía con el

tiempo en un mismo país y difiere considerablemente entre diferentes países. Si aplicamos esta idea propuesta por Ricardo a nuestro análisis sobre la pobreza, veremos que la determinación de aquel nivel que divide a los pobres de los no pobres en una sociedad no puede ser estático, sino que debe responder a la evolución en los niveles de riqueza de un país con la consecuente ampliación en la gama de necesidades que pasan a formar parte del precio natural del trabajo.

Desde la percepción de Marx, los salarios se encuentran generalmente reducidos al nivel de la subsistencia al interior del sistema capitalista. Esta situación se posibilita en tanto que en todo momento la oferta de trabajadores tiende a exceder a su demanda. La dinámica que da origen a este exceso de oferta de trabajadores es inherente al funcionamiento del sistema capitalista y se constituye como una dinámica de creación de pobreza, tanto absoluta como relativa. Por una parte, como resultado de la competencia intercapitalista, las empresas se ven impulsadas a incrementar de forma sostenida su productividad, por lo cual destinan una proporción cada vez mayor del capital a la adquisición de capital constante (medios de producción) en detrimento del capital variable (fuerza de trabajo) dando lugar a una sobrepoblación relativa formada por aquellos trabajadores que sobran a las necesidades de explotación del capital. Estos trabajadores expulsados de la producción pasan a formar parte del ejército de desempleados y subempleados, con lo cual se les imposibilita percibir un ingreso que garantice siquiera la satisfacción de sus necesidades más fundamentales. Así, el reemplazo de los trabajadores por máquinas y la desaparición de pequeñas empresas que no cuentan con la capacidad para competir, son fuentes de pobreza absoluta al interior del sistema capitalista, revelando a su vez como el paro y el subempleo son tendencias propias y evidenciables del capitalismo. De igual forma, la cantidad sostenida de desempleados que constituyen el “ejército industrial de reserva” impide que los salarios retribuidos a los trabajadores suban por encima

del mínimo para facultarles el desempeño de su obra. Los salarios se regulan entonces en base a este ejército de parados y subempleados.

Marx añade asimismo un elemento de gran importancia, en tanto concibe que las variaciones experimentadas por el salario dependen del “valor de la fuerza de trabajo”. Aún cuando lo trata como un salario de subsistencia, Marx no lo considera en absoluto como “natural”. Al papel fundamental desempeñado por los cambios a largo plazo de los hábitos de consumo obrero, Marx agrega el papel desempeñado por los sindicatos a la hora de determinar la tendencia del salario, además de sus fluctuaciones, por lo cual resta importancia a los hábitos y costumbres como determinantes exclusivos del salario. Los sindicatos desempeñan un papel determinante para Marx, pues de no existir éstos, las fuerzas de la competencia llevarían a los salarios reales a disminuir de forma sostenida (en tanto que el progreso técnico tiende a sustituir trabajo por maquinaria). Así, de acuerdo a Marx, los sindicatos, mediante su accionar, podrían contrarrestar los efectos del progreso técnico sobre el salario, dando a este último una tendencia al alza, lo cual no impide que se produzca una reducción en la cuota de salarios o un incremento de la tasa de explotación. La influencia del progreso técnico sobre la cuota de salarios puede interpretarse como una fuente tanto de pobreza absoluta como de pobreza relativa, y se manifiesta de dos maneras. Por un lado, al hacer disminuir la tasa de crecimiento de la demanda de trabajo, incrementa el ejército de reserva, conteniendo el incremento de los salarios. Por otra parte, la productividad laboral aumenta por el uso de maquinaria cada vez más moderna, con lo cual está tiende a aumentar de manera más rápida que el salario real. Así, en la medida que la demanda de trabajo disminuye, se da lugar al crecimiento del ejército de parados y subempleados, lo cual es fuente de pobreza absoluta y, al mismo tiempo, en tanto que la productividad real aumenta a un ritmo mayor que los salarios reales, se incrementa la tasa de plusvalía apropiada por los capitalistas. En efecto, se da lugar a una mayor explotación del trabajo,

aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso, con el consecuente empobrecimiento relativo de la clase trabajadora frente a la clase capitalista.

A partir de lo anteriormente señalado, podemos deducir que el abandono de una situación de pobreza absoluta para la clase trabajadora pasa por el incremento del salario real a un nivel tal que posibilite la reproducción de su fuerza de trabajo. Es claro entonces, que si la clase trabajadora es retribuida por debajo de este nivel nos encontraríamos en una situación de pobreza absoluta generalizada pues lo retribuido a los trabajadores no sería siquiera lo suficiente para su mantenimiento y reproducción. En efecto, en apartados posteriores veremos que, para el caso de El Salvador, la línea de pobreza absoluta está determinada por la canasta básica alimentaria, la cual no reúne todos los bienes y servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, por lo cual se subestima la verdadera magnitud de la pobreza. Si tomamos en cuenta además que el salario percibido por una gran mayoría de la población no es suficiente siquiera para la adquisición de dicha canasta alimenticia, vemos que la situación de pobreza absoluta al interior del modelo capitalista salvadoreño es masiva, y es el resultado de la sobreexplotación del trabajo en la producción.

Si asumimos entonces que la situación de pobreza absoluta ha venido incrementándose como resultado de la sobreexplotación del trabajo, cabe entonces preguntarnos qué sucedería en el caso en el cual se garantizara a los trabajadores una retribución equivalente al valor de su fuerza de trabajo. Si esto sucediera, se posibilitaría la erradicación de la pobreza absoluta para los trabajadores ocupados en la producción capitalista. Sin embargo, al ser el incremento de la composición orgánica del capital -con el consecuente aumento en el "ejército industrial de reserva"- una tendencia inherente al funcionamiento del sistema capitalista, la erradicación completa de la pobreza absoluta para la clase trabajadora como un todo es inalcanzable al interior de éste sistema. En cuanto a la pobreza relativa, ésta no tiende más que al continuo crecimiento. Aún si el salario real aumentara de forma constante -mejorándose las

condiciones de vida de los trabajadores empleados-, la situación de la clase trabajadora frente a la clase capitalista no puede más que empeorar, pues como resultado del incremento en la productividad del trabajo con la consecuente apropiación de una mayor tasa de plusvalía, disminuye la proporción del producto total destinada a los salarios. La desigualdad aumenta al mismo tiempo que se incrementa la subordinación del trabajo al poder del capital. Como señalamos previamente, aún cuando la situación de pobreza absoluta puede ser paliada a través de medidas que garanticen la retribución, para la clase trabajadora, de un valor equivalente al de su fuerza de trabajo, el único medio para la eliminación de la pobreza relativa consiste en la supresión del sistema económico cuyos mecanismos la producen y reproducen de manera sistemática: el sistema capitalista.

Fuentes y bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia. “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Álvarez Leguizamón, S. “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005.
- Berzosa, Carlos. “Las escuelas del pensamiento económico”. En Guerrero, Diego. “Manual de economía política”. Editorial Síntesis, S.A.; Vallehermoso, Madrid, 2002.
- Kaldor, Nicholas. “Ensayos sobre el valor y la distribución”. Editorial Tecnos; Madrid, 1973.
- Bustelo, Eduardo. (1999) “Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible”. Trabajo presentado al Foro Internacional sobre Desarrollo con Sentido Humano celebrado en Guanajuato, México los días 15 y 16 de enero de 1999. Tomado de:
http://www.cnaa.gov.ec/archivos/pobreza_moral_e_bustello.pdf
- Dobb, Maurice. “Teoría del valor y la distribución desde Adam Smith: Ideología y Teoría Económica”. Siglo Veintiuno; México, 1975.
- Davison, Julián. (2004) “Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas”. Revista análisis económico, Vol. XIX, número 042. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México. Tomado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/413/41304213.pdf>
- Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. (2001) “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura”. Comisión económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, Enero de 2001. Tomado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>
- Harris, Donald. “Acumulación de capital y distribución del ingreso”. Fondo de Cultura Económica; México D.F., 22 de Septiembre de 1986.

- Pasinetti, Luigi. “Critica de la teoría neoclásica, del crecimiento y la distribución”, Tomado de:
<http://www.geocities.com/aportexxi/Criticadelateorianeoclasica.PDF>
- Screpanti, Ernesto; Samagni, Stefano. “Panorama de historia del pensamiento económico”. Editorial Ariel, S.A.; Córcega, Barcelona, España, febrero 1997.
- Sen, Amartya. (n.d) “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. Tomado de:
<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/senmedida%20de%20la%20pobreza.htm>
- Townsend, Peter (2003) “La conceptualización de la pobreza”; en Pobreza: “Desarrollos conceptuales metodológicos”. Mayo 2003, vol. 53, núm. 5 de Comercio Exterior. Julio BoltviniK México.
- Wagle, Udaya. (n.d) “Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones”, Tomado de : <http://www.oei.es/salactsi/wagle.pdf>

CAPÍTULO 2

DIFERENTES MÉTODOS UTILIZADOS EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA. UN ANÁLISIS SOBRE LA LÍNEA DE POBREZA Y EL MAPA DE POBREZA EN EL SALVADOR

Introducción

Una vez establecidos los aspectos que abarca el término "pobreza", su medición requiere de indicadores cuantificables, que guarden relación con la definición elegida. Sea cual fuere ésta y él o los indicadores utilizados, el proceso de medición comporta dos elementos: primero, la identificación de las personas que se considere pobres y segundo, la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza.

El estudio de la pobreza, no permite escoger una única medición de ésta, debido a que cada método, indicador o medida, utilizados para su cálculo, presentan tanto ventajas en algunos puntos como limitantes en otros. Es por esta razón que en la primera parte de este capítulo, se enumeran los métodos más utilizados en el medición e identificación de pobres, detallando su forma de cálculo e identificando sus principales ventajas como también las críticas y limitaciones que se les han atribuido, para no caer en la inconsistencia de pensar que existe un único método indicado o apropiado para medir la pobreza.

En la parte final, se realiza un análisis sobre la forma de medición de la pobreza utilizada en El Salvador, con el objeto de mostrar un ejemplo práctico de la aplicación de los métodos de pobreza estudiados.

En el análisis se incluye, el proceso de cálculo de la canasta básica alimentaria, la forma de selección de los bienes que conforman dicha canasta, la metodología en base a la cual se estima su costo y como es finalmente determinada la canasta ampliada que se utiliza en el establecimiento de la línea de pobreza total de ingreso.

Posteriormente, se estudia de una manera crítica la herramienta de focalización “Mapa de Pobreza” utilizada actualmente en el país, con el fin de reflejar la influencia que la medida de pobreza adoptada posee sobre la focalización y a la vez examinar la metodología en base a la cual el mapa fue elaborado, los objetivos cumplidos por éste y la capacidad que posee de reflejar la realidad. La finalidad de incluir esta herramienta de focalización en el desarrollo de nuestra investigación, es señalar las deficiencias evidenciadas en los resultados con ella obtenidos y la influencia negativa que a la vez provoca en la identificación de los beneficiarios de las posibles políticas destinadas al combate de la pobreza. El conocer la función que desempeñan la forma de medir la pobreza en el país y la herramienta de focalización, es de vital importancia en nuestra investigación, en la medida en que estos instrumentos de identificación de pobres, son la base en la que se establecen las acciones realizadas por el sector público en materia de aplicación de políticas asistenciales.

2.1 Métodos para la identificación de pobres, clasificación por el enfoque directo y el enfoque indirecto

Antes de comenzar a definir los métodos más utilizados para la medición de la pobreza asociados a este enfoque, es importante conocer las otras clasificaciones (o enfoques) existentes.

La primera de ellas es, la calificación Objetiva-Subjetiva: la pobreza desde la óptica objetiva involucra juicios normativos sobre lo que constituye la misma pobreza, y presenta aquellas propiedades que se necesitan para salir de

ella. En cuanto a la parte subjetiva, esta tiene en cuenta las preferencias de los pobres, es decir, qué tanto ellos valoran los bienes y servicios, haciendo énfasis en la *utilidad* individual de las personas¹¹⁹ que, de acuerdo a la teoría neoclásica, representa la medida de satisfacción que obtiene un individuo, al consumir o adquirir un bien o servicio en respuesta a sus necesidades.

La siguiente clasificación es la del enfoque absoluto versus el relativo y de capacidades. La pobreza desde el enfoque absoluto y relativo es medida a través de las líneas de pobreza. Desde el punto de vista absoluto, la pobreza se refiere a la subsistencia por debajo de un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptadas, que en la mayoría de los casos están determinadas por requerimientos nutricionales. En cambio el enfoque relativo compara los segmentos más bajos de la población con los más altos, usualmente medidos en quintiles o deciles de ingreso. En cuanto al término “capacidades”, Amartya Sen afirma que la pobreza puede ser una noción absoluta en términos de capacidades, aunque relativa en los bienes, por lo que propone el enfoque de capacidades, dejando así al término *pobreza* como una limitación de las libertades de los individuos¹²⁰.

Otra clasificación interesante, es la conocida como medidas monetarias y no monetarias. Las medidas monetarias se basan en el ingreso y el consumo, identifican la capacidad de adquirir bienes y servicios que se ofrecen en las economías de mercado principalmente, aunque pueden también captar algunos recursos que no se adquieran dentro de él, como es el caso de las transferencias, regalos y producción para el autoconsumo¹²¹. Las medidas no monetarias registran el rezago en indicadores de bienestar tales como: acceso al agua potable, la electricidad, la vivienda digna, etc. Estos indicadores pueden

¹¹⁹ Aguado, Luis Fernando; Osorio, Ana Maria. “*Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza*”, Consultado el 15 de Abril de 2007, en: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_815_2_c.pdf?a=0. Pág. 28.

¹²⁰ *Ibíd.* Págs. 28-29.

¹²¹ *Ibíd.* Pág. 29.

ser simples o multidimensionales, por ejemplo el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹²².

Finalmente, la última clasificación es la de los métodos directos contra los métodos indirectos. Esta es una de las clasificaciones más utilizadas en materia de medición de pobreza. Desde el punto de vista directo, una persona es pobre si no satisface una o varias necesidades básicas, en este sentido, podría decirse entonces que el método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado¹²³. Mientras que desde el enfoque indirecto, son clasificadas como pobres aquellas personas que no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, entendiendo que este método evalúa el bienestar, a través de la capacidad para realizar consumo. Por ende, al fijarse en distintos indicadores de bienestar, ambos métodos pueden generar clasificaciones de pobreza que no son necesariamente compatibles. Bajo el método directo, una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades podría ser pobre, esto debido a que este enfoque parte del supuesto de consumo efectivo; bajo el método indirecto, una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría no ser considerada pobre, pues lo que en este enfoque se evalúa es la capacidad de realizar consumo, no la satisfacción de necesidades¹²⁴.

Esta última clasificación se abordará a continuación, mediante la presentación de los distintos métodos de identificación de pobres, que en ella se contienen.

¹²² Cortés Fernando; Hernández Laos Enrique, *Medidas Monetarias y No Monetarias*, Artículo Medición de la Pobreza. Consultado el 22 de abril 2007 en: <http://www.ejournal.unam.mx/demos/no15/DMS01504.pdf>, Pág. 1.

¹²³ Ramírez, Héctor Rodríguez. *Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura*. Consultado el 12 de Abril de 2007 en: <http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/Pobreza.pdf>. Pág.7.

¹²⁴ Op. Cit. Aguado, Osorio. Pág. 29.

2.1.1 El Enfoque directo

En el enfoque "directo", los individuos son considerados pobres en la medida que estos no satisfacen una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc.; en este sentido, podría decirse entonces que el método relaciona el bienestar con el consumo logrado.

Dentro del enfoque directo se encuentran dos métodos para medir la pobreza, estos son: el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método índice de desarrollo humano (IDH), este último es utilizado en el informe sobre desarrollo humano que presenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2.1.1.2 Necesidades básicas Insatisfechas

Este método consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobres a aquellos que no lo han logrado.

La medición de la pobreza a través de este método requiere de la elección de características de aquellos hogares que se encuentran lo suficientemente asociados con las situaciones de pobreza, en cuanto manifiestan las carencias que determinan tal situación. Existen ciertas carencias que se han constituido en el común denominador de las aplicaciones de este método; ellas son: a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y, f) un indicador indirecto de capacidad económica¹²⁵.

¹²⁵ Op. Cit. Rodríguez, Héctor Pág. 5.

Una vez ya se han elegido los indicadores de necesidades básicas, en este método es necesario establecer los umbrales de privación (límite o línea de pobreza) que definen la situación de carencias críticas. El umbral elegido debe corresponder a la mínima satisfacción posible de necesidades que sea compatible con una participación adecuada en la sociedad a manera de permitir que toda la población esté en capacidad de superar en un momento determinado estas carencias. En estricto rigor este método permite medir el número de hogares que no ha satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza, esto debido a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, como lo afirma Héctor Rodríguez Ramírez¹²⁶. El método está basado en el enfoque de *necesidad*, según esta perspectiva no importa si los individuos poseen el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente éstas hayan sido cubiertas.

Las carencias que constituyen el eje central de este método, son fáciles de abordar, ya que se puede encontrar información de éstas en las bases de datos de los censos poblacionales (sólo los censos permiten lograr el grado de desagregación geográfica requerido para que un mapa de pobreza sea útil en la identificación de necesidades espacialmente localizadas).

2.1.1.2.1 Proceso de selección de indicadores del método NBI

De la gran variedad de datos que proveen los censos, es necesario seleccionar indicadores adecuados que reflejen las necesidades primordiales de la población. Estos indicadores, a su vez, están restringidos al tipo de información

¹²⁶ *Ibíd.* Pág. 6.

que proporcionan dichos censos. El proceso de selección está constituido, de manera general, por cuatro pasos¹²⁷:

1. Determinar el grupo de necesidades básicas mínimas susceptibles de estudiarse con la información del censo.
2. Elegir indicadores censales que representen dichas necesidades.
3. Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad.
4. Asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza.

Si bien, como se mencionó antes, la capacidad de desagregación geográfica que brindan los censos de población y vivienda los caracterizan como la fuente usualmente utilizada en la elaboración de mapas de pobreza, éstos sin embargo, no cuentan con datos sobre *todas* las características y privaciones de un hogar, por lo tanto las necesidades a considerarse se ven limitadas a las cuatro categorías siguientes¹²⁸:

- a) Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar.
- b) Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado.
- c) Acceso a educación básica.
- d) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.

Cuando ya se han identificado las necesidades básicas mínimas, restringidas a las cuatro categorías anteriores, el segundo paso en el proceso de selección de indicadores es determinar cuáles son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de cada necesidad básica y que variables censales

¹²⁷ Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. *“El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”*. Consultado el 12 de Abril de 2007 en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/6564/lcl1491e.pdf> Págs. 9-10.

¹²⁸ *Ibíd.* Pág.10.

serán utilizadas para dar cuenta de dichas dimensiones. La siguiente tabla resume dicha información:

Tabla No.1
NECESIDADES BÁSICAS, DIMENSIONES Y VARIABLES CENSALES

<i>Necesidades Básicas</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables Censales</i>
Acceso a vivienda.	a) Calidad de vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.
	b) Hacinamiento	1) Número de personas en el hogar 2) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios.	a) Disponibilidad de agua potable.	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda.
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas.	1) Disponibilidad de servicio sanitario 2) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.	1) Edad de los miembros del hogar 2) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad Económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	1) Edad de los miembros del hogar 2) Último nivel educativo aprobado 3) Número de personas en el hogar 4) Condición de actividad

Fuente: CEPAL / PNUD (1989)

Identificadas las necesidades básicas y determinadas cuales son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de ellas, el tercer objetivo es determinar los niveles críticos de satisfacción o el grado mínimo aceptable de satisfacción de cada necesidad. Por lo tanto, el tercer paso en el proceso de selección de los indicadores de NBI consiste en transformar una gama de niveles de satisfacción en dos alternativas dicotómicas: el hogar satisface sus necesidades básicas o no lo hace¹²⁹.

¹²⁹ Ibíd. Pág.12.

En este tercer paso es que surge el criterio de universalidad establecido por Kaztman en 1995, el cual estipula que los satisfactores de la carencia crítica considerada, deben ser razonablemente accesibles para todos los hogares de la población bajo análisis. De esta forma, el “nivel crítico” fijado (que establece la diferencia entre una necesidad satisfecha y una insatisfecha) será coherente con las posibilidades económicas de los habitantes de un determinado país.

Este nivel crítico de necesidades según el criterio de universalidad, vendrá determinado por aquel nivel mínimo alcanzable para todos los hogares involucrados en el análisis, estableciendo como nivel crítico, la diferencia entre satisfacer o no una necesidad; sin embargo, en la mayoría de los casos es difícil establecer satisfactores mínimos debido a que las costumbres, zonas geográficas, convicciones, etc. imposibilitan determinar un satisfactor de carácter universal. Es por esta razón, que surge la necesidad de utilizar el *criterio* conservador, criterio que dicta que el nivel crítico a utilizar debe ser aquel que presenta el nivel más bajo dentro del total de opciones disponibles.

El último paso en la selección de los indicadores de necesidades insatisfechas, es asegurarse que los satisfactores que se han seleccionado por el método, correspondan a situaciones de pobreza. Es necesario que los satisfactores elegidos no sólo den cuenta de privaciones en la dimensión para la cual fueron escogidos, sino también en aquellas otras que no es posible extraer de la información de variables disponibles (datos del censo). Lo anterior es lo que se conoce como el criterio de representatividad.

Para medir dicha representatividad se calcula la correlación entre los ingresos y el grado de satisfacción de una necesidad, a modo de evaluar qué tan “representativo” es el satisfactor utilizado. Una posibilidad es optar por un método que utilice variables “Proxy” del ingreso, hallando primero un grupo de variables disponibles, que tengan una alta correlación con el ingreso, para luego estimar la correlación entre el satisfactor cuya representatividad se desea evaluar y el grupo de variables elegidas en el paso anterior¹³⁰.

¹³⁰ *Ibíd.* Pág.13.

2.1.1.2.2 Agregación de los indicadores del método NBI

Una vez se ha recolectado la información, la etapa de “agregación” de esta, permite clasificar a los hogares como “pobres” y “no pobres”. Generalmente, el proceso de agregación se realiza mediante el “Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas” (INBI), que diferencia de manera dicotómica entre los hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas¹³¹.

Para el proceso de agregación, en primer lugar, se asignan puntajes específicos a cada posibilidad de satisfacción de una necesidad, de acuerdo a su grado de optimalidad o precariedad, estableciendo un indicador de logro que muestra la carencia extrema y la forma más adecuada de satisfacer una necesidad. La escala a utilizar va desde cero hasta un valor máximo, este valor máximo está determinado por el número de opciones que se presenten para dar respuesta al indicador de pobreza que se esté analizando, el valor máximo se le otorga a la mejor solución que se da a la carencia que se está estudiando¹³². Después que se ha establecido la escala y determinado el valor máximo de ésta, se requiere fijar un límite o “norma mínima”, estableciendo una especie de línea de pobreza, que define la mínima calificación a partir de la cual se determina si son apropiados los satisfactores para cada necesidad. De esta manera, aquellos hogares que se encuentren en y por arriba de esta norma mínima no presentan ninguna carencia y por lo tanto no son considerados como pobres.

Utilizando esa norma mínima, se construye un indicador de privación, que muestra la distancia entre el indicador de logro y la norma fijada¹³³:

$$P_{ij} = \frac{X_i^* - X_{ij}}{X_i^*}$$

¹³¹ *Ibíd.* p.19.

¹³² *Op. Cit.* Feres Carlos; Mancero Xavier. Pág. 20.

¹³³ *Ibíd.* p.21.

Donde:

P_{ij} es el indicador de la privación i para el hogar j ,

X_{ij} es el indicador de logro respecto de la variable i para el hogar j , y

X_i^* es la norma mínima.

Así, a los hogares con carencias les corresponderá un valor positivo en el indicador de privación, los hogares que estén en la norma tendrán un valor de cero, y los que estén sobre ella recibirán un valor negativo. Para los hogares en situaciones iguales o inferiores a la norma mínima, este indicador cumple una función similar a la “brecha de pobreza” (indicador que mide la distancia promedio del ingreso de los pobres a una cierta *línea de pobreza*). Para poder agregar los diversos indicadores de logro en una sola medida de pobreza, es necesario estandarizar su recorrido, ya que si bien todos ellos tienen un valor máximo de +1, los valores negativos no están acotados. Para esto, una opción es transformar los valores negativos al rango $[0,-1]$, mediante la siguiente expresión:

$$P_{ij}^* = \frac{|P_{ij}|}{\max|P_{ij}|}, \text{ para } P_{ij} < 0$$

Mediante la serie de indicadores de privación estandarizados, P_{ij}^* , es posible generar un indicador agregado de las necesidades insatisfechas del hogar. Sin embargo, la adición de indicadores requiere definir previamente la ponderación relativa que cada uno de ellos tiene. Al respecto, Boltvinik considera ponderar todas las necesidades por igual, al ponderar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas para el hogar j de esta forma, el indicador viene dado por:

$$I(NBI)_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n P_{ij}^*$$

Si tomamos el indicador de privación de vivienda o acceso a vivienda, y encontramos el valor de privación de una de sus variables censales techo, por ejemplo, este valor debe ser sumado a sus demás variables censales, como pisos y paredes y luego ser promediadas. Al aplicar este promedio simple se obtiene un índice de “calidad de la vivienda”, el cual posteriormente siguiendo el mismo procedimiento se promedia con el valor del índice de “hacinamiento” para en última instancia llegar al indicador de “acceso a vivienda”¹³⁴. El procedimiento acá descrito es aplicable a todas las demás necesidades básicas que sean seleccionadas en el análisis del método de Necesidades Básicas Insatisfechas.

2.1.1.2.2 Ventajas y desventajas del método NBI

Algunas de las ventajas que se identifican en este método son: primero, permite estudiar la evolución temporal de cada una de las necesidades básicas insatisfechas por separado y, con un poco de cautela, evaluar la efectividad de ciertas políticas destinadas a paliar necesidades básicas. También el hecho de la utilización de datos provenientes de los censos nacionales, representa una de las mayores fortalezas de este método, pues disponer de datos sobre las necesidades de todos los hogares, permite caracterizar con un alto grado de detalle las necesidades de los pobres, ya sea por zonas geográficas u otro tipo de clasificación. En último lugar este método tiene la ventaja de ser particularmente pertinente para ofrecer una caracterización de la situación en la que viven los hogares carenciados, lo cual es muy útil en el diseño e implementación de políticas focalizadas que apunten a aliviar determinadas necesidades básicas.

Pero así como presenta ventajas, este método también posee sus limitaciones. Una de ellas es el enfoque utilizado, pues presenta un enfoque donde sólo interesa evaluar el porcentaje de cobertura de las necesidades y no

¹³⁴ Ver tabla No. 1. Necesidades Básicas, Dimensiones y Variables Censales de este capítulo.

la capacidad monetaria de acceso a las mismas. Además, a esto se suma el carácter limitado que refleja este método, al únicamente medir el número de hogares que no han satisfecho alguna necesidad básica, y no la pobreza, esto debido, entre otros factores, a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final en pobres y no pobres, es arbitraria y queda entregada enteramente al criterio del investigador, dejando así el nivel de pobreza sensible al número de necesidades insatisfechas que se requieren para ser considerado pobre. Otra situación que se critica a este método es el hecho que el número de personas pobres siempre aumenta ante la adición de nuevos indicadores; en una situación extrema, el uso de un número suficientemente grande de indicadores podría originar que casi toda la población sea clasificada como pobre.

Finalmente, el método presenta un punto débil a la hora de la etapa de agregación, debido a que exterioriza un alto grado de subjetividad a la hora de la fijación de “puntajes” para cada nivel de satisfacción de una necesidad, por lo tanto al igual que la arbitrariedad con la que se promedia los indicadores, esta subjetividad hace carecer al método de un sustento teórico apropiado¹³⁵.

2.1.1.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Este índice mide el logro medio en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano, las cuales son: una vida larga y saludable, educación y un nivel digno de vida. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y

¹³⁵ Op. Cit. Mancero, Xavier. Pág. 22.

terciaria combinada) y el PIB per cápita medido en paridades del poder de compra (PPC)¹³⁶.

La visión, dentro de los Objetivos del Milenio, relacionada con este indicador es la búsqueda de una posible erradicación de la pobreza extrema y el hambre, lograr que la enseñanza primaria sea universal y por último pretender reducir la mortalidad infantil. Su unidad de medida es de carácter adimensional, con una periodicidad de cálculo anual y la tendencia aceptable de dicho indicador es de carácter creciente. El índice de desarrollo humano se presenta como una alternativa al PIB per cápita para medir el avance de las condiciones de vida de la humanidad, se considera como uno más de los métodos utilizados para medir el bienestar a partir de un enfoque directo.

Este método hace énfasis en las tres dimensiones fundamentales de la vida, las cuáles ya han sido mencionadas, la longevidad, conocimiento y nivel de vida decente, en el entendido que para cada dimensión es necesario construir un indicador de previsión. La primera de las dimensiones es medida a partir de la esperanza de vida al nacer, siendo la única variable que nunca se ha modificado desde la existencia del IDH; para medir el conocimiento se utiliza el nivel de alfabetismo de los adultos y el nivel de matrícula bruta, y finalmente la medición del nivel de vida se le retribuye al ingreso per cápita modificado preliminarmente. En esta modificación se establece el ingreso en términos de un mismo poder adquisitivo, utilizando la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), se aplica la función logaritmo para dar cuenta de los retornos decrecientes al ingreso y se elimina la porción de ingresos que excede un umbral previamente determinado¹³⁷.

¹³⁶ *“Metodología de los 10 indicadores comunes de desarrollo sostenible”*. Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible. (nrg4SD), Marzo 2006 Pág. 4. Consultado el 07 de Mayo de 2007 en: <http://www.nrg4sd.net>.

¹³⁷ Op. Cit. Ramírez, Héctor Rodríguez. Pág. 7.

2.1.1.3.1 Método de cálculo del IDH

El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto que mide el adelanto medio de un país o región en lo que respecta a la capacidad humana básica y, es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se establece como un índice social estadístico compuesto por tres parámetros: una vida larga y saludable que es medida según la esperanza de vida al nacer, la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria, y finalmente un nivel de vida digno, medido por el PIB per Capita (PIB en USD).

El cálculo de las tres variables que componen el índice se realiza de manera independiente, donde cada una de ellas tomara un valor entre 0 y 1 después de haber aplicado la formula general siguiente:

$$\text{(Valor real – valor mínimo)} / \text{(Valor máximo – valor mínimo)}$$

Los valores máximos y mínimos utilizados en la formula general son diferentes para cada uno de los componentes del IDH, esto debido a las características distintivas de cada uno de ellos. Para la esperanza de vida al nacer, entendida como el número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad de edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida,¹³⁸ los valores máximos y mínimos utilizados son 85 y 25 años respectivamente. En cambio para el logro educacional, se utilizan dos componentes, el índice de alfabetización de adultos que es el porcentaje de personas de 15 años o más capaces de leer, escribir y comprender un texto breve y sencillo relacionado con su vida cotidiana, y el índice de matrícula bruta, el cual está conformado por el número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza, sin importar la edad, como porcentaje

¹³⁸ Metodología de los 10 indicadores comunes de desarrollo sostenible. Op. Cit. p.3.

de la población en edad escolar oficial para ese nivel. El valor máximo que utiliza el logro educacional es de 100 mientras que el mínimo toma el valor de 0.

El nivel digno de vida viene determinado por el PIB real per cápita medido en paridades del poder de compra (PPC)¹³⁹, la razón de utilizar la paridad del poder adquisitivo es por la necesidad de comparar el nivel de vida entre países y neutralizar las diferencias entre los niveles de precios de los mismos. Los valores máximos y mínimos utilizados son: \$10.346 (EEUU)¹⁴⁰ nivel máximo y \$ 100 (EEUU) nivel mínimo.

Para el cálculo del IDH, es necesario determinar los índices de cada uno de los componentes que lo conforman. A continuación se muestra como se realizan los cálculos de dichos índices para luego promediarlos y determinar el IDH.

El índice de esperanza de vida se obtiene como:

$$IEV = \frac{e_0 - 25}{85 - 25}$$

Donde e_0 representa la esperanza de vida, y los valores 85 y 25 representan los límites teóricos de la vida media.

El índice de educación se obtiene como una media ponderada de la proporción de personas de quince años o más que son alfabetos y de la proporción de personas que asisten a la escuela:

$$IE = \frac{2 \times IA + IAE}{3}$$

¹³⁹ Esta paridad, si la evaluamos en términos de dólares estadounidenses, nos dice que \$ 1 (EEUU) de PPC tiene el mismo poder adquisitivo en cualquier país que un \$ 1 (EEUU) en Estados Unidos.

¹⁴⁰ Datos actualizados al año 2006.

Donde IA es la proporción de personas alfabetos e IAE el número de asistentes a la escuela, o número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza. La participación de los componentes en el cálculo del índice de educación esta distribuida de esta manera: 2/3 corresponde al índice de alfabetización de adultos y 1/3 está representado por el índice de matrícula bruta.

Para el cálculo del PIB la formula general sufre una modificación, dentro de ella se utiliza el logaritmo de los ingresos, transformando la formula en:

$$IPIB = (\log PPC - \log 100) / (\log 10,346 - \log 100)$$

Donde PPC es el PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar en Estados Unidos y los valores son los límites máximo y mínimo descritos anteriormente.

Una vez ya se han calculado los índices de los tres componentes, se procede a agregarlos para determinar el IDH, este índice es el promedio simple de la suma de los tres componentes, por lo tanto el cálculo de dicho Índice se realiza en base a la formula siguiente:

$$IDH = \frac{IEV + IE + IPIB}{3}$$

IDH = 1/3 Índice de esperanza de vida al nacer + 1/3 Índice de educación + 1/3 Índice del PIB.

El índice de desarrollo humano conecta los avances en tres dimensiones: salud, educación y renta. Y de igual forma refleja la crisis que sufre un determinado territorio en las mismas tres dimensiones. La forma en que se interpretan los resultados del cálculo es de acuerdo a la oscilación del valor que

refleje dicho índice (la oscilación de los valores está dentro de los límites 0 a 1). Se considera un IDH alto, aquel que es igual o superior a 0.8, medio si oscila entre 0.5 y 0.7999 y bajo en el caso de no superar el 0.4999.¹⁴¹ Las fuentes de información para la construcción se toman de las instituciones nacionales de estadísticas y de la información que brinda el Banco Mundial.

2.1.1.3.2 Ventajas y desventajas identificadas en el IDH

La ventaja del IDH es la facilidad con la que este puede desagregarse por regiones geográficas o modificarse para captar desigualdades distributivas de distintos tipos, es por ello que se considera como un indicador fácil de calcular, comunicar y extender para tomar en cuenta diferentes inequidades. Pero las críticas y limitantes de este método son extensas. Entre estas críticas están: primero, el hecho que el IDH no es comparable intertemporalmente, dado que los valores extremos cambian cada año, lo que puede generar la equivocación de pensar, que existen modificaciones reales en un país, cuando el caso es que lo único que ha cambiado son los valores de los límites utilizados en la medición. Otro problema que puede surgir, es en cuanto a la información estadística que se utilice, esto debido a que la mayoría de los datos existentes para la elaboración del IDH no correspondan a un mismo año¹⁴². En el caso de la tasa de alfabetización y PPC pueden existir problemas por diferencias en el método de cálculo, lo cual pone entre dicho la dudosa calidad de datos sobre paridad de poder adquisitivo (PPA). Otra crítica que se hace al método es la existencia de cierta arbitrariedad en la forma en que se promedian los indicadores de privación¹⁴³.

McGillivray y White en el año 1993, encontraron que cuando este índice se calcula para la muestra completa de países, existe una correlación alta entre

¹⁴¹ Op. Cit. Metodología de los 10 indicadores de desarrollo sostenible. Pág. 3.

¹⁴² Si se quiere profundizar más en la información presentada en este documento, se puede revisar <http://hdr.undp.org/>

¹⁴³ Op. Cit. Mancero, Xavier Págs.64 – 66.

IDH y sus componentes, especialmente con el PIB per cápita, por esta razón, manifiestan estos autores que el IDH parece sufrir un problema de redundancia en la medición del desarrollo. En cuanto a la calidad de los datos utilizados para la elaboración del IDH, Murray en 1991 manifestó que existen muchos países que no disponen de información sobre esperanza de vida, alfabetismo y años de escolaridad, y que cuando se dispone de esta información esta corresponde a proyecciones de modelos matemáticos, generalmente poco precisos¹⁴⁴.

Por otro lado, aún cuando el IDH cuenta con la ventaja de ser fácil de calcular, comunicar y extender a la hora de tomar en cuenta inequidades de diversos tipos, de superar algunas falencias de otros indicadores de su tipo, y de desarrollar una gran atención por parte de la literatura económica; sus limitaciones han evitado que se convierta en una herramienta utilizada de manera extensiva¹⁴⁵.

2.1.2 El Enfoque Indirecto

El enfoque "indirecto" es aquel que se caracteriza por clasificar a los individuos u hogares como pobres, cuando estos no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; en cuanto a esto, el método "indirecto" evalúa el bienestar a través de la capacidad que poseen los individuos para realizar consumo.

De manera particular, el método "indirecto" se caracteriza por utilizar "líneas de pobreza", las cuales establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado según ciertos estándares elegidos. Es decir, se considera pobres a aquellas personas con un ingreso menor a dichas líneas de pobreza.

Existen diversas metodologías para construir la línea de pobreza, entre estas están: el método de consumo calórico, que basa su análisis en un

¹⁴⁴ *Ibíd.* Pág.65.

¹⁴⁵ *Ibíd.* Pág.66.

determinado consumo de calorías; el método del costo de las necesidades básicas, que utiliza una canasta básica de consumo compuesta por diversos bienes y servicios, y que determina la línea de pobreza como el gasto necesario para adquirir dicha canasta; el método relativo, que presenta la línea de pobreza como una privación relativa en la cual una persona es más o menos pobre según cuánto tengan los demás; y, finalmente, el método subjetivo, en el que se dejan fuera las arbitrariedades y los juicios de valor en los que se basan las otras metodologías y parte del supuesto de que cada individuo por sí mismo es el mejor juez de su propia situación¹⁴⁶. A continuación se desarrollan cada una de las metodologías mencionadas.

2.1.2.1 El método del consumo calórico

Bajo este método, la línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso (o de gasto) que permite alcanzar un consumo predeterminado de calorías. Estas calorías o necesidades calóricas se obtienen a partir de estudios nutricionales realizados por nutricionistas, quienes establecen los requerimientos energéticos de la población tomando en cuenta características como la edad, sexo, altura, peso, condición de salud, estado fisiológico y nivel de actividad física.

Es importante tener en cuenta que el método calórico, no es un equivalente a la medición del fenómeno de la desnutrición, ya que este último se enfoca directamente en observar si el consumo efectivo de calorías es insuficiente, sin necesidad de conocer el nivel de ingreso correspondiente.

Para la determinación de la línea de pobreza, bajo este método, existen dos formas comúnmente utilizadas en el cálculo, estas son: seleccionar una submuestra de hogares con un consumo calórico cercano al requerido y utilizar el ingreso promedio de estos hogares como línea de pobreza. La otra forma es realizar o correr una regresión entre las variables consumo calórico e ingreso y

¹⁴⁶ Op. Cit. Héctor Rodríguez. Pág.10.

con el resultado, evaluar el nivel de ingreso necesario para consumir aquellas calorías preestablecidas.

2.1.2.2 Método del costo de las necesidades básicas

Este método utiliza una canasta básica de consumo compuesta por diversos bienes y servicios; la línea de pobreza según esta metodología es el gasto necesario para adquirir esa canasta básica. Dicha canasta está compuesta por dos grupos de bienes: "bienes alimentarios" y "otros bienes". En el primer grupo de bienes, la idea es conformar una canasta que satisfaga las necesidades básicas de nutrición. Al existir una infinidad de combinaciones de alimentos que pueden brindar un mismo contenido nutricional, es necesario identificar qué canasta deberá ser la elegida. En la elección de esta canasta debe tomarse en cuenta tanto el costo (a precios vigentes) de los alimentos que proporcionan los nutrientes, y los gustos y preferencias de estos alimentos por parte de los individuos, pues una canasta puramente normativa, que no guarde relación con el patrón de consumo, no parece pertinente para la determinación de una línea de pobreza. De allí la necesidad de buscar una canasta que, a la vez que minimice el costo de los nutrientes, imponga restricciones que permitan guardar coherencia con el patrón de alimentación observado¹⁴⁷.

Por tanto, hay que decidir cómo obtener el coste de las necesidades básicas, empezando por la alimentación. Se comienza por estimar las calorías que se necesitan para mantener la eficiencia física; esta estimación la dan expertos nutricionales, que son los que deciden sobre una dieta económica, que aporte lo suficiente para subsistir¹⁴⁸.

Para la construcción de la canasta básica de "otros bienes" se presentan dos alternativas. La primera consiste en proceder de manera similar a la de los

¹⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 9.

¹⁴⁸ Domínguez, Juana; Carballo, Ana Martín. "*Medición de la pobreza: una revisión de los principales Indicadores*"; Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa. Dic. 2006. Consultado el 16 de Abril de 2007 en: <http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf> Pág. 35.

alimentos, e identificar expresamente los requerimientos mínimos de cada necesidad, (vivienda, vestuario, educación, transporte, etc.), pero la determinación de estos requerimientos llevaría a depender, en alto grado, de la opinión particular de quienes construyen la línea de pobreza¹⁴⁹.

Una segunda vía es no intentar especificar en estos casos los requerimientos mínimos, sino simplemente utilizar la proporción observada de gasto en esos bienes dentro del gasto total de los hogares, en un grupo particular de la población. Así, la línea de pobreza se obtiene dividiendo el valor de la canasta básica alimentaria por la proporción de gasto en alimentos. A esta opción se le suele llamar "método del multiplicador" o "método de Orshansky"¹⁵⁰. Este método del multiplicador se basa en el coeficiente de Engel, el cual mide la proporción del gasto en el hogar que se realiza en alimentos, de tal manera que su recíproco (el multiplicador) mide el valor que el hogar debe gastar en otros bienes y servicios no alimentarios, expresando el número de veces que el gasto en alimentación representa al gasto total del hogar que permite alcanzar un determinado nivel de vida. Pero el utilizar este multiplicador genera un cierto grado de polémica, pues con el simple hecho de multiplicar la canasta alimentaria (gasto en bienes alimentarios) por este recíproco, no se puede asegurar que con tal resultado se cubra el resto de necesidades no alimentarias.

2.1.2.2.1 Diferentes líneas de pobreza dentro del método de costo de necesidades básicas

Numerosas líneas de pobrezas se han construido en base al método del costo de las necesidades básicas, algunas de estas presentadas por autores como Booth (1892) y siguiendo con Rowntree (1901), Marshall (1920), Rowntree

¹⁴⁹ El intento más cercano para establecer una canasta básica de otros bienes puede observarse en el trabajo Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, elaborado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR, Siglo XXI Editores, México 1983.

¹⁵⁰ Op. Cit. Rodríguez, Héctor. Pág. 9.

(1941), Lavers y Rowntree (1951) y Fridman (1965), entre otros¹⁵¹. A continuación se enlista el cálculo de algunas de estas líneas.

a) Línea de pobreza de Rowntree, esta línea es de la forma:

$$z = C_0 + 0C_0$$

Donde C_0 es el gasto mínimo en alimentación y $0C_0$ es el gasto mínimo en vestido, calzado, vivienda, gasolina y luz. Esta línea de pobreza es absoluta.

b) Línea de pobreza de Fridman, que es también de carácter absoluto,

$$z = C_0^{\frac{1}{\alpha_1}} e^{-\frac{\alpha_0}{\alpha_1}}$$

En su cálculo se utiliza de base la función de Engel, que muestra la relación existente entre consumo y nivel renta. Para obtener esta línea de pobreza se considera la renta mínima por debajo de la cual un hogar es considerado pobre, por lo tanto la renta mínima a utilizar viene dada por la siguiente ecuación,

$$\ln C_0 = \alpha_0 + \alpha_1 \ln X_0$$

c) Línea de pobreza de Orshansky, esta línea de pobreza esta relacionada con la línea de pobreza de Fridman,

$$z = C_0 e^{-\alpha_0 + (1-\alpha_1)\mu}$$

Donde C_0 es el gasto mínimo en alimentación y μ es la renta media de la población. Las constantes α_0 y α_1 se obtienen de la función de Engel descrita

¹⁵¹ Op. Cit. Domínguez, Juana Pág. 36.

en la línea de pobreza de Fridman. Esta línea de pobreza, dependiendo del valor de α_1 , puede ser absoluta o relativa.

d) Línea de pobreza de Watts (1967), genera una línea de pobreza que también es absoluta. Es de la forma:

$$\ln \varphi = \ln \frac{C}{X} \Rightarrow z = e^{\frac{\alpha_0 - \ln \varphi_0}{1 - \alpha_1}}$$

Su construcción está basada en la relación entre los gastos en alimentación y la renta total. Obtiene la línea de pobreza a partir de la función de Engel, como el valor máximo, φ_0 , de la proporción entre el gasto en comida y la renta total. Por lo tanto, si la ratio alimentación-renta de una persona es mayor que φ_0 , entonces se dice que es pobre; si por el contrario es menor que φ_0 , entonces se dice que el individuo no es pobre.

Una forma de cálculo para el componente no alimentario, es el procedimiento basado en la teoría del consumo de Kakwani y Sajaia, el cual sugiere los siguientes pasos:

- I. Calcular el cociente entre el gasto per cápita en alimentos del hogar y el valor de la línea de pobreza alimentaria y multiplicar el resultado por 100.
- II. Ordenar los hogares en forma ascendente utilizando los datos generados en el inciso I.
- III. Elegir a los hogares, por ejemplo, cuyo valor en I) se ubique entre 95 y 105.
- IV. Calcular el promedio de gasto no alimentario para ese grupo de hogares, y ese valor se asumirá como la línea de pobreza no alimentaria.

2.1.2.2 Algunas desventajas y críticas al método del costo de las necesidades básicas

Townsend, critica la estimación de las calorías que brindan los expertos nutricionales, argumentando que las necesidades nutricionales de los individuos varían considerablemente con la edad, sexo, ocupación, actividad física, alojamiento, clima, país y actividades de ocio. Por lo tanto esta estimación es poco acertada¹⁵².

En la determinación de los ingredientes de la cesta de la compra mínima, existe un conflicto entre lo que el consejo de expertos nutricionales establece como requerimiento mínimo y la conducta actual, ya que el modelo de consumo actual de la gente está influido por las costumbres individuales y por la conducta de consumo social a que se esté acostumbrado¹⁵³.

Juan Carlos Feres, señala que la metodología de costo de necesidades básicas no toma en cuenta la satisfacción de las necesidades básicas provenientes de bienes y servicios provistos por el Estado, dejando fuera los componentes gratuitos o subsidiados del consumo.

Otra desventaja, según Feres y Mancero, presentada por esta metodología, es el hecho de incorporar juicios de valor subjetivos y elementos de relatividad, esta situación se manifiesta en la forma de selección del tipo de alimentos que satisfacen las necesidades nutricionales, en la fijación de calidades y precios para esos alimentos y en la construcción del multiplicador de Orshansky, en cuanto este último se construye a partir de la proporción observada del gasto en bienes alimentarios, mediante la cual subjetivamente se establece el recíproco para determinar el valor del gasto que el hogar debe realizar en los bienes no alimentarios.

¹⁵² *Ibíd.* p.35.

¹⁵³ *Op. Cit.* Domínguez, Juana Pág. 35.

2.1.2.3 Método Relativo

Existe un criterio relativo que fija la línea de pobreza en relación a los ingresos medios de un país. La pobreza es vista como una situación de “Privación Relativa”, lo que indica que un individuo puede considerarse pobre o no al comparar lo que tiene contra lo que tienen los demás. Como manifiestan Feres y Mancero, un individuo es más o menos pobre según lo que posean los demás.

Este método, como lo afirma Sen, surgió como respuesta a las fallas que provenían de utilizar una línea de pobreza absoluta en términos de bienes y que no reflejaba las nuevas necesidades de las personas a lo largo del tiempo.

El método relativo no necesita realizar reajustes periódicos al nivel de la línea de pobreza ya que estos se producen de una forma automática con la variación de ingresos de un país. Para que este reajuste automático sea posible, el método parte del supuesto de una elasticidad ingreso con respecto al ingreso medio de un valor de 1, lo que significa que la percepción de las personas cambia inmediatamente ante variaciones del ingreso promedio¹⁵⁴. Entre las formas de establecer líneas de pobreza relativas están:

2.1.2.3.1 Líneas de pobreza relativas

- a) Fracción de la renta media o de la renta mediana.

Una forma muy común de obtener la línea de pobreza mediante este método es la utilización de la renta media o de la renta mediana, esta última basada en un cierto porcentaje de la renta media de la población. Entre los ejemplos de estos tipos de líneas de pobreza están: el que utiliza La Comisión de Investigación de la Pobreza en Australia (1975) de 56,6% de la ganancia media semanal y el

¹⁵⁴ Estudios empíricos a partir de líneas de pobreza subjetivas manifiestan que este valor es menor a 1 aproximadamente 0.6 en EEUU, Véase Atkinson, 1991.

50% de la renta media que usa la OCDE y el DSS¹⁵⁵ en el Reino Unido. Sin embargo, Fuchs se inclina a que el modelo de pobreza tiene que estar unido a la renta mediana y considera que el umbral de pobreza debería ser el 50% de la renta mediana de la distribución¹⁵⁶. Obviamente, tanto la línea de pobreza basada en la renta media como la basada en la renta mediana son de tipo relativo¹⁵⁷.

b) Percentiles de la distribución de la renta

Las líneas de pobreza se pueden definir como un cierto percentil de la distribución de la renta. Este método suele estar asociado a la búsqueda de la pobreza extrema y suele trabajar con P20 y P10. Estas líneas de pobreza son también relativas. Otra línea de pobreza, menos utilizada es la de Beckerman que establece como umbral para un hogar bipersonal la renta per cápita del grupo. Este valor se adapta después a los diferentes tamaños del hogar multiplicándolo por los coeficientes de la escala de equivalencia elegida, que cuantificará las economías de escala del hogar¹⁵⁸.

2.1.2.3.2 Críticas al método relativo

La crítica fundamental a este método es la arbitrariedad con la que se elige la fracción de ingresos para localizar la línea de pobreza, al no estar relacionada con un criterio estricto de necesidad o privación. Dicha arbitrariedad no es específica de este método, puesto que existen métodos absolutos que requieren juicios de valor que pueden también carecer de sustento científico; sin embargo, tal arbitrariedad se suele relacionar más a este método. También puede añadirse a esta inconsistencia, la dificultad que representa el uso de este

¹⁵⁵Significado de los acrónimos: OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, DSS, Partido Democrático de Serbia.

¹⁵⁶ En la actualidad se suele utilizar como línea de pobreza el 60% de la renta mediana.

¹⁵⁷ Op. Cit. Domínguez, Juana Pág. 36.

¹⁵⁸ *Ibid.* Pág. 37.

método para evaluar la efectividad de las políticas en el tiempo debido a la variabilidad en la distribución del ingreso¹⁵⁹.

2.1.2.4 Método Subjetivo

Es importante comprender que no existe una única forma de medir la pobreza. Aunque en la mayoría de estudios de este fenómeno es usual hacerlo desde una perspectiva objetiva, recurriendo generalmente a líneas de pobreza objetivas, en estos últimos años ha surgido una línea de análisis alternativa que toma en cuenta la percepción que tienen los pobres de su situación. Esta línea alternativa es conocida como “pobreza subjetiva”, la cual realiza una valoración a partir de la respuesta a un conjunto organizado de preguntas dentro una encuesta cuyo procesamiento permite el cálculo de indicadores de pobreza subjetiva.

La importancia de realizar un análisis subjetivo de la pobreza, radica en que, escuchar y aprender de la propia fuente, cuál es su realidad y cómo la califica desde su propio entendimiento, es de mucha relevancia al momento de realizar políticas sociales, pues ninguna institución encargada del análisis puede saber mejor que los pobres cuales son sus necesidades y como estos las perciben¹⁶⁰.

Por tanto la percepción de la población es importante en la formulación y ejecución de políticas sociales, es por esta razón que un análisis subjetivo de la pobreza es un significativo complemento a la determinación de líneas de pobreza, ya que permite entender con mayor profundidad sus características y además contribuir al diseño de políticas sociales y al cumplimiento de los objetivos de reducir la pobreza. La siguiente afirmación de Peter Townsend, viene a justificar la complementariedad de la metodología subjetiva con la metodología objetiva en el análisis de la pobreza:

¹⁵⁹ Op. Cit. Mancero, Xavier Pág. 58.

¹⁶⁰ Op. Cit. Aguado, Luís Fernando. Pág. 30.

“También podemos analizar al individuo de manera subjetiva, lo cual, implica menos tiempo. Por ejemplo, les podemos preguntar a las personas entrevistadas si tienen ciertos bienes, si usan algún tipo de ropa para protegerse de la lluvia o si tienen acceso a transporte confiable, etc. Esta información subjetiva puede ser útil para corroborar la información objetiva y viceversa. Cuando los dos trabajos se hacen de manera íntegra y correcta, podemos lograr una mejor estimación de la que normalmente se obtiene con uno u otro método. Por lo general, el método subjetivo, si se realiza bien, es bastante confiable y se aproxima al objetivo”¹⁶¹.

Frente a las líneas de pobreza tradicionales, absolutas y relativas (donde las primeras presentan una elasticidad de la renta igual que cero y las otras una elasticidad de la renta igual a uno), surgen las líneas de pobreza subjetivas (SPL), estas líneas de pobreza presentan una elasticidad ingreso positiva pero inferior a la unidad, lo que la hace situarse entre los extremos de las líneas de pobreza tradicionales¹⁶².

2.1.2.4.1 Preguntas utilizadas en el método subjetivo

Se han desarrollado diferentes tipos de preguntas para abordar la apreciación subjetiva de las condiciones de vida. Las preguntas más utilizadas en la literatura y análisis empírico se puntualizan a continuación:

- 1) Pregunta de evaluación de ingreso. (IEQ, Income Evaluation Question)

Esta pregunta fue introducida por Van Praag en 1968, aunque existen varias versiones de ésta, las investigaciones han convergido hacia la siguiente formulación: Según las circunstancias de su hogar ¿como considera su nivel

¹⁶¹ Ibíd. Pág. 30.

¹⁶² Pinilla, Rafael; Goerlich, Francisco. *“Líneas de pobreza subjetiva en el cálculo del potencial de calidad de vida (QLP) en España”*. Investigaciones Regionales 2004. Consultado el 13 de Abril de 2007 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2124601> Pág.162.

mensual de ingreso disponible?, para contestar esta interrogante el encuestado tiene las siguientes opciones: malo, muy malo, suficiente, insuficiente, bueno y muy bueno. Las respuestas a IEQ pueden utilizarse para construir funciones de ingreso de bienestar individual las cuales describen la relación entre el bienestar o la utilidad y el ingreso de un individuo en particular¹⁶³.

2) Pregunta de Ingreso mínimo. (MIQ, Minimum Income Question)

Esta pregunta está principalmente diseñada para evaluar en una forma directa el balance entre lo que los individuos ganan y lo que gastan, la pregunta que se hace para obtener esta información es: ¿Cuál es el monto de ingreso mínimo (en unidades monetarias) que su familia estima necesario para satisfacer sus necesidades básicas?, con base en esta pregunta se desarrolla la Línea de Pobreza Subjetiva, que surge como un enfoque intermedio entre objetivos cuantitativos y subjetivos cualitativos. Según Pradhan y Ravallion, la respuesta a la MIQ es el valor límite que separa las condiciones de ser pobre y no pobre.

3) Pregunta de consumo suficiente

La dificultad que se presenta en los países en vías de desarrollo en cuanto a la pregunta de ingreso mínimo, es que por lo general sus habitantes no tienen una percepción muy clara acerca de su ingreso en términos monetarios, por esta razón surge la idea cualitativa “consumo suficiente” presentada por Pradhan y Ravallion, donde sugieren preguntar: En su opinión ¿el nivel de vida de su familia referente al gasto en vivienda, alimentos, vestuario, salud, educación de sus hijos es?, dejando como opciones de respuesta su aceptabilidad, medida en términos de cómo ellos consideran que es su nivel de vida, si es suficiente, insuficiente o más que suficiente. A partir de estas respuestas se determina la línea de pobreza subjetiva.

¹⁶³ Op. Cit. Aguado, Luís Fernando. Pág. 30.

4) Pregunta de economía de escalera. (ELQ, Economic Ladder Question)

Ravallion y Lokshin presentan la pregunta de escalera, la cual ajustan al bienestar económico. La pregunta está desarrollada de la siguiente forma: se le indica al individuo que se imagine una escalera que posee nueve escalones donde en el primer escalón se encuentran las personas más pobres y en el último, los mas ricos, y posteriormente se le pregunta: ¿En cuál escalón se ubicaría usted hoy?, el escalón que el encuestado elija determinará la percepción que éste tiene de su situación económica. Los autores argumentan que el uso de las palabras “ricos” y “pobres” en la pregunta, permiten enfocarla a un concepto más cercano de bienestar económico que el de “escala de vida” utilizado en psicometría y otras encuestas¹⁶⁴.

2.1.2.4.2 Cálculo de líneas de pobreza subjetiva

Existen diversos métodos para la determinación de líneas de pobreza subjetiva. En el siguiente apartado, de los diversos métodos existentes, nos limitaremos a exponer el método de Kapteyn (S.P.L.) y el método de Deeleck.

a) Método Kapteyn

Para determinar la línea de pobreza de Kapteyn (S.P.L.), se utilizan las respuestas a la siguiente pregunta: En su opinión, ¿cuáles son los ingresos mensuales netos que como mínimo se necesitan para que un hogar como el suyo llegue a fin de mes? Kapteyn parte de la hipótesis de que el mínimo fijado por cada hogar depende de dos factores subjetivos: el tamaño del hogar y el nivel de ingresos.

Si se establece $Y(i,t)$ como la renta del hogar i en el momento t y $N(i,t)$ como el número de miembros de dicho hogar, el método de Kapteyn para

¹⁶⁴ Ibíd. Págs. 31-33

determinar la línea de pobreza subjetiva parte del volumen de renta mínimo subjetivamente fijado por el propio hogar para satisfacer sus necesidades primordiales, el cual depende esencialmente de dos situaciones: El tamaño propio del hogar y el nivel de ingresos, es decir, a igualdad de pautas, el consumo de los hogares más numerosos necesita, obviamente, más ingresos y, además, ingresos más elevados en un hogar implican seguramente mayores niveles de exigencias.

Desde un punto de vista empírico la relación funcional entre estas variables puede ser formulada en términos de una función de tipo Cobb Douglas,

$$\log Y^*(i,t) = \alpha + \beta_1 \log Y(i,t) + \beta_2 \log N(i,t) + u(i,t)$$

Donde $u(i, t)$ es una perturbación aleatoria con esperanza cero.

b) Método Deeleck y Leyden.

La línea de pobreza de Deeleck sigue una metodología que se enfoca en la información que se obtiene de la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Con la renta neta actual de su hogar, suele llegar a fin de mes con mucha dificultad, dificultad, ninguna dificultad, facilidad o mucha facilidad?

En cambio la línea de pobreza de Leyden, primero define y mide el bienestar, para después puntualizar la pobreza como una situación de bajo bienestar. La idea es poseer la capacidad para decir si dos hogares tienen el mismo bienestar o no y en el caso que presenten diferente nivel de bienestar cuál de los dos está mejor.

Para poder derivar una línea de pobreza subjetiva bajo estos métodos se utiliza el nivel de ingreso que la población estableció como suficiente o mínimo para cubrir sus necesidades. Esto se puede hacer de dos modos: Calculando un punto de intersección entre el nivel de ingreso asociado como suficiente y el

nivel de ingreso real (el método de Leyden), o promediando todas las respuestas de la gente que dice que su nivel actual de ingreso tiene alguna dificultad, tomando este, como un ingreso mínimo para la satisfacción de necesidades (el método de Deeleck). De cada método resultará una línea de pobreza, correspondiente al nivel de bienestar suficiente en el caso del método de Leyden, o correspondiente a un nivel mínimo establecido por el método de Deeleck¹⁶⁵.

2.1.2.4.3 Ventajas y desventajas del método subjetivo

La derivación de una línea de pobreza subjetiva pone de manifiesto una ventaja respecto a las líneas de pobreza convencionales, pues estas no requieren del uso de escalas de equivalencia exógenamente dadas, ya que el hogar se escala a sí mismo al especificar sus necesidades.

Entre las desventajas o limitaciones de los indicadores subjetivos de pobreza, podemos enumerar los siguientes: primero la inexactitud de la información provista, esto debido a que los encuestados pueden dar información inexacta y exagerar sus necesidades; segundo, la muestra utilizada suele ser muy pequeña, por lo tanto no es representativa y además el proceso de encuestas es mucho más lento que el utilizado en mediciones objetivas, por lo que requiere más tiempo y mayor financiación; tercero, la comprensión de las encuestas por parte de los individuos; esto debido a que los encuestados pueden entender de diferentes maneras las preguntas y por lo tanto dar respuestas diferentes, ya que las respuestas pueden no reflejar realmente los requerimientos necesarios de los encuestados, sino sus expectativas determinadas por su situación actual. Y finalmente los indicadores subjetivos pueden no reproducir los patrones de discriminación o marginación existentes si dichos patrones se perciben como normales por la sociedad¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Op. Cit. Domínguez, Juana Pág. 38.

¹⁶⁶ Op. Cit. Aguado, Luís Fernando. Pág. 33.

2.1.3 Agregación

Una vez se han identificado los pobres por medio de los distintos métodos hasta aquí desarrollados, es necesario contar con una medida de la extensión y estado actual de la pobreza que nos permita conocer el predominio, la profundidad y severidad de la misma. No basta con identificar el número de pobres, sino que hay que determinar qué lugar ocupan dentro del grupo donde se encuentran, qué tan alejados están de la línea pobreza, qué tan factible para ellos es sobrepasar dicho límite que los cataloga como pobres, entre otras situaciones. Es por esta razón que es necesario utilizar las “medidas de pobreza”, ya que dichas medidas permiten establecer los puntos mencionados anteriormente.

Para la construcción de las medidas de pobreza, se utiliza un procedimiento conocido como el método axiomático; éste se basa en un conjunto de criterios que establecen ciertas propiedades y condiciones que debe satisfacer una medida de pobreza (este método fue incorporado por Sen). Este conjunto de axiomas se considera básico y se utiliza para medir la bondad de las medidas de pobreza por lo que se intenta que los indicadores de pobreza que se construyen, verifiquen tales propiedades.

2.1.3.1 Axiomas para las medidas de pobreza

Axioma focal o de dominio; Señala que una vez establecida la línea de pobreza, una medida de pobreza no debe ser sensible a cambios en el ingreso de los no pobres. Si se realizan cambios en los ingresos de las unidades de análisis consideradas pobres, el valor del indicador no variará, siempre que dichos cambios no hagan que las unidades de análisis pasen a estar por encima de la línea de pobreza establecida. Por tanto, el índice de pobreza es invariante ante cambios en los ingresos de los individuos considerados no pobres (situados por encima de la línea de pobreza); es decir, sólo la

información relativa a las unidades de análisis consideradas pobres cuentan en la construcción del indicador. El ingreso de las personas que se encuentran por sobre la línea de pobreza no afecta el bienestar de las personas pobres.

Axioma de monotonidad; establece que una medida de pobreza debe incrementarse cuando el ingreso de una persona pobre disminuye. Esto quiere decir, que debe existir una correspondencia entre la medida de pobreza y la distancia de los pobres respecto de la línea. Por lo tanto el indicador de pobreza debe ser una función decreciente en las unidades de análisis, cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza elegida. Este axioma que fue introducido por Sen ha pasado a denominarse axioma de monotonía débil, ya que Donalson y Weimark introducen una nueva versión de este axioma, a la que llamaron Axioma de Monotonía Fuerte. Este axioma, al contrario del débil, permite que el individuo cuya renta cambia, cruce la línea de pobreza, situación que la versión débil no permite.¹⁶⁷

Axioma de transferencia; Existen cuatro versiones de estos axiomas; las dos primeras versiones se deben a Sen y las dos últimas versiones, que son posteriores a las introducidas por Sen, se deben a Donalson y Weimark. Estos axiomas sostienen que si se hacen transferencias para reducir la desigualdad entre los pobres (es decir, la transferencia se hace de individuos considerados pobres a individuos más pobres) el índice de pobreza reducirá su valor. Las cuatro versiones de este axioma son: *axioma de transferencia débil*; que manifiesta que el número de pobres se mantiene fijo al realizar una transferencia entre dos unidades de análisis. Siempre que, de las dos unidades de análisis la de menor renta sea pobre y después de realizar la transferencia el número de unidades de análisis pobres se mantenga, el valor del indicador de pobreza disminuirá. *Axioma de transferencia fuerte*; en la versión fuerte es posible que la unidad de análisis que realiza la transferencia cruce la línea de pobreza; es decir, el número de individuos pobres no tiene que permanecer fijo.

¹⁶⁷ Op. Cit. Domínguez, Juana Págs. 48-49.

Axioma de transferencia mínimo; en esta versión, el número de unidades de análisis pobres permanece invariante (después de realizar la transferencia) y establece que las dos unidades de análisis implicadas en la transferencia (la que da y la que recibe) permanecen las dos pobres antes y después de realizada la transferencia. *Axioma de transferencia extra fuerte*; exige que la unidad de análisis receptora sea pobre, pero no exige que después de la transferencia siga siendo pobre, ni que la unidad de análisis donante sea pobre¹⁶⁸.

Axioma de descomponibilidad aditiva; este axioma se aplica a poblaciones divididas en grupos según alguna característica social, geográfica o económica. Este axioma permite que el índice de pobreza agregado pueda ser expresado como suma de índices de pobreza de cada subgrupo de la población, donde cada uno de estos subgrupos está ponderado por su correspondiente peso.

Finalmente, el axioma propuesto por Foster, denominado *Axioma de monotonidad en subgrupos*; el cual dicta que si se incrementa la pobreza para un grupo de personas determinado, la pobreza total también debe aumentar. Así se garantiza que un cambio en el ingreso de algunos individuos afecte en la misma dirección a la pobreza de cualquier grupo en el que estos individuos se encuentren¹⁶⁹.

Después, de detalladas las propiedades y condiciones principales que las medidas de pobreza deben mantener, en el entendido que aquellas que cumplan en su mayoría dichas propiedades (axiomas) son un reflejo más exacto de la realidad, pasamos a describir las medidas más comunes utilizadas en la medición de pobres.

¹⁶⁸ *Ibíd.* Págs. 49-50.

¹⁶⁹ *Op. Cit.* Mancero, Xavier Pág. 67.

2.1.3.2 Medidas de pobreza.

a) Proporción de pobres o índice de recuento (headcount index).

El índice de recuento mide la proporción de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza, representando la incidencia o el predominio de la misma pero no su intensidad. Esta medida se expresa como:

$$H = \frac{q}{n}$$

Denotando como n el número total de personas y q el número de personas con un ingreso inferior al de la línea de pobreza. El índice de recuento resulta ser una medida fácil de interpretar y sencilla de comunicar para fines de política, pero insensible a características cruciales de la pobreza como su profundidad y severidad, limitándose a ser un indicador útil únicamente para realizar comparaciones de pobreza, debido a su carácter aditivamente separable.

Esta medida presenta la limitante de no cumplir con el axioma de “monotonidad” ni el de “transferencias”, el primero, porque al darse una reducción en el ingreso de todos los pobres, la medida no se ve afectada; de la misma forma, el segundo no se cumple ya que una transferencia de ingresos de cualquier pobre a una persona menos pobre tampoco cambia el índice de recuento. Sin embargo, esta inmovilidad que refleja el índice de recuento hace que este satisfaga el axioma “focal” en la medida que ya fijada la línea de pobreza, un aumento en el ingreso de los no - pobres no altera el número de personas pobres y por lo tanto no hace variar dicho índice.

b) Brecha de pobreza (poverty gap, PG)

Mide la "profundidad" de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza ponderado por la incidencia de pobreza. El índice de brecha de ingreso puede definirse como¹⁷⁰:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

Donde, "z" representa la línea de pobreza elegida, "n" el número total de personas, "q" el número de individuos *i* con un ingreso inferior a esa línea, y finalmente " y_i " representa el ingreso de los pobres *i*. Esta medida puede también ser interpretada de otra manera si es escrita de la siguiente forma:

$$PG = H \cdot I$$

En esta nueva reformulación I representa el "cociente de brecha de ingreso" el cual esta definido como,

$$I = \frac{z - \bar{y}}{z}$$

Donde \bar{y} representa el ingreso promedio de los pobres. El cociente de brecha de ingreso no es un buen indicador de pobreza por sí sólo, ya que si un individuo con ingresos apenas inferiores a la línea de pobreza dejara de ser pobre, \bar{y} disminuiría, e I aumentaría; a pesar de que ahora hay un pobre menos el resto está en las mismas condiciones. Para corregir este problema se multiplica este indicador por el índice de recuento, obteniendo así la segunda versión de la brecha de pobreza $PG = H I$, que es conocida como "ratio combinado".

De esta manera, este indicador mide la cantidad de renta necesaria para situar a todos los pobres en la línea de pobreza, situación en que todos los individuos percibirían justamente la renta expresada por dicha línea.

¹⁷⁰ Ibíd. Pág.68.

La brecha de pobreza cumple con el axioma “focal y de monotonicidad”, ya que, en una situación donde el ingreso de una persona pobre disminuye, el promedio de ingresos también caerá, lo que se traduce en un aumento de PG. Al contrario el axioma de transferencia no es cumplido por este índice, ya que un traspaso de ingresos de una persona pobre a una persona menos pobre no se reflejará en el índice PG, dado que la media de ingresos permanecerá constante.

c) Índice de Sen y variantes.

Sen, construyó un índice de pobreza que se expresa de la siguiente forma:

$$S = \frac{2}{(q+1)nz} \sum_{i=1}^q (z - y_i) r_i(y; z)$$

Donde $r_i(y; z)$ es una función que indica la posición en la escala de ingreso de cada individuo bajo la línea de pobreza. Esto quiere decir que la ponderación que recibe cada individuo respecto a la severidad de la pobreza está dada por su posición en la escala de ingresos, por lo que no se toma en cuenta la distancia entre sus ingresos. El índice de Sen puede relacionarse a una medida de desigualdad expresándolo de la siguiente forma,

$$S = H [I + (1 - I)G_p]$$

Donde G_p es el índice de Gini calculado sobre las rentas sólo de los pobres. Esta medida pondera los déficits de pobreza mediante el lugar que ocupa cada individuo entre los pobres, ordenados en sentido no decreciente de sus rentas. En esta formulación puede notarse que cuando los ingresos de los pobres son iguales, $G_p = 0$, la medida se reduce a $S = H.I$, que es el mismo ratio combinado, descrito en la medida anterior.

Esta medida de pobreza cumple con los axiomas “focal, de monotonicidad y de transferencia”, el primero se cumple porque ninguno de los elementos del índice de pobreza se ve afectado por un cambio en el ingreso de los no – pobres. El cumplimiento del axioma de monotonicidad puede observarse cuando se reduce el ingreso de algún pobre y el ordenamiento de ingresos no se altera, la diferencia $(z - y_i)$ es estrictamente mayor para algún i y constante para el resto, por lo que S aumenta. El coeficiente de Gini es el encargado del cumplimiento del axioma de transferencia, ya que este aumenta cuando ocurre una transferencia regresiva, lo que se traduce en una reducción del valor del índice.

d) Medida de Takayama

Takayama utiliza el vector de rentas $X^*(z)$, censurado por encima de la línea de pobreza z , definido por Hamada y Takayama como el vector cuyas componentes en orden no decreciente es:

$$X^*(z) = (x_1^*, x_2^*, \dots, x_q^*, x_{q+1}^* \dots, x_n^*),$$

Donde:

$$x_i^* = \begin{cases} x_i & \text{si } x_i < z; \\ z & \text{si } x_i \geq z. \end{cases}$$

Ahora bien, sea μ_q la renta media de los pobres y μ_0 la renta media de la distribución censurada por encima de la línea de pobreza¹⁷¹. Entonces:

$$\mu_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i^* = \mu_q + z(1-H)$$

¹⁷¹ Op. Cit. Domínguez, Juana Pág. 58.

En estas condiciones, Takayama define su medida de pobreza mediante:

$$T_{\alpha} = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{\mu_0 n^2} \sum_{i=1}^n (n+1-i)x_i^*$$

que es el índice de Gini de la distribución censurada por la línea de pobreza. Cuando n es grande, esta medida se puede aproximar mediante:

$$T_{\alpha} = 1 + \frac{1}{HI(x, z)} - (T'(x, z) - 1)$$

Donde, $T(x, z)$ es la aproximación de la medida de Thon¹⁷². Si llamamos G^* al índice de Gini de la distribución censurada por la línea de pobreza, entonces la aproximación de Thon, cuando n es suficientemente grande, resultar ser:

$$T'(x, z) = (G^* - 1)(1 + HI)$$

e) Medidas FGT

Foster, Greer y Thorbecke, presentaron una familia de índices paramétricos los que pueden interpretarse como una brecha de pobreza, en la que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos se encuentren de la línea. La formulación de este índice es muy similar a la línea de pobreza abordada anteriormente, con la diferencia que este índice asigna una importancia creciente a los individuos a medida que disminuyen su ingreso. Dicha importancia se le asigna a los más pobres en comparación con los que están cerca de la línea de pobreza, esto lo determina el exponente α , que es un indicador de la “aversión a la desigualdad”. El índice es de la forma:

¹⁷² Medida que suma en forma ponderada las brechas de pobreza de los individuos, estableciéndose como una variante del índice de Sen que toma una población lo suficientemente grande para establecer una línea de pobreza, este índice se expresa como : $T = TP \times (S + 2(1 - TP))$.

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}, \text{ donde } \alpha \geq 0.$$

Cuando $\alpha = 0$, esta medida es igual al índice de recuento H , y cuando $\alpha = 1$ se obtiene la brecha de pobreza $PG = H * I$. Para valores muy altos de α , esta medida depende casi exclusivamente de la situación del más pobre. De los distintos y posibles indicadores que forman parte de este grupo el que más atención suele recibir es P_2 (que se obtiene con $\alpha = 2$) que es una medida de la “severidad” de la pobreza.

Esta medida está relacionada con el coeficiente de variación (C_p) para los ingresos de los pobres, de la misma forma en que la medida de Sen está relacionada con el coeficiente de Gini. Al relacionarlo con el coeficiente de variación el índice toma la siguiente forma,

$$P_2 = H \left[I^2 + (1 - I)^2 C_p^2 \right], \text{ donde } C_p^2 = \sum_{i=1}^q \frac{(\bar{y}_p - y_i)^2}{q \bar{y}_p^2}$$

P_{α} cumple con el axioma de “monotonidad” para cualquier $\alpha > 0$ y, satisface el axioma de “transferencias” (en sus versiones estrictas y débiles) para cualquier $\alpha > 1$.

La mayor ventaja de este grupo de medidas es que son “aditivamente separables” y cumplen con el axioma de monotonicidad en subgrupos, lo cual es primordial en el análisis de perfiles de pobreza. Podemos expresar este índice como:

$$P_{\alpha}(y) = \sum_{i=1}^m \frac{n_j}{n} P_{\alpha}(y_j)$$

Con una población de tamaño n , compuesta por m grupos denotados por j , con distribuciones de ingreso y_i , y tamaño n_j .

Las medidas de Sen tienen dos desventajas frente a los índices FGT: la primera es que la suma de las contribuciones porcentuales de cada subgrupo a la pobreza total puede no ser igual a 100%. La segunda, que aunque la pobreza de todos los subgrupos aumente (disminuya), la pobreza total puede disminuir (aumentar)¹⁷³.

La descripción puntual de los métodos más utilizados en la identificación y medición de la pobreza realizada en este primer apartado del capítulo, se efectuó con el objetivo de establecer o construir una base teórica que fundamentara el conocimiento técnico y posibilitara la realización de conclusiones en cuanto a la capacidad que dichas metodologías en forma individual presentan a la hora de proporcionar resultados que reflejen la verdadera dimensión de la pobreza.

En la clasificación descrita, es palpable observar que la totalidad de las metodologías estudiadas -con excepción del método relativo-, ya sean de enfoque directo o indirecto, no toman en cuenta el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso y se limitan a identificar y medir pobres. Al mismo tiempo, en ninguna de ellas se hace referencia al por qué existen esos pobres. Reflejo de esto, es que la medición de la pobreza según dichos métodos únicamente toma en cuenta situaciones como: falta de recursos económicos para obtener un nivel de vida aceptable, falta de acceso a servicios básicos, incapacidad de lograr un consumo calórico mínimo preestablecido, imposibilidad de cubrir el costo de los bienes alimentarios, entre otras. Así, se dejan de fuera las causas que originan que dichas carencias persistan, tales como: la alta desigualdad en la distribución del ingreso, bajos niveles salariales imperantes en el modelo neoliberal, escasez de fuentes de empleo y la explotación de la fuerza de trabajo.

¹⁷³ Op. Cit. Mancero, Xavier. Pág. 70.

En estos últimos años se ha producido un arsenal de técnicas sociales para detectar y medir pobres, pero no a todos, sino a los más pobres de los pobres. En este tipo de mediciones, es fundamental el tamaño de la medida que se utilice para identificar quien es pobre. En efecto, en la mayoría de los casos se han utilizando distintas medidas que provocan que, en algunas situaciones, se subestimen pobres y en otras se sobreestimen; esto debido al tamaño de la vara empleada para medirlos, pues, al utilizar una vara relativamente pequeña (canasta alimentaria), esta indica que hay menos pobres en comparación a la medida de pobres que arroja una vara más grande (canasta de mercado), en cuanto esta última establece un límite mucho mayor, causando polémica en cuanto a la efectividad de la medida elegida.

Al subestimar la verdadera magnitud de la pobreza, los métodos presentados legitimizan un discurso en el cual la pobreza es concebida como un fenómeno “marginal”, que afecta a aquellos que se ubican fuera de los confines del mercado y que por tanto, no tienen acceso a todas las “bendiciones” proveídas por este. Más adelante en este capítulo, y en capítulos posteriores, veremos como algunos de estos métodos de medición se han convertido en un instrumento fundamental para la elaboración e implementación de la política social en el marco del modelo neoliberal.

A continuación se analiza de una forma crítica, la forma en que se mide la pobreza en El Salvador, con el afán de señalar las posibles fallas o limitantes que la metodología utilizada en el país puede estar albergando, dando lugar al mismo tiempo a dificultades en la identificación misma de los pobres; identificación que a la vez causa que las herramientas de focalización en las que se sostiene la aplicación de políticas públicas o de asistencia social, se desarrollen de una manera errada.

2.2 Forma de medir la pobreza en El Salvador

En la mayoría de los países latinoamericanos, a partir de la iniciativa del Banco Mundial para la erradicación de la pobreza, se ha planteado una realización

teórica y técnica acerca de los conceptos de pobreza, los cuales fundamentan el desarrollo de diferentes técnicas sociales para la identificación de los pobres, enfocándose a localizar aquellos pobres que se encuentran en un nivel más profundo de pobreza.

Es así como en los países subdesarrollados se establecen en la actualidad líneas de pobreza, que permiten identificar aquellas personas que no tienen plenamente satisfechas sus necesidades y que no cuentan con los ingresos suficientes para alcanzar un nivel mínimo de consumo alimentario y no alimentario que garantice su reproducción.

En tal caso, la línea establece una especie de límite de flote, donde los que están por debajo se encuentran hundidos en el hambre y los que la sobrepasan, flotan por sobre ella esperando no hundirse. Por lo tanto al establecer una línea de pobreza es de vital importancia determinar si tales mínimos en los cuales se construyen, permiten asegurar la reproducción de los individuos.

Para medir el nivel de pobreza de la población, El Salvador ha utilizado un enfoque indirecto, mediante el cual se establece una línea de pobreza de ingreso. Con la línea de pobreza, lo que se ha buscado es obtener una medida que intenta aproximar, a partir de la medición del consumo, los ingresos de los diferentes hogares salvadoreños¹⁷⁴, para posteriormente compararlos con un estándar nacional (línea de pobreza urbana ó rural) que permite definir si un hogar es pobre o no.

Con el método de línea de pobreza de ingreso, se logra estimar el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de los suficientes recursos para lograr satisfacer las necesidades “esenciales” de sus miembros, además permite clasificar a los hogares salvadoreños como pobres cuando se encuentran por debajo de la línea de pobreza y no pobres cuando están por

¹⁷⁴ La Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) realizan diferentes encuestas donde se recolecta información sobre la cantidad de dinero que destinan los hogares salvadoreños al consumo de bienes mensualmente, a partir de esta información recolectada de los egresos realizados por las familias ellos infieren un dato de ingreso.

sobre de la línea. El encontrarse debajo de dicha línea refleja la condición de insuficiencia de recursos económicos para satisfacer un mínimo de necesidades básicas alimentarias, y el colocarse por sobre ella, el logro y superación de la satisfacción de ese mínimo establecido para poder subsistir. Para la determinación del mínimo que un hogar debe satisfacer se utiliza una cesta básica de consumo alimentario que se establece como una norma en la que se consideran los requisitos fundamentales para garantizar la sobrevivencia y la salud.

En El Salvador se construyó una canasta básica alimentaria (CBA) que establece el nivel mínimo energético y calórico necesario para que un individuo pueda mantenerse con vida.

Esta línea al estar construida en base a un enfoque indirecto permite medir el bienestar a través de la capacidad adquisitiva que los distintos hogares poseen para consumir, por lo tanto la línea de pobreza viene dada por el costo de la canasta alimentaria¹⁷⁵, capaz de satisfacer los requerimientos nutricionales de la familia promedio salvadoreña.

2.2.1 Construcción de la canasta básica alimentaria en El Salvador

2.2.1.1 Antecedentes

La construcción de la CBA en el país viene de un proceso de elaboración iniciado varias décadas atrás. Para la conformación de la misma, se utilizó inicialmente una tabla de necesidad mínima de alimentos por persona, que el informe de Evaluación Clínico Nutricional de la Población de El Salvador arrojó en 1966; dicha tabla ha sido de gran utilidad en el país para elaborar proyecciones nacionales de necesidades alimentarias por quinquenios.

¹⁷⁵ Esta canasta está adecuada a pautas nacionales/regionales de consumo de un grupo poblacional de referencia determinado en función de sus ingresos y gastos.

El Instituto Nutricional de Centro América y Panamá (INCAP), con base a los datos sobre consumo de alimentos encontrados en las evaluaciones clínico-nutricionales realizadas en todos los países de la subregión, elaboró las llamadas Dietas Adecuadas de Costo Mínimo, para cada uno de los países, con las cuáles finalmente, a principios de la década de los ochenta, la CEPAL, elaboró una Canasta Básica Alimentaria (CBA) para cada país del istmo¹⁷⁶.

En 1981, la Oficina Coordinadora del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (OCOPAN), calculó una CBA para una familia salvadoreña censal promedio de 5.4 miembros, esta CBA contenía diez grupos de alimentos básicos y uno de alimentos de “gratificación”. En ese entonces, mediante el Decreto No.723 del 21 de junio de 1981, se estableció que “*Se consideraban como alimentos básicos: el maíz, el frijol, el arroz, las frutas y hortalizas, las grasas y aceites comestibles, el azúcar y la sal yodada*”, los cuales conformaban la CBA¹⁷⁷.

A finales del año 1983 fue actualizada la canasta básica de alimentos a nivel nacional, dicha actualización fue realizada por La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (SECONAN), esta cesta de bienes alimentaria actualizada en 1983, es la utilizada actualmente para determinar la línea de pobreza de ingresos en el país.

2.2.1.2 Canasta Básica Alimentaria (CBA)

La canasta básica alimentaria, es un conjunto de alimentos básicos, expresados en cantidades suficientes para cubrir, por lo menos, las necesidades

¹⁷⁶ La CBA fue presentada por la CEPAL en un documento titulado **Notas sobre las Canastas Básicas de Alimentos en los países del Istmo Centroamericano, México 1981**. Estas CBA permitieron cuantificar aquellas familias en condición de pobreza y extrema pobreza, de igual forma fue utilizada para calcular la canasta ampliada de bienes y servicios a nivel familiar.

¹⁷⁷ Hernández, Josué Samuel “*Aspectos metodológicos sobre la determinación de la dieta básica promedio y la canasta básica alimentaria*”. Consultado el 28 de junio 2007 en: <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER13/13.pdf> DIGESTYC Pág. 241.

energéticas y proteínicas de una familia de referencia, representando un mínimo alimentario para una población objetivo.

Para la determinación de la canasta básica alimentaria en El Salvador, se analizó el patrón alimentario encontrado en 1983 y se determinó el requerimiento energético medio de la población, que al final permitió establecer una dieta básica promedio (DBP). Los requerimientos energéticos fueron calculados tomando en cuenta la composición de la población salvadoreña en cuanto a edad, sexo, condiciones de embarazo y lactancia. El nivel de requerimientos de calorías diarias o patrón alimentario diario por persona presentado por la SECONAN fue de 1.620 calorías. La estructura energética de la CBA fue determinada a partir de la dieta básica alimentaria promedio obtenida en 1983, de donde se calcularon las cantidades alimentarias necesarias para cubrir el requerimiento promedio de energía de 1.260 Kcals.

Los requerimientos nutricionales (en gramos por persona) por cada uno de los bienes alimentarios que fueron tomados en cuenta para la elaboración de la canasta básica alimentaria se detallan a continuación:

Tabla No. 2
Canasta Básica Alimentaria
Composición por producto de las cestas urbana y rural.

CANASTA URBANA		CANASTA RURAL	
PRODUCTO	Gramos por Persona	PRODUCTO	Gramos por Persona
Pan Francés	49	Tortillas	402
Tortillas	223	Arroz	39
Arroz	55	Carnes	14
Carnes	60	Grasas	14
Grasas	33	Huevos	30
Huevos	28	Leche Fluida	31
Leche Fluida	106	Frutas	16
Frutas	157	Frijoles	60
Frijoles	79	Azúcar	65
Verduras	127		
Azúcar	69		

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC

La tabla anterior muestra la composición de la cestas alimentarias para el área rural y urbana, que fueron elaboradas en la década de los años 80, las

cuales aún en la actualidad se siguen utilizando para la determinación del nivel mínimo de gramos por producto que un individuo en general necesita para subsistir. Estos gramos por persona fueron establecidos en base a la dieta básica determinada por la SECONAN para estimar las líneas de pobreza en el país.

2.2.1.3 Determinación del costo de la CBA

El cálculo del costo de la CBA viene determinado por el precio de los alimentos que la conforman y por la cantidad de gramos recomendados por alimento en dicha canasta. En la gran mayoría de los casos los precios de los alimentos utilizados para el cálculo del costo de la CBA, corresponden a datos emitidos por las estadísticas del país, provistos por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), los cuales son registrados por unidad de compra.

Para la determinación del costo por gramos se investiga en las estadísticas nacionales el precio de las unidades de compra (precios de las unidades de medida, libra, botella, litro, etc.), de tal manera que correspondan hasta donde sea posible con los usados en el mercado por la población. Las conversiones utilizadas en el cálculo del costo de la canasta básica alimentaria para encontrar el valor de los gramos por producto son las siguientes:

Tabla No. 3
Conversiones utilizadas en el cálculo de la CBA.

Unidad de medida	Gramos
1 Libra	460grs.
1 Onza	28.35grs.
1 Garrafa	3,190grs.
1 Botella	638.grs.
1 Litro	850.67grs.

Fuente: Josué Samuel Hernández. Aspectos metodológicos sobre la determinación de la dieta básica promedio y la canasta básica alimentaria. DIGESTYC

Tomando la cantidad de gramos establecidos por la SECONAN para cada uno de los alimentos que conforman las canastas, se establece el costo de los mismos por alimento, haciendo uso del precio de las unidades de compra investigadas, ya que se recopila información de precios por libras, onzas, garrafa, botellas y litros. Una vez conocidos los precios y las cantidades de gramos, la DIGESTIC realiza la asignación de los costos por gramo a los diferentes alimentos en base a una simple regla de tres.

Todos los cálculos de los gramos son en base a dicha regla de tres y es aplicable a todos los productos alimenticios, tanto para la canasta urbana como para la rural, dependiendo del nivel de gramos requeridos por cada alimento para cumplir con el nivel energético mínimo establecido.

El costo promedio en dólares de gramos por producto diario actual según información publicada por la DIGESTYC para el año 2007 se muestra a continuación:

Tabla No. 4
Canasta Básica Alimentaria
Composición por producto de las cestas urbana y rural
Costos promedios diarios año 2007.

CANASTA URBANA			CANASTA RURAL		
PRODUCTO	Gramos por Persona	Costo promedio gramos	PRODUCTO	Gramos por Persona	Costo Promedio Gramos
Pan Francés	49	\$ 0,08	Tortillas	402	\$ 0,34
Tortillas	223	0,13	Arroz	39	0,04
Arroz	55	0,05	Carnes	14	0,07
Carnes	60	0,31	Grasas	14	0,02
Grasas	33	0,06	Huevos	30	0,07
Huevos	28	0,06	Leche Fluida	31	0,02
Leche Fluida	106	0,08	Frutas	16	0,01
Frutas	157	0,08	Frijoles	60	0,07
Frijoles	79	0,09	Azúcar	65	0,05
Verduras	127	0,14	10% preparación	0	0,76
Azúcar	69	0,05			
10% preparación	0	1,24			
Total Cesta	986	2,37	Total Cesta	671	1,45

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC.

La determinación del costo de las canastas anteriores es en base a un sondeo de precios que se realiza mensualmente. La entidad encargada de actualizar dichos precios en El Salvador, como ya se dijo, es la Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC, la cual publica el costo de la canasta básica mes a mes. El costo promedio de la canasta básica alimentaria por familia de los primeros cuatro meses del año 2007, asciende a \$ 145.08 en el área urbana y \$101.88 en el área rural¹⁷⁸.

De acuerdo a lo anterior, el cálculo de la línea de pobreza de ingreso en El Salvador utilizada para identificar a los pobres se establece en base a la construcción de una cesta alimentaria, que viene determinada por cierta agrupación de productos que establecen un patrón alimentario basado en un nivel de calorías y gramos de proteínas establecidos por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional y Nutrición (SECONAN). Una vez es establecida la cesta de alimentos según esta institución, se realiza un sondeo de los precios de los bienes que conforman la cesta y se determina el valor monetario mes a mes de los gramos que refleja cada producto. Cuando ya se tiene establecidos los costos por gramo, éstos se totalizan y se encuentra el costo diario por persona, el cual se afecta por un factor preestablecido de miembros por familia¹⁷⁹ para encontrar el costo por familia diario. También puede establecerse un costo mensual por persona que se obtiene multiplicando el costo diario por 30 días. Para el caso del costo mensual por familia, el procedimiento a seguir es el mismo. Con los cálculos antes descritos se preparan cestas, las cuales permiten establecer límites mínimos de ingesta de alimentos que ayudan a determinar si un individuo o familia es pobre o no.

¹⁷⁸ Este cálculo se obtuvo a partir de sumar el costo promedio de los gramos por producto, que permitió determinar el costo de los gramos por persona, una vez establecido este, se agregó un 10% al costo que corresponde a la preparación de los alimentos, para posteriormente multiplicar por el número de miembros promedio por familia establecido por la DIGESTYC y así obtener el costo diario por familia, el cual fue multiplicado por 30 días para obtener el costo de la canasta básica familiar en forma mensual.

¹⁷⁹ Factor de miembros por familia, para el área urbana es de 3.89 miembros y 4.48 miembros para el área rural, según la DIGESTYC.

2.2.1.4 Canasta Básica Ampliada

Esta canasta resulta de multiplicar el valor monetario de la canasta básica alimentaria por el factor inverso del peso de gasto en alimentos, que para el caso de El Salvador desde la época de los de setenta ha sido de 2. Por lo tanto la canasta ampliada no viene a ser más que el doble de la canasta de alimentos. Con esta canasta ampliada lo que se pretende en el país es determinar tanto la cobertura alimentaria como la del resto de necesidades materiales no alimentarias, ya que es en base a esta canasta que se establece la línea de pobreza total y general en El Salvador.

La construcción o estimación de estas canastas alimentarias permiten clasificar a la población en dos grupos, los que están muriendo de hambre y los que sobreviven, estos últimos porque tienen la posibilidad de alcanzar esos mínimos biológicos de consumo que les permiten seguir con vida. Es por esto que estas cestas se convierten en un filtro de información que posibilita la creación de instrumentos de focalización de aquellos más pobres de entre los pobres, instrumentos que son la base para el establecimiento de los diferentes programas de apoyo y de asistencia social destinados a combatir la pobreza.

2.2.1.5 Observaciones a la línea de pobreza en El Salvador

El establecimiento de una línea de pobreza construida en base a una cesta básica alimentaria presenta una desventaja innegable frente a los métodos directos de identificación de pobres, en la medida que dichos métodos permiten localizar con un alto grado de detalle el conjunto de necesidades básicas demandadas por la población de acuerdo zonas geográficas.

Esta capacidad de desagregación, es uno de los fuertes de este tipo de métodos ya que facilita la localización de pobres y propicia la aplicación de políticas destinadas a proveer necesidades básicas, situación que con el establecimiento de la línea de pobreza no es posible, debido a que ésta

únicamente permite clasificar quienes son pobres en base a la capacidad adquisitiva que poseen para alcanzar una determinada cesta de consumo básico, sin brindar información referente a la cantidad de necesidades básicas demandadas por los pobres y mucho menos información de la localización geográfica de éstos dentro de tal clasificación.

La desagregación obtenida con los métodos directos es efectiva en la medida que, las necesidades básicas determinadas por estos, reflejen realmente un conjunto de necesidades consideradas de “consumo normal”, en una sociedad específica y en un momento histórico determinado, de tal manera que le permitan a las personas gozar de una vida plena y digna, y no únicamente de lo estricto para vivir.

Si a la línea de pobreza usada en El Salvador, se adjuntara la construcción de indicadores de necesidades básicas insatisfechas, probablemente tal complementariedad, serviría para realizar un mapeo de la población pobre y mejorar la aplicación de los programas focalizados destinados al combate de la pobreza, además dicha inclusión permitiría establecer un sistema de elementos más objetivos que vendrían a ampliar la definición de bienestar, imponiéndose como una alternativa al supuesto de bienestar fundado en los deseos, los gustos y las preferencias propuesto por los neoclásicos, dejando de fuera las características subjetivas de las personas y sustituyéndolas por conceptos más objetivos, como el de necesidades.

El problema de establecer una línea de pobreza total tomando en cuenta una canasta básica ampliada, con el propósito de construir una medida que cubra tanto los requerimientos alimentarios como el resto de necesidades materiales no alimentarias, es otra de las debilidades que se le atribuyen a la línea de pobreza utilizada actualmente, en la medida que esta subestima la magnitud de la pobreza al estar fijada únicamente en base al doble de una cesta alimentaria, pues con el sólo hecho de duplicar la canasta alimentaria no es posible asegurar la plena satisfacción del resto de necesidades materiales que posibiliten la reproducción de las personas. Por lo tanto la medida de

pobreza utilizada en el país, es una medida incapaz de reflejar la verdadera condición de pobreza existente.

La debilidad anterior puede ser superada al combinar el método de Necesidades Básicas Insatisfechas con la línea de pobreza vigente, en tanto este método NBI refuerza la cobertura del análisis, ampliándolo al resto de las necesidades materiales no alimentarias, que posibiliten la plena reproducción de la las personas, logrando así abandonar la subjetiva e infundada medida de duplicar el valor de la canasta básica alimentaria.

Lograr tal combinación sin abandonar el enfoque indirecto de líneas de pobreza, puede lograrse a través de la incorporación de la canasta de mercado¹⁸⁰, debido a que esta canasta incluye la totalidad de necesidades que una familia promedio requiere en una sociedad y en un momento determinado, para gozar de una vida digna y aceptable, que permita su reproducción plena y no su mera subsistencia.

La canasta de mercado, tiene la característica fundamental de poder ajustarse a los cambios en los hábitos de consumo de la sociedad promedio, reflejando lo que realmente las familias consumen para alcanzar un nivel de vida decente y no un mínimo necesario para vivir, logrando así establecerse como una cesta a la que cualquier familia aspira. De este modo, se convierte en una aproximación al valor de la fuerza de trabajo, dado su carácter “histórico-moral”.

Por lo tanto se propone redefinir la línea de pobreza oficial, con el objeto de obtener una lectura más real de la magnitud de la pobreza, colocándola en un nivel más próximo al valor de la fuerza de trabajo. Esto es posible con la incorporación de la canasta de mercado, en la medida que ésta, permite identificar a las personas que no poseen un ingreso suficiente para cubrir el

¹⁸⁰ La Canasta de Mercado está elaborada en base a encuestas de ingresos y gastos realizadas por la DIGESTYC a familias que residen en el área urbana (donde la pobreza es menor), y se utiliza para el cálculo del índice de Precios al Consumidor. Esta canasta toma en cuenta componentes alimentarios, productos médicos, prendas de vestir, servicios básicos, bienes muebles e inmuebles, servicios de educación, transporte, etc.

costo de los bienes y servicios que le facilitan reproducir su vida, posibilitando así un mayor acercamiento a la situación real de pauperización del país.

En la actualidad las teorías y categorías de carácter reduccionista se han constituido en las herramientas más usadas en la medición de pobres, estas categorías reduccionistas, al enfocarse en mínimos biológicos y umbrales de pobreza, constituyen desde una posición bastante ideológica un supuesto humanitarismo, que lamenta la pobreza, la indigencia y la miseria, y por ello buscan a través de políticas sociales aliviar el sufrimiento que estas provocan, lastimosamente olvidan el problema de inequidad que genera la justicia distributiva inherente al sistema capitalista, provocando la naturalización del problema de desigualdad.

La línea de pobreza usada en El Salvador, es un claro ejemplo de este tipo de teorías minimistas. Esta línea, al estar construida en base a un requerimiento mínimo de calorías, fomenta la materialización de dispositivos de intervención compensatoria contra el combate a la pobreza, como lo son las políticas de desarrollo local enfocadas a la provisión y transferencia de fondos mínimos, que a la larga aumentan la desigualdad social y la cantidad de pobres en mínimos biológicos, justificándose en el lema, que al acercarlos al umbral de pobreza establecido, estos pueden por su propia cuenta jugar dentro de los confines del mercado y lograr superar su condición de pobreza.

El argumento anterior profundiza más las debilidades que la forma de medir la pobreza en el país presenta, pues al ser una línea de pobreza absoluta en términos de bienes alimentarios, no posee la capacidad de reflejar las nuevas necesidades y los crecientes requerimientos sociales que demandan las personas.

Es por este tipo de razones, que la utilización de un nuevo método para medir pobres es necesario en nuestro país, un método que no únicamente establezca una línea de pobreza de mínimos de subsistencia, si no que permita establecer un umbral que posibilite cubrir un cúmulo de bienes y servicios que faciliten la reproducción de las familias.

Entre los métodos descritos en la primera parte de este capítulo se mencionó el método relativo, el cual viene a ser un buen candidato a la hora de sustituir el método de pobreza actual, debido a que éste, al establecer un umbral de pobreza, mediante un porcentaje de los ingresos medios del país, posibilita la incorporación de bienes y servicios a la canasta de consumo familiar, en la medida se den variaciones en la renta total.

Por lo tanto este método relativo, permite superar las fallas provenientes de utilizar una línea de pobreza absoluta en términos de bienes, que no refleja las nuevas necesidades de las personas a lo largo del tiempo, situación que literalmente alberga la línea de pobreza vigente.

El método relativo parte del hecho que una persona es pobre al comparar lo que tiene, contra lo que tienen los demás -comparación hecha en cuanto a niveles de ingreso- al realizar tal comparación, el método se vuelve muy importante, puesto que se está enfocando en el estudio de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Cuando este método compara ingresos, está diciendo que aquellos que poseen menores ingresos, están en esta situación por una inequitativa distribución de los recursos, puntualizando que las necesidades surgen a partir de comparaciones y que la pobreza depende del nivel de riqueza en general, ya que a medida que la riqueza manifiesta un incremento, los estándares sociales presentan el mismo comportamiento, mostrando que la pobreza de una persona depende del nivel de riqueza de un grupo de referencia (personas con niveles de ingreso alto), y el no tener tanto como el grupo de referencia, implica una condición de “privación relativa” que al final se traduce en una situación de carencia.

Es por esto que el método relativo surge como una opción para abandonar el carácter absoluto que reflejan las líneas de pobreza, debido a que toma en cuenta lo que realmente las personas necesitan en términos de ingreso, para suplir el total de sus necesidades, manifestando que el problema

de la existencia de pobres, es la repartición desigual de recursos, ya que los recursos a los cuales estos tienen acceso son limitados.

Por lo tanto partir de un enfoque relativo, permite evidenciar que la pobreza existe por la alta inequidad en la distribución de los recursos, ya que al decir que existen grupos que logran suplir el total de sus necesidades fácilmente y que existen otros que no la suplen, es causa de la extrema desigualdad en la distribución de los ingresos, resultante de las relaciones de dominación capitalista y de la concentración de la riqueza global en pocas manos.

De acuerdo a lo anterior podemos conjeturar que el crecimiento en el nivel general de riqueza no puede ser la solución para la reducción de la pobreza, en la medida que sigamos utilizando métodos reduccionistas que marginan a las mayorías pobres de tal beneficio, puesto que si sigue existiendo un distribución desigual de la riqueza, tal crecimiento solo beneficiará a los que tienen acceso a ésta y complicará a los excluidos hundiéndolos aun más en la pobreza.

Por tanto la utilización de un método relativo que permite que el umbral de pobreza establecido se ajuste al comportamiento de la riqueza total, nos está indicando el camino a seguir para combatir la verdadera pobreza y no una subestimación de ésta, como es el caso de las líneas minimistas. Dicho camino es, mejorar la distribución de la riqueza del país evitando la mayor acumulación en pocas manos y dejando fluir tal crecimiento a los sectores más excluidos.

Hasta acá es evidente que las ideas que gobiernan las líneas reduccionistas de pobreza, en ningún momento se plantean regular los intereses del capital a favor de mejorar el bienestar de la población. Por esta razón el uso de un método de corte relativo, que pregona un medida de pobreza en base ingresos medios o rentas medianas, que toma en cuenta los nuevos bienes y actividades necesarios para participar adecuadamente en la sociedad a medida crece el nivel general de vida y abarca la desigualdad distributiva, es una buena medida de pobreza que puede ayudar al

establecimiento de políticas públicas que buscan erradicar el fenómeno de la pobreza, dejando de establecerse solamente como medidas compensatorias y de transferencia de mínimos, y pasar a ser políticas enfocadas a regular las relaciones laborales, a reforzar las organizaciones de trabajadores, a velar por los derechos sociales, y principalmente a solucionar el problema de la desigual distribución del ingreso que vendrían a facilitar el acceso a recursos por parte de los pobres, abandonando así, la total dependencia a las políticas compensatorias que promocionan la vida en mínimos básicos de mera subsistencia, casi a escala animal.

Al constituirse la medida de pobreza como el cimiento o columna a partir del cual se establecerán los diferentes instrumentos de focalización de pobres - que posteriormente se transforman en guías a seguir para la aplicación de las políticas públicas-, es necesario realizar un análisis sobre el instrumento de focalización utilizado actualmente en El Salvador, instrumento conocido como Mapa de Pobreza. A continuación se presentan algunas observaciones a este instrumento de focalización, descrito en el Anexo 1. El objetivo es evaluar la metodología de construcción de dicho instrumento y evidenciar la influencia que la elección de la línea de pobreza mediante la cual se determina la magnitud de pobres existentes, tiene en la focalización.

2.3 Observaciones al Mapa de Pobreza de El Salvador

2.3.1 Construcción de una base de datos única

La construcción de un mapa de pobreza en El Salvador como ya se mencionó, partió de la necesidad de establecer prioridades entre los municipios para focalizar geográficamente las políticas destinadas a combatir la pobreza extrema. Para la aplicación de estas políticas, era necesario establecer un orden temporal de las acciones priorizando en aquellos territorios con mayores índices de carencias.

El último instrumento de focalización en el país, fue el mapa de pobreza que el FISDL preparó en el año de 1997, basado en indicadores que reflejaban las necesidades básicas insatisfechas a nivel regional. Pero el anterior mapa presentaba las siguientes limitantes: los indicadores que se utilizaron no eran capaces de discriminar entre pobres y no pobres dentro de las regiones con problemas de acceso a servicios, tampoco permitían captar la pobreza de oportunidades económicas, que es fundamental en la reproducción estructural de la pobreza de los hogares y las comunidades, además dicho mapa estaba desactualizado debido a que fue construido en base al censo de población y vivienda de 1992, lo que provoca que las condiciones de pobreza intermunicipal no representen de manera acertada las condiciones de pobreza actual.¹⁸¹

De acuerdo a lo anterior, el FISDL en conjunto con FLACSO establecieron un convenio que se trataba de brindar servicios de asistencia técnica en cuanto a desarrollo local, con el afán de desarrollar una investigación que permitiera focalizar y priorizar los municipios de acuerdo a su condición de pobreza.¹⁸²

Al entender el mapa de pobreza como un instrumento de focalización y a ésta como una herramienta de política social, surgen dos puntos sobre la aplicación de esta última: el primero, la existencia de grupos sociales considerados más vulnerables y excluidos a los cuales se debe atender con prioridad y segundo, la existencia de restricciones de recursos que además de priorizar los grupos a los que se deben atender en forma privilegiada conlleva también a priorizar el tipo de servicio o programa a desarrollar. Por lo tanto para poder discriminar entre los potenciales grupos de beneficiarios era necesario auxiliarse de los sistemas nacionales de generación de estadísticas para posteriormente establecer una población objetivo obtenida de dichas fuentes.

¹⁸¹ Melgar Ascencio, Carlos Reynaldo, Jefe de la unidad de investigación del FISDL. *Entrevista realizada el 22 de Junio de 2007, hora 9:30 a.m.*, Oficinas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador.

¹⁸² FISDL y FLACSO, "*Documento Mapa de Pobreza 2005*", Tomo I. Consultado 13 de Junio de 2007, en : <http://www.fisd.l.gob.sv/content/view/58/103/> Pág. 10

Las fuentes de información estadística utilizadas para la estructuración del mapa de pobreza de El Salvador fueron obtenidas como ya se dijo, de las diferentes Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM 2001, 2002, 2003, 2004 ampliada y una encuesta complementaria de hogares realizada en conjunto por FLACSO y DIGESTIC en el año 2004. Con la recolección de información de estas encuestas se construyó una base de datos única la cual fue utilizada para las estimaciones municipales del nuevo mapa de pobreza.

En esta investigación en cuanto a las fuentes de información estadísticas utilizadas para la conformación de la base de datos única, se exterioriza una observación, basada en la veracidad de la muestra que se utilizó en las estimaciones municipales para la construcción del mapa de pobreza; intentando evidenciar que la conformación de una base de datos única, formada por encuestas realizadas en distintos periodos que reflejan una brecha de tiempo importante, permite con facilidad sobre estimar o sub estimar en su defecto la cantidad de hogares pobres o no pobres; puesto que, hogares que fueron incluidos en las primeras encuestas (EHPM 2001 y EHPM 2002), también fueron adjuntados en las encuestas posteriores (EHPM 2003 y EHPM 2004).

Por lo tanto el conformar una base de datos única sin tomar en cuenta la periodicidad (tiempo de realización) en la que fueron hechas las encuestas usadas en la construcción de la base, provocaría con facilidad que los datos reflejados al final se encuentren incluidos más de una vez en la base de datos única, disminuyendo la certeza en la representatividad de la muestra seleccionada; esto debido a que la información obtenida en la primera encuesta EHPM 2001, difiere de la obtenida en la encuesta EHPM 2002 y ésta de la EHPM 2003 y de la EHPM 2004. Estas diferencias provocan que la formación de la base de datos se encuentre en alguna manera inflada, ya que muy probablemente un hogar que en las primeras encuestas aparecía como pobre, en las segundas probablemente ya no lo fuera; o viceversa un hogar catalogado como no pobre en las primeras encuestas, ahora sí lo sea.

Esto a la larga se traduce en una situación que seguramente permite que un mismo hogar, dentro la base de datos única, aparezca incluido varias veces y en diferente condición.

2.3.2 Establecimiento de la línea de pobreza (CBA)

La medida de pobreza utilizada en la elaboración del mapa, está influenciando negativamente la capacidad de focalización, en la medida que esta construida bajo una cesta alimentaria básica, que subestima la magnitud de la pobreza existente en el país.

Para la identificación de los pobres y no pobres en El Salvador se ha utilizado un enfoque de líneas de pobreza orientado a establecer una línea de ingreso que permite determinar una tasa de pobreza, que compara el ingreso per cápita, con la línea de pobreza que resulta de calcular el costo de una canasta normativa alimentaria establecida para un adulto equivalente.

Esta cesta alimentaria está constituida en base a requerimientos nutricionales, que al estimar sus costos permiten establecer el valor monetario de la cesta alimentaria, que luego es multiplicada por un factor de 2 para obtener la línea de pobreza total del país.

La determinación de una línea de pobreza de ingreso constituida a partir de una canasta de bienes alimentarios, que fue determinada en base a una ingesta mínima de calorías (2.160 calorías) diarias, deducidas hace varias décadas atrás, posibilita la existencia de subestimación de la ingesta alimentaria actual, que permite un buen desarrollo nutricional en los individuos, pues el nivel de necesidades energéticas per cápita estimadas en El Salvador para el año 1990 por la SECONAN¹⁸³, no puede presentarse como el mismo requerimiento energético en la actualidad, ya que las necesidades nutricionales de los individuos varían con el tiempo. Lo que provoca que la cantidad de pobres que se obtuvieron con esta medida de pobreza no sea la correcta y que

¹⁸³ Op. Cit. Hernández Josué. Pág. 243

el instrumento de focalización que se está utilizando a la vez no esté clasificando y localizando la verdadera magnitud de la pobreza.

También podemos mencionar que la situación de generalización que se aplica, al establecer como universal el nivel de calorías para todos los individuos carece de fundamento, en cuanto éste no puede extenderse a todos los tipos de personas, pues como lo afirma Townsend las necesidades nutricionales de los individuos varían considerablemente con la edad, sexo, ocupación, actividad física, alojamiento, región geográfica y actividades de ocio. Por lo tanto universalizar la estimación del requerimiento nutricional es poco acertado.

Sin embargo, podría aceptarse un nivel nutricional como éste, hasta cierto punto, pues las calorías requeridas no varían forzosamente a gran escala en el tiempo, el problema viene, cuando se establece el umbral de pobreza en base a ésta cesta de consumo calórico, ya que las necesidades materiales no alimentarias, sí reflejan un cambio enorme con el pasar del tiempo a medida va evolucionando y modernizándose la economía, situación que a la larga provoca cambios en las preferencias y en el comportamiento consumista de la sociedad.

Debido a lo anterior es necesario abandonar el establecimiento de líneas mínimas a partir únicamente de un requerimiento nutricional y sustituirlas por líneas que involucren además de mínimos nutricionales, una gama extensa de necesidades materiales, que son fundamentales en el desarrollo y formación de las personas.

Por lo tanto a raíz de lo anterior, en esta investigación a manera de sugerencia como ya se había mencionado antes, se plantea la posibilidad de establecer las líneas de pobreza a partir de la canasta de mercado¹⁸⁴, considerando que la canasta utilizada no es un buen indicador del valor de la fuerza de trabajo, ésto debido a que únicamente hace referencia a los bienes alimentarios, dejando fuera bienes como la vivienda, salud, vestuario,

¹⁸⁴ Ver apartado, 2.4.1.5 Observaciones a la línea de pobreza, de este capítulo, donde se justifica la razón de utilizar una canasta de mercado, al construir la línea de pobreza de ingresos en el país.

educación, transporte, etc. los cuales también son necesarios para que las personas puedan vivir y reproducir su vida.

Como bien afirmó Marx, la canasta de bienes equivalente al valor de la fuerza de trabajo es “histórica-moral”, lo que indica que varía en el tiempo de acuerdo al cambio de hábitos de consumo de una sociedad determinada¹⁸⁵.

Por estas razones mencionadas, la canasta de mercado se presenta como la más idónea para establecer la línea de pobreza mediante un método de medición indirecto, ya que ésta varía con el tiempo y se adecua a los nuevos “hábitos” de consumo de la sociedad promedio, (hábitos fundamentados bajo una lógica consumista dentro del modo de producción capitalista) mostrando lo que las familias demandan y consumen para poder desarrollar un nivel de vida adecuado y deseado, y no un mínimo necesario para subsistir como en el caso de la canasta alimentaria. Por lo tanto el equivalente más próximo para establecer una línea de pobreza de ingreso que refleje el valor de la fuerza de trabajo es la canasta de mercado, ya que a la vez de incluir alimentos y bienes materiales incluye satisfactores espirituales como la recreación, educación y otros.

Aunque es muy cierto que con la implementación de la canasta de mercado se vuelve a la idea de mínimos vitales propia de las líneas de pobreza que poseen una tendencia de carácter minimista y que fuerzan la existencia de una línea de ingreso mínimo, también es cierto que dicha canasta extiende el umbral establecido por los requerimientos nutricionales, abandonando la situación de sobrevivencia casi animal y sustituyéndola por un umbral que refleja características y condiciones más aceptables.

Esta sustitución viene a mejorar el establecimiento de los mínimos vitales, mínimos que presionan disimuladamente a que el valor de la fuerza de trabajo, se establezca en un límite inferior o en “mínimos óptimos” que sin duda profundizan la sobre-explotación ya existente en el sistema capitalista y que

¹⁸⁵ Escobar, B.; Zepeda, C. *“La economía solidaria como alternativa económica para El Salvador”* Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2003. Pág. 60

conlleven a un nivel mucho mayor de exclusión en la distribución de los ingresos¹⁸⁶. Por lo tanto el utilizar una canasta más amplia, y renunciar a una canasta básica, permitiría confiadamente establecer la línea de pobreza en un nivel más próximo al del valor de la fuerza de trabajo que el establecido por los mínimos vitales derivados de la cesta alimentaria utilizada actualmente en el país, obteniendo así una medida de pobreza más real que permita verdaderamente focalizar aquellos sectores que necesitan intervención y no sectores subestimados como los que muestra la línea oficial.

2.3.3 Focalización municipal

El mapa de pobreza se constituye en sí, como una herramienta de focalización de pobres. En El Salvador se presentó necesario establecer un nuevo nivel de focalización que ayudara a obtener un alcance e identificación más profundo a la hora de determinar qué partes geográficas del país se presentan como puntos severos de pobreza, fue por esta razón que se construyó un mapa de pobreza a nivel municipal con el fin de obtener una focalización más minuciosa de pobres.

En la construcción de este nuevo mapa se utilizó la variable tasa de pobreza de ingreso para clasificar los municipios por condición de pobreza, pero se presentó un problema a los elaboradores del mapa, esta variable no permitía agrupar y excluir los municipios por grupos, pues algunos municipios podían pertenecer a un grupo diferente al cual se habían asignado según el ordenamiento descendente de las tasas de pobreza. Por esta razón se aplicó el sistema de análisis de clúster el cual demandaba la utilización de una nueva

¹⁸⁶ Álvarez Leguizamón, Sonia. “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Álvarez Leguizamón, S. “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005. Pág. 263.

variable de clasificación para la elaboración de los grupos, esta variable fue la tasa de retardo severo en talla.

La razón de utilizar estas variables, según los que elaboraron el mapa (FLACSO), como ya se mencionó anteriormente, recaía en determinar la pobreza como un fenómeno multidimensional. Pero la realidad fue otra, debido a que las variables utilizadas, no necesariamente fueron elegidas para caracterizar la pobreza como multidimensional; por ejemplo, la razón por la que los elaboradores del mapa utilizaron la variable de retardo en talla, radicó en que en el momento de la agrupación por el análisis de clúster, la información estadística de características socioeconómicas de los hogares salvadoreños era escasa y débil, puesto que a la hora de la elaboración del mapa, sólo se contaba con dos censos: el censo nacional de talla de escolares de primer grado efectuado en el año 2000 y el censo nacional de matrícula desarrollado por el MINED.

Por lo tanto fue por el hecho de no tener acceso a otras opciones que se eligió la tasa de retardo en talla, como la mejor variable para acompañar a la tasa de pobreza de ingresos en la construcción de los clúster y no por el supuesto carácter multidimensional, que afirman los elaboradores del mapa, esta variable daría a la pobreza.

Esto evidencia que lo único que se buscaba con la inclusión de esta variable en el proceso, era solucionar el problema originado por la falta de exclusión entre municipios a la hora de la agrupación, presentando el retardo en talla como un filtro que permitió dicha agrupación, dando una salida fácil al problema de clasificación originado por las tasas de pobreza de ingresos.

Con la combinación de estas dos variables no se logra determinar con certeza, una tasa de pobreza que refleje con gran precisión el nivel de pobreza estructural, como lo afirma FLACSO, puesto que lo único que se logra es determinar un medio de focalización de pobreza que únicamente refleja una deficiencia a nivel de ingreso y una insuficiencia en la ingesta de calorías, dejando fuera necesidades básicas como educación, vestuario, vivienda y

acceso a servicios básicos, que los métodos de entropía sí toman en cuenta, por ser variables representativas a la hora de elaborar un instrumento de focalización de pobreza que refleje la verdadera situación de los pobres. Lo que FLACSO hizo fue buscar una variable que les ayudase a agrupar los municipios de tal forma que cada uno perteneciera a un grupo y solo uno, solucionando el problema de clasificación que la tasa de pobreza de ingreso no permitía.

2.3.4 Ordenamiento municipal por prioridad

Para ordenar los municipios por prioridad de acción se construyó un índice integrado de marginalidad municipal (IIMM), el cual se presentaba como una alternativa de ordenamiento dentro de cada clúster (conglomerado), debido a que, según la agrupación por clúster, cada municipio dentro de ellos es considerado de igual peso en cuanto a su condición de pobreza.

El IIMM considera simultáneamente privaciones de ingreso como privaciones asociadas a necesidades básicas insatisfechas, pues se construye a partir de tres indicadores, la brecha de pobreza, el índice de carencia educativa y el índice integrado de carencia de vivienda. A estos indicadores se les estableció en el proceso un peso determinado, otorgándole mayor peso a la brecha de pobreza e igual peso a los dos indicadores restantes, $W_1 = 0.50$ corresponde a la brecha de pobreza, y $W_2 = W_3 = 0.25$ corresponde a los otros indicadores.

Con la utilización del Índice Integrado de Marginalidad Municipal surgen dos situaciones: la primera corresponde al hecho que en la construcción del índice se otorga más peso a un indicador “la brecha de ingresos”, con el fin de establecer un orden municipal al interior de los clúster que no altere la agrupación inicial lograda con las variables, tasa de pobreza de ingresos y retardo en talla usadas en la construcción de éstos (asignación del peso de la brecha de pobreza a conveniencia). Esta asignación de pesos se realiza de una forma muy subjetiva, puesto que queda a criterio del encargado de la

investigación, quien establece que los pesos usados en los índices (0.50 para la brecha de pobreza y 0.25 para los índices de carencia educativa y de carencia en vivienda) son los más acordes para la construcción del IIMM.

La segunda, el ordenamiento por medio de esta alternativa arroja datos no excluyentes, esto en cuanto el índice integrado de marginalidad municipal, al ordenar los municipios dentro de cada clúster de acuerdo al resultado obtenido del mismo (IIMM) para cada municipio y además en base a esto colocar en peor situación los que reflejen un mayor valor del IIMM (a estos municipios se les otorga mayor prioridad en la aplicación de políticas de asistencia social) genera una contradicción, puesto que existen municipios que reflejan un IIMM muy similar y se encuentran incluidos en diferentes clúster. Un municipio que ha sido incluido en el conglomerado de pobreza extrema severa refleja un valor del IIMM similar a municipios que se han agrupado en los conglomerados de pobreza extrema alta, moderada y algunas veces baja.

Por lo tanto el ordenamiento por medio del IIMM viene a ser un ordenamiento influenciado por el criterio del investigador o el dirigente del estudio, debido a que son éstos los que determinan de manera subjetiva y a conveniencia los pesos de las variables que conforman el Índice. Además, la asignación de la posición de los municipios no guarda relación con lo que refleja el IIMM, ya que el ordenamiento de éstos únicamente se hace al interior de cada clúster. Esto provoca que municipios que habían sido clasificados en un clúster inferior y que a la hora de la aplicación del IIMM reflejaban un valor similar al de municipios incluidos en conglomerados superiores, sigan perteneciendo al clúster al que fueron asignados inicialmente, poniéndose así en tela de juicio la veracidad del agrupamiento y del ordenamiento por prioridad de acción, en el cual se basarán las futuras políticas de asistencia social, políticas de apoyo y de desarrollo local.

2.3.5 Capacidad de reflejar la realidad

La forma de medir y focalizar la pobreza en el país deja ciertos vacíos en cuanto a la capacidad que los instrumentos (métodos y fuentes de información estadística) utilizados poseen a la hora de medir la realidad. Los resultados que arroja el mapa de pobreza en cierta forma son limitados y carecen de certeza, ésto a consecuencia de las acciones aplicadas en el proceso de focalización y agrupamiento de los municipios.

Al considerar el mapa como un instrumento de focalización que permite identificar, ordenar y priorizar los municipios en base a las carencias que estos reflejan, para posteriormente, según los lineamientos que el mismo ofrece, aplicar las diferentes políticas públicas para la erradicación, reducción ó alivio de la pobreza, los resultados que arroje dicho mapa deben ser lo más certeros posible, lo que a criterio de nuestra investigación no se cumple. Esta falta de certeza es evidente en los siguientes puntos:

La aplicación del método de identificación de pobres utilizado en el país, el cual se basa en el establecimiento de líneas de pobreza, líneas que al estar establecidas por medio de una canasta básica alimentaria, no proveen información veraz de los requerimientos que posibilitan la plena reproducción de la fuerza de trabajo, generando una subestimación en cuanto a la determinación de que hogares son considerados pobres y cuales no lo son.

Además la fuente de estadísticas utilizadas en la aplicación del método de identificación de pobres, al ser una base de datos única, construida a partir de diferentes encuestas realizadas en distintos períodos (años), provocan que esté demasiado alterada y no permita reflejar en forma correcta los resultados obtenidos por los métodos utilizados para determinar las tasas de pobreza de los hogares seleccionados en la muestra, convirtiéndose ésta en una razón más que profundiza la incertidumbre en los resultados reflejados en el mapa, en cuanto a la clasificación de clúster municipales que muestren la verdadera realidad municipal.

A esto se une el hecho, que la agrupación por medio de clúster se realizó de una manera condicional en el sentido que para la clasificación, únicamente se utilizaron forzosamente dos variables: la tasa de ingreso y la tasa de retardo en talla, dejando fuera, debido a la escasez de información estadística, otras variables que son importantes para la determinación de pobres, lo cual se traduce en que, municipios que verdaderamente necesitan ayuda inmediata no se estén incluyendo en los grupos a los cuales se les dio prioridad.

Existen dos debilidades bien marcadas en el mapa, debilidades que los mismos propositores y defensores del mapa aceptan, la primera es que la focalización a nivel municipal es demasiado amplia. Aunque para el país, este es el primer instrumento a nivel municipal, y con él se ha dejado de usar datos a nivel departamental, los elaboradores del mapa manifiestan que este aún sigue presentando una perspectiva poco profunda para focalizar la condición de pobreza en el país, debido a que está fundamentado en el supuesto de que cada municipio incluido en un conglomerado es en promedio homogéneo con el resto de municipios pertenecientes al mismo clúster, cuando en realidad ni siquiera un municipio en sí mismo es homogéneo (al estar formado por comunidades, caseríos, cantones que son extremadamente heterogéneos), por lo que, como lo afirma Carlos Melgar (jefe de la unidad de Investigación del FISDL) este instrumento sí mejoró la focalización, pero aún sigue siendo un paso bruto para identificar realmente los hogares en condición de pobreza.

La segunda, el mapa de pobreza únicamente logra identificar territorialmente qué municipio en promedio es más pobre que otro y no qué municipio posee más cantidad de pobres, debido a que retoma como referencia la proporción de pobres que existe dentro del total de habitantes de un municipio, para focalizar y establecer la severidad de la condición de pobreza¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Dr. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador. *Entrevista realizada el 23 de Julio de 2007, hora 10:30 a.m.* Oficinas FLACSO. San Salvador.

Esto trae consigo un inconveniente, ya que el mapa al identificar únicamente la pobreza según proporciones municipales, diciendo este municipio es más pobre que otro, pero no mostrando el número de pobres que hay en cada uno, evidencia que la focalización no está reflejando con certeza la realidad.

Por lo tanto este inconveniente provoca, que un municipio al presentar una proporción menor de pobres en relación con otro que presenta una proporción mayor, se agrupe en un clúster de baja prioridad (severidad), cuando los pobres que habitan en éste, son más en términos absolutos, que los pobres que habitan en el municipio que se clasificó como de mayor prioridad, por presentar un porcentaje de pobres mayor.

Esta focalización en base a proporciones está ocultando la verdadera realidad de la pobreza en el país, pues al establecer un municipio en condición de severa pobreza, que en términos absolutos posee menos pobres que otro municipio que se clasificó como de baja pobreza, está provocando la exclusión de una gran mayoría de personas en condiciones de precariedad, que requieren de una inmediata intervención. Lo anterior nos indica que, este tipo de focalización a un nivel amplio y general no puede reflejar acertadamente la realidad de la condición de pobreza en el país.

2.3.6 Una propuesta de medición.

La línea de pobreza utilizada actualmente en el país presenta una serie de debilidades que imposibilitan que ésta refleje un verdadero umbral de pobreza, en la medida que establece un límite de ingreso inferior al que realmente las personas necesitan para poder reproducir su vida.

Este límite de ingreso viene dado por el costo de una canasta alimentaria que posibilita el alcance de mínimos biológicos de consumo, que únicamente permiten la subsistencia de las personas y no su plena reproducción. Este problema de mínimos puede ser superado, al establecer una nueva línea de pobreza en base a una canasta que permita la inclusión, ya no de mínimos

biológicos de consumo, sino de lo que realmente las familias desean y necesitan consumir para lograr un nivel de vida decente.

La canasta que más se aproxima, como ya se dijo, a lo que realmente demandan las familias promedio salvadoreñas para poder desarrollarse plenamente, es la canasta de mercado. Esta canasta incluye alimentos, bebidas, vestuario y servicios relacionados; vivienda y misceláneos es decir, gastos en salud, educación y lectura, transporte, tabaco, bienes muebles e inmuebles, recreaciones, además en estudios recientes se ha evidenciado que dentro de ésta canasta, se incluye la participación del trabajador en el proceso productivo, en la economía y en la toma de decisiones, como un bien más¹⁸⁸, lo que la convierte en una cesta a la que cualquier persona aspira para lograr el plena satisfacción de sus necesidades.

Por lo tanto la sustitución de una canasta alimentaria ampliada por una canasta más completa como lo es la de mercado, vendría a presentar un umbral de ingresos acorde a lo que demandan las familias promedio para suplir la totalidad de necesidades que le permiten desarrollarse plenamente.

Como también ya se mencionó, esta cesta, al tener la capacidad de ajustarse a los cambios en los hábitos de consumo de una sociedad determinada, en un momento histórico determinado, es la aproximación más cercana al valor de la fuerza de trabajo.

Entonces el primer paso para mejorar la forma de medir la pobreza en El Salvador, es redefinir la línea de pobreza oficial, abandonando el uso de un requerimiento nutricional desfasado y de una medida de poco fundamento como lo es la utilización de la canasta alimentaria ampliada, sustituyéndola por una cesta de carácter “moral-histórico” que vendría a ser representada por la cesta de mercado.

¹⁸⁸ Si se desea profundizar consultar: Montesino, Mario. Importancia de la Fuerza de Trabajo y de la racionalidad reproductiva para la gestión del desarrollo. Tesis de doctorado. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Programa postgrado latinoamericano en trabajo social. Doctorado en gestión del desarrollo. Agosto 2007.

Al establecer un umbral de pobreza en base a una canasta de este tipo, la línea de pobreza se posicionaría en un nivel superior al fijado por la línea de pobreza actual, lo que se traduciría en un incremento del número de pobres existentes, y a la vez, en un aumento de los salarios mínimos que posibiliten la cobertura total de necesidades incluidas en la cesta de mercado, que finalmente se traducen en el goce de un mejor nivel de vida.

Este aumento en el número de pobres originado por el establecimiento de la nueva línea propuesta, muestra que la línea de pobreza utilizada en la actualidad está subestimando la verdadera magnitud de la pobreza y que al ser considerada como la medida oficial de pobres, está provocando que los proyectos de focalización utilizados, provean focos de acción errados para la implementación de medidas que busquen erradicar la pobreza.

Por esta razón una medida de pobres que refleje realmente la magnitud de pobreza, que establezca un umbral de pobreza que muestre lo que verdaderamente las personas necesitan para vivir y tome en cuenta que la pobreza no puede combatirse utilizando políticas de transferencias basadas en líneas de mínimos biológicos de subsistencia, se convierte en una medida más acertada de realidad.

Esta propuesta de usar la canasta de mercado puede concebirse como una aproximación al método relativo, en la medida que dicha cesta posibilita establecer un umbral de pobreza cercano al promedio de ingresos del país y a la vez se establece como una opción para abandonar el carácter absoluto que la línea de pobreza vigente muestra.

La implementación de una medida de corte relativo, facilita a la fuerza de trabajo obtener lo que realmente necesita para poder mantenerse sobre un nivel de vida aceptable. La reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones favorables y no en escalas de subsistencia, trae beneficios incluso para los dueños del capital en la medida que una clase trabajadora bien alimentada puede ser más eficiente en sus actividades productivas.

Por esta razón el uso de un método de corte relativo, que pregona una línea de pobreza que a medida crece el nivel general de vida se va ajustando a los nuevos requerimientos de bienes y servicios necesarios para participar adecuadamente en la sociedad, se convierte en un método de medición de pobreza que puede fomentar el establecimiento de políticas públicas que busquen erradicar directamente el fenómeno de la pobreza, abandonando la aplicación de simples medidas compensatorias de transferencia de mínimos, y pasar a utilizar medidas enfocadas a regular aspectos relacionados a la problemática de la desigual distribución de ingresos, que vendrían a facilitar el acceso a recursos por parte de los pobres y abandonar el problema de mínimos biológicos a los que actualmente tienen que resignarse.

Por lo tanto, nuestro objetivo es proponer una medida de pobreza que evidencie que ésta surge por la alta inequidad en la distribución de los recursos y que se profundiza cada vez más, al establecer líneas minimistas que promocionan el abastecimiento de un nivel de consumo biológico a rasgos miserables de subsistencia.

2.3.7 Reflexión sobre la forma de medir la pobreza en El Salvador

La mayoría de los métodos de identificación de pobres, las medidas de pobreza y los instrumentos de focalización en la actualidad coinciden en un mismo objetivo, la satisfacción de las necesidades básicas vinculadas a la provisión de ingresos mínimos a aquellos desdichados que se encuentran por uno u otro motivo fuera del mercado. Dicha provisión viene a ser un colchón que amortigua los estragos que el sistema capitalista, por su misma naturaleza, causa, constituyéndose en la aparente solución que permite subsanar este problema detrás de un lema oscurecido y disfrazado, el cual manifiesta que la simple provisión de mínimos permite colocar a los desamparados en un límite de satisfacción conocido como líneas de pobreza y que al lograr alcanzar éstas, los excluidos tienen nuevamente la posibilidad de volver a jugar dentro de los

lineamientos del mercado para mejorar su estilo de vida. Pero se olvidan que el costo de reproducción de la fuerza de trabajo constituye el nivel de vida alcanzado en una sociedad determinada, y no la simple satisfacción de necesidades básicas y mucho menos la de los mínimos básicos o biológicos.

Este problema de enfocarse en condiciones minimistas, está posibilitando que el costo de la fuerza de trabajo se establezca en niveles de mera supervivencia, que fuerzan la existencia de salarios mínimos, cada vez más desregulados y precarizados que remuneran a los trabajadores por debajo del valor real de su fuerza de trabajo, propiciando un futuro desalentador para esta clase, donde sus expectativas de vida se ven ancladas en su límite inferior.

Pero es comprensible que dicha situación se presente en la actualidad, pues la remuneración de la fuerza de trabajo por debajo de su valor es la que posibilita la obtención de plusvalía extraordinaria, y que a la vez posibilita la existencia de la acumulación extraordinaria de capital, vital para el sustento del sistema dominante.

Por lo tanto es fácil concluir, que el establecimiento de este tipo de líneas de ingreso mínimo (líneas de pobreza) en el país, no poseen la capacidad de medir la verdadera realidad de las condiciones de pobreza, que las mayorías excluidas están viviendo, y a la vez entender, que el instrumento de focalización utilizado actualmente, no puede arrojar resultados reales en la focalización municipal de pobres, pues al estar cimentado en el tipo de línea de pobreza de carácter minimista y, al mismo tiempo, presentar deficiencias metodológicas en el proceso de elaboración del mismo, es casi imposible que la información emanada por éste sea verídica.

Entonces, la misión de este capítulo es mostrar que la forma de medir la pobreza en El Salvador se está realizando de una forma errónea y que la focalización actual no es certera, lo que nos indica que la aplicación de las posibles políticas públicas destinadas a la erradicación de la pobreza carecerán de efectividad, al estar fundadas en estos criterios.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que el mapa de pobreza fue actualizado con el objeto de profundizar el nivel de focalización de pobres en el país y no de explicar la pobreza, en la medida que éste, únicamente es una metodología que permitió agrupar los 262 municipios en clases establecidas por condición de pobreza, surgidas a partir de la línea de ingreso utilizada, con la finalidad de servir como un instrumento para el FISDL en la aplicación de programas de asistencia social.

Pero al final, este instrumento fue retomado por el Gobierno de El Salvador, como un medio que permitió establecer los lineamientos y las condiciones para priorizar entre municipios y poder aplicar el reciente programa denominado “Red Solidaria”, el cual consiste en otorgar transferencias en efectivo a aquellos municipios que según la clasificación establecida por los clúster, presentan niveles severos de pobreza; transferencias, que vienen a confirmar la situación de provisión de ingresos mínimos a los que hacemos referencia.

Por lo tanto el mapa de pobreza analizado en el presente capítulo únicamente es el medio utilizado por el Gobierno de El Salvador para la realización de la inversión social y la aplicación de programas asistencialistas como lo es en este caso la Red Solidaria, del que pasaremos a ocuparnos en el capítulo siguiente.

Fuentes y Bibliografía.

- Aguado, Luís y Osorio, Ana. Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza. Tomado de: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_815_2_c.pdf?a=0
- Briones, C., Director Ejecutivo de FLACSO. Entrevista realizada el 23 de Julio de 2007, hora 10:30 a.m., Oficinas FLACSO, San Salvador.
- Cortés, Fernando y Hernández, Laos Enrique. Medidas Monetarias y No Monetarias, Artículo Medición de la Pobreza. Tomado de: <http://www.ejournal.unam.mx/demos/no15/DMS01504.pdf> ,
- Domínguez, Juana y Carballo, Ana Martín. Medición de la pobreza: una revisión de los principales Indicadores. Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa. Dic. 2006. Tomado de: <http://www.upo.es/RevMetCuant/art5.pdf>
- Escobar, B. y Zepeda, C. La economía solidaria como alternativa económica para El Salvador. Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2003.
- Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. Estadísticas Sociales, DIGESTYC. Tomado de: <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Tomado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>
- FISDL y FLACSO, Documento Mapa de Pobreza 2005, Tomo I. Tomado de: <http://www.fisdsl.gob.sv/content/view/58/103/>
- Hernández, Josué Samuel. Aspectos metodológicos sobre la determinación de la dieta básica promedio y la canasta básica alimentaria. DIGESTYC. Tomado de: <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER13/13.pdf>

- Índices de precios al consumidor (IPC), Canasta Básica Alimentaria, DIGESTYC. Tomado de: <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Álvarez Leguizamón, Sonia. Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En Álvarez Leguizamón, S. Trabajo y Producción en Latinoamérica y el Caribe: Estructuras, Discursos y Actores. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005.
- Melgar Ascencio, Carlos Reynaldo, Jefe de la unidad de investigación del FISDL. Entrevista realizada el 22 de Junio de 2007, hora 9:30 A.M., Oficinas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador.
- Metodología de los 10 indicadores comunes de desarrollo sostenible. Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible. (nrg4SD) Marzo 2006. Tomado de: <http://www.nrg4sd.net> .
- Pinilla, Rafael y Goerlich, Francisco. Líneas de pobreza subjetiva en el cálculo del potencial de calidad de vida (QLP) en España. Investigaciones Regionales 2004.
- Rodríguez Ramírez, Héctor. Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura. Tomado de: <http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/Pobreza.pdf>.

CAPÍTULO 3

CONSIDERACIONES RESPECTO AL PAPEL DEL ESTADO FRENTE AL FENÓMENO DE LA POBREZA

Introducción

En los dos capítulos previos hemos estudiado ya, tanto los principales enfoques para la conceptualización y medición de la pobreza, así como los esquemas teóricos de los autores de la economía política –clásica y marxista– y de la economía neoclásica, esto último, en un esfuerzo por revelar elementos que nos permitan explicar la forma en la cual se lleva a cabo la distribución de los recursos al interior del sistema económico capitalista. En esta revisión hemos descubierto cómo los distintos enfoques de conceptualización de la pobreza estudiados proveen -en forma implícita- una visión respecto a la forma en que las condiciones de pobreza pueden ser superadas, dejando entrever al mismo tiempo -de manera indirecta- su percepción respecto a las causas que la generan. Así, hemos señalado aquellos elementos presentes en los enfoques estudiados que son, en nuestra opinión, importantes para formular un concepto de pobreza integral, que tome en consideración la dinámica de los procesos que originan la pobreza al interior del sistema capitalista. En este mismo sentido, hemos descubierto cómo, para el caso de El Salvador, la utilización de un método de medición de pobreza que establece como línea de pobreza el valor monetario correspondiente a la canasta básica alimenticia, conduce a una clara subestimación de la magnitud de éste fenómeno, dando lugar a un discurso desde el cual la pobreza es concebida como un fenómeno de carácter

marginal y no como un resultado de los mecanismos generadores de desigualdad inherentes al sistema capitalista.

Por su parte, el estudio de las teorías de la distribución nos permitió evidenciar que, mayoritariamente, la dinámica de pobreza experimentada por amplias capas de la población al interior del sistema capitalista, es el resultado de los mecanismos extremadamente desiguales que dan lugar a la distribución del ingreso. Más en particular, en el marco de la relación histórica entre la clase capitalista y la clase trabajadora, se reproducen una serie de condiciones que posibilitan la apropiación por parte de los primeros del trabajo generado por los últimos, dando lugar a la explotación del trabajo en el proceso productivo, creando así una fuente de desigualdad que se traduce, por una parte, en el empobrecimiento relativo de la clase trabajadora frente a la clase capitalista y, de igual manera, en una situación de pobreza absoluta en tanto que lo retribuido a la clase trabajadora en concepto de salarios no es lo suficiente, en la mayoría de los casos, ni siquiera para la reproducción de su fuerza de trabajo.

En este marco de relaciones entre capitalistas y trabajadores, cabe preguntarse cuál ha sido el papel desempeñado por el Estado al interior del sistema capitalista y frente al fenómeno de la pobreza. Con este capítulo, pretendemos mostrar cómo el Estado se ha erigido como un elemento constitutivo de la relación capitalista, en tanto que su participación en la economía se ha llevado a cabo en función de las necesidades de valorización del capital.

La primera parte de este capítulo se dedica a exponer, en primer lugar, aquellas funciones desempeñadas por el Estado al interior del sistema capitalista, en el marco de las relaciones entre las clases. Asimismo, se efectúa una crítica a la concepción de la teoría ortodoxa respecto al papel que debe ejercer -desde su perspectiva- el Estado en el sistema económico, remarcando la dualidad Estado-mercado presente en dicha teoría. En tanto que el papel concedido al Estado experimenta modificaciones sustanciales al interior de la

teoría keynesiana -en la cual se aboga por una mayor participación de éste en la economía-, efectuamos un estudio de sus principales postulados así como de las implicaciones prácticas generadas a partir de la adopción del modelo keynesiano de política económica en el contexto posterior a la finalización de la segunda guerra mundial. Por último, se hace un estudio de las actividades económicas desempeñadas por el Estado al interior del sistema capitalista, basándonos en lo que constituye el motor de la actividad privada rentable, como es la obtención de ganancia.

La adopción del modelo neoliberal de política económica es el objeto de estudio de la segunda parte de este capítulo. Una vez se produce el abandono del modelo keynesiano de política económica se procede a la implementación de una serie de medidas inspiradas en el modelo teórico neoliberal, que pasan a constituir el marco en que se desenvuelven las economías contemporáneas, a tal grado que el modelo neoliberal se instituye como el modelo dominante hasta la fecha. Para esta parte se analizan, en primer lugar, los fundamentos ideológicos del neoliberalismo con el objetivo de conocer la lógica de funcionamiento de éste modelo. Así, basándonos en las opiniones de algunos de sus principales autores -Von Hayek, Friedman-, pretendemos descubrir su postura frente a aspectos como la desigualdad, la pobreza y la reproducción de la vida humana al interior del sistema capitalista, apoyándonos para ello en la crítica efectuada por Hinkelammert al modelo neoliberal. Tras el estudio de los postulados ideológicos del modelo neoliberal, procedemos a precisar aquellos factores que dan lugar a la sustitución, al interior del sistema capitalista, del modelo keynesiano por el modelo neoliberal. Más precisamente, veremos cómo, en la sustitución entre modelos, el Estado juega un papel determinante para establecer las condiciones que garantizan el incremento de la tasa de ganancia capitalista.

Luego de haber estudiado los principios del modelo neoliberal así como la dinámica que da lugar a su adopción, pasamos a examinar la forma precisa en la cual se concreta dicha adopción en Latinoamérica, a través de la

implementación del “Consenso de Washington” y de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). La implementación de estos programas se da en un contexto histórico muy particular marcado por la problemática del endeudamiento externo, que se constituye en el marco propicio para la aplicación generalizada de las medidas contenidas en dichos programas. Así, se abre paso a una reducción del papel del Estado en la economía, junto a otra serie de medidas que traen repercusiones negativas -directas e indirectas- sobre la clase trabajadora como un todo. Estas medidas y su lógica de implementación son explicadas de manera general para el caso de Latinoamérica como un conjunto, para estudiar luego algunas particularidades de su implementación en el caso de El Salvador. Acto seguido, se estudian los efectos generados por las medidas de flexibilización laboral y privatización sobre la profundización de la pobreza de la clase trabajadora como un todo. Particularmente, la aplicación de estas medidas daría lugar a un deterioro en las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población al incrementar su separación de los medios de trabajo y de los medios de su propia reproducción. Para terminar con esta parte, presentamos distintos elementos con la pretensión de mostrar que la aplicación de los programas de ajuste estructural ha llevado a una intensificación sin precedentes de la desigualdad y la pobreza.

Una vez que ha sido admitido, aún desde los mismos organismos internacionales que impulsaron la implementación de los programas de ajuste que las medidas emprendidas no han podido reducir los niveles de pobreza de las sociedades latinoamericanas -incrementándolas por el contrario en la mayoría de los casos-, desde instituciones internacionales como el Banco Mundial y el PNUD se ha formulado un nuevo paradigma de política social cuya lógica encaja de forma muy precisa en el modelo neoliberal de política económica. En esta nueva lógica, la provisión de servicios sociales básicos por parte del Estado deja de ser concebida como una obligación para garantizar un conjunto de servicios de carácter universal asociados a una condición de ciudadanía, y pasa a constituirse en un beneficio exclusivo de aquellos grupos

considerados en “extrema pobreza”, que hipotéticamente han sido afectados por los programas de ajuste. De esta forma, el modelo neoliberal de política social adopta un carácter residual. Para esta última parte, procedemos en primer lugar a señalar algunos elementos concernientes al Estado de Bienestar en tanto que se presenta como la antítesis del modelo neoliberal de política social y, porque la adopción de éste último parte de un ataque al primero.

Posteriormente, pasamos a exponer las principales características del modelo neoliberal de política social en el marco del conjunto de medidas de “combate” a la pobreza. Acto seguido se plantea, como alternativa al modelo neoliberal de política social, un modelo de ciudadanía social en que se garantice un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas junto al diseño de mecanismos para alterar la distribución actual del ingreso y la riqueza. Por último, se pone final a este capítulo a través del estudio de un caso práctico de aplicación de la política social neoliberal en El Salvador como es el Programa Red Solidaria, para el cual analizaremos: su lógica de implementación, objetivos y principios, ejes de intervención así como su sostenibilidad.

3.1 El papel del Estado en la teoría económica

3.1.1 Las funciones del Estado capitalista para la teoría marxista

De acuerdo a la teoría marxista del Estado, en la sociedad primitiva, en la cual no existían clases sociales, determinadas funciones, como la seguridad y la administración de la justicia, eran llevadas a cabo de manera colectiva por los miembros adultos de la comunidad. De esta manera, la humanidad vivió durante mucho tiempo en colectividades que no llegaron a conocer la existencia del Estado.

La aparición del Estado se produce en el momento en el cual las funciones que originalmente eran ejecutadas por todos los miembros de la

colectividad, se convierten en patrimonio de un grupo aislado de hombres, los cuales se presentan, en palabras de Guillén Romo, como *“un ejército distinto de la masa de ciudadanos armados; jueces distintos de la masa de ciudadanos que juzgan a sus semejantes; jefes hereditarios, reyes, nobles, en lugar de representantes o de dirigentes de tal o cual actividad, designados temporalmente y siempre revocables, “productores de ideologías” separados del resto de la colectividad”*¹⁸⁹.

Existe una doble transformación que da lugar a la llegada del Estado: por una parte, la generación de un plus producto social permanente, con lo cual una parte de la sociedad se ve “liberada” de la obligación de efectuar un trabajo para asegurar su subsistencia, de tal manera que se generan las condiciones materiales para que se especialicen en las funciones propias del aparato estatal. Al mismo tiempo, se produce una transformación social y política en la cual se excluye al resto de miembros de la comunidad del ejercicio de las funciones políticas, que anteriormente eran ejercidas por todos.

De esta manera, vemos como el Estado no constituye un elemento presente desde siempre en el acontecer histórico de la sociedad humana, sino que nace en aquel momento en el cual se lleva a cabo la división de la sociedad en clases. Así lo concibe Guillén Romo cuando señala que *“el Estado es un órgano especial, que aparece en un cierto momento de la evolución histórica de la sociedad humana. Está condenado a desaparecer en el curso de la misma evolución. Surge con la división de la sociedad en clases, y desaparecerá en el mismo momento en que desaparezca dicha división”*¹⁹⁰.

Desde la perspectiva marxista, el Estado cumple una serie de funciones generales dentro del sistema capitalista, para lo cual opera de acuerdo a la lógica de éste, siendo algunas de las más importantes las siguientes:

¹⁸⁹ Guillén Romo, H. (1988). *“Lecciones de Economía marxista”*. México D. F. Fondo de Cultura Económica. Pág. 386.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, Pág. 387.

1) Garantizar las condiciones materiales generales de la producción

La función de creación de las condiciones generales de la producción, como su nombre lo indica, está directamente vinculada con la esfera de la producción. Dentro de esta función del Estado se comprenden los siguientes elementos: la garantía de las condiciones técnicas generales del proceso de producción, es decir, medios de transporte, infraestructura en general y telecomunicaciones. La garantía de las condiciones sociales generales del proceso de producción; la reproducción de todas las formas de trabajo intelectuales indispensables para la reproducción económica o que no formen parte directamente del proceso de producción, así como la garantía de un sistema de formación profesional adaptado a las necesidades de valorización del capital.

2) Gestionar la fuerza de trabajo,

El objetivo de esta función es **asumir el costo de los medios de vida necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo** en los tiempos muertos y no productivos para el capital, es decir en los tiempos en que el capitalista no consume el valor de uso de la fuerza de trabajo. De esta forma, la gestión estatal de la fuerza de trabajo tiene como objetivo principal que el Estado tome bajo su cargo una parte del valor de la fuerza de trabajo que no es remunerada de manera directa por los capitalistas.

Pero la gestión estatal de la fuerza de trabajo no se reduce a la socialización de una parte importante de la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que tiene una participación importante en el proceso de determinación de los salarios, para lo cual el Estado dispone de diversos medios: disciplina estricta en los salarios del sector público que sirven como referencia al sector privado; establecimiento de directivas claras del gobierno con el propósito de reforzar la resistencia patronal a los aumentos de salarios, concertación con los sindicatos para frenar los salarios reales, etc.

3) Lograr la integración ideológica,

Aún cuando en algunos casos el poder de las clases dominantes está basado en última instancia en la coacción violenta, no puede limitarse exclusivamente a esta coacción. Si esta clase de sociedad clasista funcionara exclusivamente en base a la violencia armada, se mantendría en estado de guerra civil permanente, es decir en estado de crisis extrema. Por lo tanto, para consolidar la dominación de una clase sobre otra es absolutamente indispensable que los miembros de la clase explotada sean manipulados para que acepten como inevitable, permanente y justo que una minoría se apropie del excedente social, en lo cual cumplen un papel fundamental los productores de ideologías.

4) Administrar y amortiguar la crisis,

Con el objetivo de especificar la función de amortiguamiento de la crisis, es necesario analizar previamente la forma en que se han modificado las funciones económicas del Estado a partir de la fase del capitalismo competitivo, a lo cual se procederá a continuación.

En el momento en el cual la clase burguesa se hace con la conquista del poder político y de la máquina estatal, se da lugar a la constitución de un Estado burgués; y es este mismo quien lleva a cabo, en la época de auge de la burguesía industrial, una reducción sistemática del intervencionismo económico, que se concibe como un obstáculo al desarrollo de la producción capitalista. De esta forma, se abre paso a una reducción de los gastos estatales a un nivel mínimo, en tanto que se les percibía como un “desperdicio” de la plusvalía social que podría destinarse a fines productivos.

Esta reducción del poder del Estado a un mínimo de funciones se encuentra posibilitada a su vez por la forma específica que asume el dominio del capital en el sistema capitalista, el cual, a diferencia de las sociedades precapitalistas *“no está fundado en relaciones directas de opresión y servidumbre sino en relaciones de cambio libres que reproducen automáticamente al capital como relación social. Estas relaciones obscurecen la*

*dependencia y sujeción económica que contienen y dan al proletariado explotado la ilusión de igualdad y de libertad*¹⁹¹, lo cual permite a la burguesía renunciar en buena medida al empleo de fuerzas exteriores a la economía, y restringir así la participación del Estado a un mínimo de funciones básicas.

Guillén Romo señala asimismo como, en la concepción de Ernest Mandel, el Estado aparece como un “capitalista colectivo ideal”, en tanto que busca superar, al menos parcialmente, los conflictos de intereses competitivos surgidos entre los capitales numerosos que forman parte del “capitalista colectivo”, con el interés de defender, consolidar y proteger el modo de producción capitalista en su conjunto.

Sin embargo, a pesar de la existencia de una separación entre Capital y Estado, la autonomía del poder estatal en la sociedad burguesa, es únicamente relativa. Esto se debe a que las decisiones del Estado no son neutrales en relación a los intereses competitivos opuestos de los distintos capitales privados, en tanto que al modificar la redistribución de la plusvalía social, se favorece en cada caso a un grupo capitalista en específico, impulsando a todos los grupos a ejercer una actividad política. Es a partir de ello que se origina, como señala Guillén Romo, el papel clásico del parlamento en la época del capitalismo de libre competencia, como medio para formular los intereses de clase comunes de la burguesía. En este sentido, *“la república parlamentaria burguesa es sin duda alguna la forma ideal del Estado burgués que corresponde mejor a la unidad dialéctica y a la lucha de los elementos contradictorios: competencia de capitales numerosos e interés común y carácter social del capital en su conjunto”*¹⁹².

Con el paso del capitalismo competitivo al *capitalismo monopolista* (imperialismo clásico) a finales del siglo XIX, se desarrollan las tareas efectuadas por el Estado y el comportamiento de la burguesía en relación al

¹⁹¹ *Ibíd.* Pág. 388.

¹⁹² *Ibíd.* Pág. 389.

Estado se modifica. Es después de la crisis de la década de 1930 en particular, que se amplía y adquiere nuevas formas la intervención económica del Estado.

Para el economista marxista Ernest Mandel, en la época que denomina como la *tercera edad del capitalismo* hay una ampliación de las funciones del Estado, la cual es suscitada por tres aspectos fundamentales de esta época: a) la aceleración del ciclo de renovación del capital fijo, b) los cambios tecnológicos permanentes, y c) el aumento gigantesco de los costos de los grandes proyectos de acumulación de capital, unido a un crecimiento muy importante de los riesgos de una valorización muy lenta o incluso nula de los capitales gigantes.

A partir de los aspectos recién señalados, se genera una tendencia en aumento hacia la programación económica por parte del Estado que constituye otra forma de intervención en la economía, en contradicción al espíritu del capitalismo "clásico". En forma simultánea al incremento de la programación económica por parte del Estado, una gran cantidad de actividades, que no podrían desarrollarse de manera adecuada a las necesidades de valorización del capital sin la intervención del Estado, empiezan a ser financiadas por este. De esta forma, el capital de Estado funciona como un apoyo del capital de los monopolios.

Para Mandel, la **tercera edad del capitalismo** se caracteriza por dificultades crecientes de valorización del capital. En su intento por superarlas, al menos parcialmente, el Estado garantiza a estos capitales posibilidades suplementarias de inversiones rentables en la esfera del armamento, ayuda al desarrollo, infraestructura, etc. *"En un sistema capitalista que - señala Mandel - abandonado a su propio automatismo económico, corre el riesgo de ir a una rápida catástrofe, el Estado tiene que hacerse garante de la ganancia capitalista, tiene que convertirse en garante de las ganancias de las capas dominantes de la burguesía, de los monopolios".*¹⁹³

¹⁹³ Ibíd. Pág. 391.

De aquí entonces que, la función principal del estado en este período, consiste en *administrar y amortiguar las crisis*. Lo que se pretende con esta función anticrisis es garantizar una valorización más favorable de los capitales excedentes. Si la crisis llega a detonarse, “*el papel de Estado es regenerar el capital, saneando y reestructurando las condiciones sociales de producción y de explotación de la fuerza de trabajo y privilegiando ciertos espacios de valorización*”¹⁹⁴.

En el plano de la política social, hay todo un intento por detener la crisis en aumento de las relaciones de producción capitalistas mediante una reducción sistemática de la conciencia de clase del proletariado. Esto implica la utilización de un enorme aparato de manipulación que trata de “integrar” a los trabajadores en la sociedad capitalista como “consumidores sociales” que aceptan el orden social existente. Hay un esfuerzo para eludir cualquier proposición que implique reformas integrales al sistema, así como esfuerzos por disminuir en forma sistemática la solidaridad de clase en los mismos lugares de trabajo y en la sociedad en su conjunto.

La actividad de subvención del Estado está implícita en la función del Estado burgués de crear las condiciones generales de la producción capitalista. La actividad del Estado en el campo de las obras públicas, la infraestructura, etc. produce *bienes libres* y servicios que facilitan la valorización del capital total. Al pasar la responsabilidad de los costos indirectos de producción y realización de la plusvalía al Estado la clase capitalista, como un todo, gana en términos de valor, si los medios para financiar esta actividad no provienen exclusivamente de los beneficios de las empresas capitalistas.

A su vez, la creciente actividad de infraestructura del Estado es una expresión de una crisis estructural aguda del modo de producción capitalista. En la edad de oro del capitalismo ascendente, el capital busca reducir la actividad económica del Estado, incluso en el campo de la creación de las condiciones generales de la producción. A medida que la crisis estructural se

¹⁹⁴ Ídem.

acentúa, en la época del capitalismo de los monopolios, la actividad de subvención se extiende.

Así, puede verse que el Estado no es un instrumento que se situó por encima de las clases; *“en lugar de controlar la competencia se somete a ella, favoreciendo la transferencia de valor a favor de los grupos monopolistas, organizando la desaparición de los capitales “ineficientes”, en pocas palabras reestructurando el capital”*¹⁹⁵. Por tanto, el Estado se erige entonces como un elemento constitutivo de la relación capitalista y, una vez se encuentra sometido al movimiento del capital actúa en dependencia de este.

3.1.2 Crítica a la concepción ortodoxa del papel del Estado en la economía

De acuerdo a Amit Bhaduri, en la teoría económica tradicional se ha asumido en forma natural que la conducción de la política económica es una responsabilidad del gobierno o del Estado moderno¹⁹⁶. Resulta entonces notorio, que el ataque conservador a la política económica en el presente parte, no de los distintos esquemas que pueden ser adoptados por el Estado, sino del cuestionamiento de la idea misma de que el Estado es el responsable de la política económica. En consecuencia, al negarle participación alguna en la economía, la visión conservadora rechaza la intervención del Estado en ese ámbito.

La filosofía económica conservadora está basada en una percepción de la sociedad como un simple conjunto de individuos aislados que interactúan valiéndose únicamente de sus propias facultades. Por lo tanto, una vez que esta noción de sociedad pertenece a una realidad histórica anterior a la existencia del Estado, la filosofía conservadora justifica que este último no cuente con un papel definido, ya que supone que los vínculos económicos entre

¹⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 393.

¹⁹⁶ Bhaduri, Amit. (1990). *“Macroeconomía. La dinámica de la producción de mercancías”*. México, D. F. Fondo de Cultura Económica. Pág. 272.

individuos se encuentran solidamente establecidos. Por ende, mientras estas relaciones se rijan por el mercado tendrán la fluidez necesaria sin que intervenga el Estado. De esta forma, la filosofía económica conservadora defiende la idea de un mercado que se regula a sí mismo, es decir, no sometido a las normas de una u otra política económica.

Al partir de esta perspectiva, el único vínculo que reviste importancia es el que establece el Estado con el *mercado*, y no el que establece con la sociedad civil. Esto se vuelve más notorio una vez se generaliza la producción mercantil capitalista, en tanto que todos los productos, incluyendo a la fuerza de trabajo, se convierten en mercancía, es decir en objeto de compra-venta en el mercado. Se posibilita entonces, desde esta perspectiva, el considerar que la relación Estado-mercado cubre todas las relaciones importantes entre Estado y sociedad. De esta suerte, el mero intento de llevar a cabo una organización en los mercados implica una intrusión del Estado en la economía que la visión ortodoxa rechaza.

Adam Smith fue uno de los primeros economistas en formular de manera sistematizada una argumentación en oposición a la intervención del Estado en el funcionamiento del mercado. Sin embargo, en su planteamiento no se omitía el reconocimiento al importante papel inicial jugado por el Estado en la conformación y el desarrollo de los mercados.

La argumentación de Smith contra un Estado que intervenga fuertemente en la economía se basa fundamentalmente, en dos ideas distintas entre sí. La primera es una defensa del individualismo en la economía que se basa en la idea de que en esta actividad el individuo tiene un conocimiento más certero que el Estado.

La segunda es una visión del mercado como el mecanismo a través del cual se compatibiliza el interés del individuo y el interés social. Se supone entonces, que a través de la *mano invisible* del mercado, se posibilita que la economía se rija por el interés individual sin entrar en conflicto con el interés social, con lo cual el margen de acción concedido al Estado es muy reducido.

A pesar de lo recién señalado, Smith clarifica su postura al señalar sin reservas, que el individualismo económico no se sostiene sin permitir al Estado desempeñar la función básica de defender las normas y los privilegios asociados a la propiedad privada. Así, de acuerdo a Smith *“un gobierno civil instituido para salvaguardar la propiedad es en realidad un instrumento de defensa de los ricos frente a los pobres; de quienes poseen algo frente a quienes no tienen nada”*¹⁹⁷.

Esta función básica del Estado puede comprobarse con mayor facilidad si nos situamos en un sistema de propiedad privada. En este, el propietario tiene derecho a obtener un ingreso de su propiedad. El derecho de propiedad representa el reclamo legal de un ingreso y el Estado verifica que se cumpla. Así, la simple tenencia de la propiedad, trae consigo aparejado el privilegio de llevar asociado un ingreso privado. Para el caso de un trabajador, este puede, haciendo uso únicamente de su capacidad de trabajo, usar un instrumento de producción y aumentar el producto, pero este incremento será reclamado por el propietario del instrumento, y no por el trabajador que se encarga de propiciarlo. *“La ganancia se deriva entonces, no del uso de los medios de producción sino de la propiedad”*¹⁹⁸.

La economía del bienestar, basada en el análisis microeconómico, supone la existencia de un Estado “neutral” en su enfoque del papel del Estado en el sistema capitalista. Asimismo, sostiene que el Estado (incluyendo la política tributaria estatal) debe abstenerse de perturbar el patrón de asignación de recursos determinado por las relaciones privadas de mercado, excepto en el caso de que las asignaciones existentes se encuentren en conflicto con la norma competitiva, según la cual las asignaciones prevalecientes corresponden a un régimen de competencia perfecta.

En este sentido, la teoría ortodoxa suele aceptar que el funcionamiento del mercado sin coordinación impide una oferta adecuada de bienes públicos,

¹⁹⁷ *Ibid.* Pág. 274.

¹⁹⁸ *Ídem.*

por lo cual la generación de éstos constituye una de las razones para que el Estado intervenga en la economía de mercado. De acuerdo a esta lógica, aún y cuando los bienes públicos son útiles a todos los miembros de una comunidad, el mercado puede no ser un mecanismo para aprovechar las “economías externas” que se derivan de la coordinación de decisiones individuales.

Al señalar la existencia de ciertos escenarios en los que se justifica la intervención del Estado, esta visión se basa en dos premisas importantes. La primera, en el supuesto que, al menos en ciertas situaciones, el Estado tiene a su alcance mayor información que cada participante en el mercado actuando aisladamente. En segundo lugar, el Estado se asume como una institución neutral, es decir, en beneficio de todos los individuos, no de un grupo económico o clase y en perjuicio del resto.

Al reconocer la posible existencia de fallas en los mercados, la teoría ortodoxa cae en contradicción con uno de sus postulados fundamentales. Esto se debe a que, la teoría económica del bienestar tiene como punto de partida, un estado ideal de equilibrio competitivo con el que pretende demostrar que el mercado alcanza resultados óptimos, y por tanto, imposibles de mejorar con la intervención del Estado. El llamado teorema fundamental de la economía del bienestar demuestra que cada estado de equilibrio competitivo asociado a un conjunto de precios paramétricos es “Pareto-eficiente”. Lo que esto implica es que toda economía en equilibrio competitivo está en la frontera de posibilidades de producción. Los recursos productivos están repartidos de manera tan eficiente que si se reasignan favoreciendo a cualquier industria para incrementar su producción, por lo menos otra se verá afectada.

Resulta evidente a partir de lo recién señalado, que el esquema propuesto por Pareto no constituye un intento legítimo por explicar el mecanismo real de la participación estatal en la economía, sino que únicamente formula un marco de referencia para el ejercicio de la política económica en el cual el Estado se encuentra subordinado al mercado, y al ser de esta manera, lo está al mismo tiempo a los intereses de los grupos económicos más

poderosos. A este respecto, Amit Bhaduri señala que *“la teoría del bienestar estableció la práctica desafortunada de fundamentar el análisis económico en una noción tan alejada de la realidad como es el equilibrio competitivo y abrió, con ello, un abismo entre la teoría y la práctica de la política económica (...), además el equilibrio competitivo visualizado como el óptimo de Pareto omite toda consideración posible sobre la distribución del ingreso o de la riqueza en una sociedad. Sólo garantiza, en un contexto estático, que los recursos de la economía estén asignados de tal manera que sea imposible producir más de un bien sin producir menos de otros o mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otros”*¹⁹⁹.

Asimismo, no se atiende el problema de qué bienes producir o a qué individuos (o clases) favorecer y, por tanto, a cuáles perjudicar. Esta noción de equilibrio resulta por lo tanto, un instrumento sin utilidad en la práctica de la política económica. Además, desde el criterio de eficiencia propuesto por Pareto resulta indiferente si los recursos se dedican a producir alimentos o más armamento.

El estudio de la misma realidad de la producción mercantil capitalista, nos permite develar el motivo de que se le asigne tan poca importancia a la composición del producto en el esquema paretiano de asignación de recursos: En el sistema capitalista, la composición del producto se determina en el mercado, y este constituye un sistema de votación no democrático en que los ricos tienen, por poder de compra, más votos que los pobres. Por lo tanto, el establecimiento de una distribución del ingreso más equitativa lleva aparejado un sistema de votación más democrático que el permitido por el mercado. En consecuencia, *“al omitir toda consideración respecto al reparto de la riqueza o del ingreso, el criterio paretiano de eficiencia, acepta implícitamente la desigualdad de voto en el mercado”*²⁰⁰.

¹⁹⁹ Ibíd. Pág. 280.

²⁰⁰ Ibíd. Pág. 281.

Una argumentación muy recurrente de los teóricos ortodoxos a este respecto, es que son incapaces de efectuar consideraciones sobre la distribución del ingreso basándose en la idea de que *“el economista como economista está imposibilitado para hacer comparaciones de “utilidad interpersonal” y por lo tanto no puede justificar una estructura fiscal progresiva, ni alguna otra estructura tributaria, sin referencia a normas legales dadas, la opinión pública, etc.”*²⁰¹.

Existe por lo tanto, una tendencia a separar la cuestión “ética” de la distribución del ingreso de la cuestión “científica” de la asignación de recursos y la eficiencia del mercado. No obstante, tal y como señala James O’ Connor, *“un análisis de política económica que pase por alto las conexiones entre la distribución y la asignación es poco realista. Es claro que la eficiencia económica depende de la distribución del producto y el ingreso, y por ende resulta imposible el desarrollo de normas plenamente satisfactorias de asignación de recursos independientes de la distribución del ingreso dada”*²⁰².

Aún y cuando no se hace explícito, una de las razones fundamentales que explican la supuesta neutralidad respecto a la distribución del ingreso adoptada por parte de la teoría ortodoxa, proviene del hecho de que el emprendimiento de lo que podría ser considerado como una distribución más equitativa del ingreso, podría suponer el abandono completo del sistema de mercado privado o al menos su modificación hasta el punto de minar sus fundamentos. Sin embargo, esta es una posibilidad no considerada por los economistas burgueses en su percepción de lo que se considera como “ético” o “justo”.

Como señalamos previamente, antes que el análisis económico del bienestar oscureciera con sutilezas formales la realidad en que se inscribe el mercado, Adam Smith había reconocido que toda economía mercantil funciona

²⁰¹ O’Connors, James. *“Elementos científicos e ideológicos de la teoría económica de la política gubernamental”*, en Hunt, A. *“Crítica de la teoría económica”*. Fondo de Cultura Económica; México D. F., 1977. Pág. 360.

²⁰² *Ibíd.* Pág. 360.

sobre la base de un Estado que defiende las normas y los privilegios de la propiedad privada. De esta manera, el Estado no puede ser neutral en lo que concierne a la distribución del ingreso por clases.

En lo que respecta a la teoría fiscal macroeconómica, su orientación es hacia el control del ingreso, el empleo y los precios por la vía de la política económica estatal. Al respecto, James O'Connors señala que *“la teoría macroeconómica, la teoría fiscal y la política fiscal se reduce fundamentalmente al mismo fenómeno: cómo hacer del capitalismo un sistema económico y social viable manteniendo el desempleo y la inflación dentro de los límites razonables”*²⁰³. Se posibilita ver entonces, que la teoría macroeconómica no es una ciencia social. Esto se debe a que no analiza las relaciones entre hombres (o clases sociales) si no las relaciones entre agregados abstractos tales como el ingreso total, el nivel de precios, etc.

El hecho de que la teoría macroeconómica ortodoxa enfoque su análisis en el mero estudio de variables abstractas agregadas, omitiendo cualquier consideración sobre las relaciones efectivas entre las clases sociales, tiene un objetivo que generalmente no se explicita. Este objetivo encubierto se vuelve perceptible en tanto que, como señala O'Connors, *“la teoría macroeconómica es al mismo tiempo la ciencia y la ideología de la clase gobernante, o más precisamente del estrato dominante de la clase gobernante, la oligarquía de las corporaciones. La oligarquía de las corporaciones ha aceptado hace mucho tiempo la inevitable y conveniente auto regulación económica, o lo que se denomina la intervención del gobierno en la economía. Más aun, la oligarquía de las corporaciones es el único segmento de la clase gobernante que se encuentra en situación de controlar efectivamente la política fiscal”*²⁰⁴.

Puede agregarse entonces, a lo antes señalado, que la teoría macroeconómica del ingreso se constituye como una ciencia técnica únicamente en tanto que posee un valor práctico para las corporaciones. O lo

²⁰³ *Ibíd.* Pág. 363.

²⁰⁴ *Ibíd.* Pág. 364.

que es lo mismo, se considera científica únicamente en tanto que sea útil para reproducir y ampliar el sistema de capitalismo monopólico y para perpetuar las divisiones de clase y el gobierno de clase²⁰⁵.

En suma, la teoría del ingreso no trata de eliminar los extremos de la sociedad –desempleo e inflación (y capital y mano de obra, ricos y pobres, privilegiados y desposeídos, gobernantes y gobernados)- sino más bien, como dijo Marx, trata de “*debilitar sus antagonismos y transformarlos en un todo armonioso*”²⁰⁶.

3.1.3 El papel del Estado dentro de la teoría económica Keynesiana

La teoría de Keynes se basa en la idea de que la plena utilización de los recursos no puede lograrse solamente por la actividad privada en la economía capitalista madura. En consecuencia, la intervención del Estado se constituye como necesaria para estimular la marcha hacia el pleno empleo por medio de la inversión privada. De acuerdo a Keynes, ella constituye “*el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes (.....) y condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa privada*”²⁰⁷.

Esta idea da lugar a la demanda de Keynes por una mayor participación del Estado en la economía. Así, de acuerdo a Gill, Keynes concibe la intervención del Estado como “*el medio para evitar lo peor, la destrucción de las instituciones capitalistas, y para reestablecer las condiciones necesarias para la actividad económica rentable*”²⁰⁸.

Contrariamente a la posición adoptada por Keynes, la corriente prekeynesiana ortodoxa mantuvo el postulado de que el mercado es un mecanismo eficiente de asignación de recursos cuando hay fines distintos. De esta manera, si el mercado asigna los recursos eficazmente, siempre estarán

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ Ibíd. Pág. 366.

²⁰⁷ Gill, L. “*Fundamentos y Límites del Capitalismo*”. Editorial Trotta; Madrid, 2002. Pág. 634.

²⁰⁸ Ídem.

empleados al máximo, por lo cual resulta imposible aumentar el monto total del producto mediante la intervención estatal.

Sin embargo, la tesis de que el mercado conduce al empleo total de recursos ha demostrado su ausencia de fundamentos históricos reales. Su falta de realismo se vuelve evidente ante la experiencia de crisis económicas severas. La evidencia histórica más clara de esta falta de realismo, se origina probablemente durante la década de los treinta, en la cual se produce un desempleo masivo de mano de obra y pérdida de capacidad productiva, que se tradujo en una pérdida notoria de producto potencial, ante lo cual resultaba claramente incoherente apegarse a la idea de que el mercado asigna recursos con tanta eficiencia que es imposible elevar la producción a corto plazo.

Para intentar justificar este alejamiento de la realidad, la corriente del pensamiento ortodoxa señaló que la desocupación de la mano de obra observada era “voluntaria”, por lo cual, era factible de eliminarse si los trabajadores aceptaban la reducción de salarios marcada por el mercado. De esta manera, según Bhaduri, *“al tomar la disminución del salario real como condición necesaria del aumento en el empleo, la corriente ortodoxa volvió a poner en primer plano el conflicto inherente a la distribución del ingreso”*²⁰⁹.

La política keynesiana de manejo de la demanda brinda entonces un aporte fundamental, con su demostración de la posibilidad de corregir el desempleo masivo relacionado al funcionamiento del mercado sin generar un conflicto distributivo entre clases si el gobierno interviene en la economía. Al reconocer en su teoría a la demanda y no a la oferta como el determinante de la producción, los economistas keynesianos ven en la inversión pública un elemento que estimula la demanda y el producto en una depresión. Al mismo tiempo que permite proveer más empleo a los trabajadores y, por tanto, elevar la suma total de salarios -en el caso en el cual el salario real se mantuviera constante-, y posibilita a los capitalistas obtener mayores ganancias por el crecimiento del mercado. Por lo tanto, se revela como factible la posibilidad de

²⁰⁹ Op. Cit. Bhaduri. Pág. 285.

conciliar los intereses de clase, al menos en depresiones severas, precisando para ello la intervención del Estado en el manejo de la demanda efectiva. De esta suerte, *“el apoyo político que tuvo la macroeconomía keynesiana a raíz de la Gran Depresión se fundó en su capacidad de conciliar a corto plazo los intereses de las principales clases antagónicas en la economía capitalista”*²¹⁰.

Una vez hemos señalado que según el enfoque keynesiano se posibilita que el Estado influya sobre el nivel de demanda agregada, el componente de ésta que se escoja como variable estratégica hace manifiesta la posición política del órgano que maneja la política económica. Así, *“el fomento del consumo en masa por medio de aumentos en el salario real ha sido la opción escogida por gobiernos socialdemócratas y uno de los puntos de apoyo del Estado benefactor. En otro extremo, el fomento de la inversión privada acrecentando su rendimiento por medio de un salario real que crezca menos rápidamente que la productividad del trabajo es un rasgo sobresaliente de la ideología conservadora y, en consonancia con ella, de la corriente analítica que aborda el desempleo por el lado de la oferta”*²¹¹.

En la práctica, la política económica keynesiana descansó mayoritariamente en el fomento de la inversión pública, financiada, de ser necesario con déficit fiscal, con lo que consiguió aminorar el conflicto ideológico en torno de la distribución del ingreso, contribuyendo a que ganara apoyo político la intervención del Estado en el manejo de la demanda.

A su vez, para el reestablecimiento de la demanda global era necesario que el Estado asumiera una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones. En esta lógica, todo gasto público se concebía como productivo, en tanto que podía suplir a un gasto privado deficiente y mantener un crecimiento que posibilitara librarse de la crisis.

Sin embargo, dicha concepción del gasto público como “productivo”, no lo es necesariamente desde el punto de vista del capitalista. De acuerdo a Gill,

²¹⁰ *Ibid.* Pág. 286.

²¹¹ *Ídem.*

“para que sea productivo en el sentido capitalista del término sería preciso que el gasto público, medio privilegiado de la política keynesiana para relanzar el crecimiento fuera, no productivo en general sino productivo para el capital, productor de ganancia. El objetivo de la política keynesiana es precisamente el de llegar, por este complemento que es la intervención estatal, a relanzar la actividad privada rentable”²¹².

3.1.4 Algunas implicaciones históricas de la adopción del modelo de política keynesiana

De finales del siglo XIX a finales del siglo XX, la intervención del Estado en la economía experimentó un desarrollo sostenido. Inducido a partir de las reivindicaciones del movimiento obrero y por la concientización de los límites de los mecanismos del mercado y de su incapacidad para asegurar ellos solos un crecimiento sostenido, se manifestó de diversas formas, entre ellas:

- La puesta en marcha y el desarrollo del *Estado-benefactor*, en respuesta a las reivindicaciones de democratización del acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, al transporte, a la cultura y al ocio.
- La utilización de los instrumentos de política fiscal y monetaria en la inflación, de apoyo a la demanda global y al empleo por el financiamiento público de trabajos de infraestructura.
- El apoyo directo a la empresa privada por las subvenciones y exenciones fiscales.
- Nacionalización de empresas existentes o la creación de empresas estatales nuevas en los sectores considerados como vitales para la economía nacional.

²¹² Op. Cit. Gill. Pág. 635.

La intervención directa del Estado en la economía para estimular su crecimiento y asegurar su estabilización data de los años 30. En el marco de la publicación de la *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* en 1936, por John Maynard Keynes durante el foco de la Gran Depresión, se da lugar a una serie de distintas propuestas durante el decenio precedente, en particular en Suecia y en Alemania, dentro del contexto generado a partir de los debates efectuados dentro de los partidos socialdemócratas durante el período en el cual la misma *Teoría General* se encontraba aún en su proceso de constitución.

La primera aplicación a gran escala de las medidas keynesianas es la política del *New Deal* puesta en marcha en Estados Unidos por el presidente Franklin Delano Roosevelt a partir de 1933. En los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se generalizó el empleo de los instrumentos keynesianos de política económica. Las economías destruidas por la guerra debían ser reconstruidas; tarea que fue asignada al Estado, lo cual, aunado a los resultados económicos favorables obtenidos hasta finales de los sesenta, acreditaron la legitimidad de la intervención económica del Estado en una economía *mixta*, y del gasto público como medio para sustentar el crecimiento y el empleo.

En este contexto, de acuerdo a Louis Gill, “*las medidas del Estado-providencia y los servicios públicos generales experimentaron una importante extensión. Lo mismo ocurrió con la toma de las riendas por parte del Estado en actividades consideradas esenciales para el desarrollo de la economía, en ciertos sectores de la producción, de la comercialización, de las finanzas y del transporte aéreo y ferroviario*”²¹³.

Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, particularmente en Europa, los gobiernos de diversos países llevaron a cabo la nacionalización de un gran número de empresas existentes o a la creación de empresas estatales nuevas de extensión nacional en sectores considerados como claves. Engels, caracterizaba este proceso de estatización de grandes empresas ya existentes

²¹³ *Ibíd.* Pág. 593.

a finales del siglo XIX como una necesidad que lleva a que, *“al llegar a cierta fase de desarrollo, tampoco esta forma es suficiente y tiene que asumir su dirección el representante de la sociedad capitalista, el Estado”*²¹⁴.

Contradictoriamente, aunque se considerara como una medida de contenido socialista, la nacionalización de empresas se implantó como el instrumento empleado por los Estados capitalistas en su empeño por consolidar las economías de mercado que estaban hundiéndose y en “defender” el régimen de la propiedad privada frente a la amenaza de su expropiación y del paso al socialismo. Louis Gill sostiene que esta perspectiva *“se acerca en cuanto al fondo a la de un capitalismo de Estado, es decir, un capitalismo organizado en el que el Estado ligado a las grandes empresas organiza y dirige la producción en tanto que capitalista colectivo, perspectiva que se convierte en la de la corriente revisionista en el seno de la socialdemocracia durante las primeras décadas del siglo sustituyendo a la perspectiva revolucionaria del socialismo”*²¹⁵.

De esta suerte, la intervención del Estado en la economía capitalista, concebida como una herramienta para impulsar a las economías hundidas, así como para preservar y consolidar al capitalismo frente al riesgo de su hundimiento, es aceptada únicamente en la medida en que contribuya a promover los intereses de la empresa privada. En consecuencia con esta perspectiva, las nacionalización de empresas debe permanecer limitada, pues al ampliarse demasiado entraña el riesgo de conducir a una influencia significativa del capital público que, a la postre, podría hacer peligrar la propiedad privada.

El tipo de economía mixta instaurada en esta época, en busca de un capital menos “salvaje”, ha sido denominada asimismo como “economía social de mercado” para hacer saber que continúa estando guiada por los principios del mercado, pero en la que el Estado juega un papel determinante y se

²¹⁴ Ídem.

²¹⁵ Ibíd. 594.

establece como una prioridad el mantenimiento de políticas sociales. Un buen ejemplo de este tipo de economía lo constituye lo que ha sido designado durante mucho tiempo como el *modelo sueco*, que tiene sus orígenes, en los debates generados en Suecia en los años veinte y treinta respecto a la conveniencia de una mayor intervención estatal en la economía, dando lugar a propuestas vinculadas con las de Keynes.

En la recapitulación del modelo sueco, hecha por los economistas Gösta Rehn y Rudolf Meidner a principios de los años cincuenta, se agregan a los elementos básicos una política que hace del pleno empleo un objetivo prioritario y una política de reducción de las diferencias salariales. Esta importante dimensión del modelo sueco había sido anticipada por el economista británico William Beveridge ya en 1944 en su obra titulada "*Pleno empleo en una sociedad libre*". Con el objetivo de manifestar su firme compromiso respecto al pleno empleo, Beveridge declaraba que "*si para llegar a éste resultaba necesario abolir la propiedad privada de los medios de producción, habría que proceder a abolirla*"²¹⁶.

Desde finales de los años sesenta, a partir de la finalización de un período de poco más de dos decenios de un crecimiento económico regular, que se atribuye de forma generalizada, al éxito de la política económica keynesiana, reaparecen las dificultades de acumulación antes las cuales los instrumentos keynesianos se vuelven impotentes desde entonces. De acuerdo a Louis Gill "*el agravamiento de estas dificultades durante los años setenta favoreció la expresión de una crítica cada vez más severa de la política keynesiana y abrió la vía a una vuelta del liberalismo económico a la fuerza*"²¹⁷.

Podemos ver entonces como este modelo de capitalismo cooperativo fue capaz de generar resultados positivos a corto plazo, pero apenas logró atenuar el conflicto distributivo a largo plazo. Ciertamente, esta noción del Estado imparcial en la economía, que actúa en beneficio de todas las clases

²¹⁶ *Ibíd.* Pág. 596.

²¹⁷ *Ibíd.* Pág. 597.

principales, fue admitida en la realidad gracias, en buena medida, a circunstancias históricas especiales generadas a partir de la Gran Depresión, la segunda Guerra Mundial y el régimen de tipos de cambios fijos que resultó de la reunión de Bretton Woods. Como señala Bhaduri, ya en 1943 Kalecki indicaba los riesgos políticos que entraña el mantenimiento de una economía de pleno empleo. Su argumentación resaltaba que el mantenimiento de una economía de fuerte demanda agregada y alto nivel de empleo trae consigo la redistribución del ingreso a favor del salario y contra la ganancia. Así, *“debido a que todo instrumento de demanda apoyado en la redistribución del ingreso posee un sesgo claro en contra de los capitalistas, ningún gobierno de país capitalista lo utilizará por mucho tiempo”*²¹⁸.

3.1.5 Las actividades económicas del Estado capitalista

Como señalamos en el apartado anterior, al evaluar la actividad económica, ya sea pública o privada, debe hacerse con respecto a lo que origina el funcionamiento general de la economía capitalista, es decir, la empresa privada y su motor, la ganancia.

Al referirnos al término productivo en la economía capitalista, este debe ser entendido como “productivo de ganancia” o de “productivo para el capital”. Esto no es equivalente a “productivo de bienes en general”. Esto se debe a que la producción general de bienes en la sociedad que habitamos tiene como finalidad única la producción de ganancias.

El carácter productivo o improductivo de las actividades económicas del Estado, se establece a partir de esta misma caracterización para el caso de una economía capitalista *mixta* en la que el Estado participa en forma directa como agente económico. La naturaleza de la economía de mercado no se ve alterada por la intervención del Estado ya que, aunque sea *mixta*, sigue estando basada en la ganancia. Por el contrario, su motivación parte de la necesidad de

²¹⁸ Op. Cit. Bhaduri. Pág. 287.

complementar a la actividad privada, proporcionándole un apoyo que tiene como fin su desarrollo fructífero. Por tanto, *“la actividad estatal se considera como productiva si incentiva la ganancia y favorece la acumulación del capital”*²¹⁹.

El gasto efectuado por parte del Estado, no se base entonces en la satisfacción de las necesidades sociales de la población, sino únicamente en el estímulo de la ganancia capitalista. A este respecto Louis Gill señala que *“ningún criterio moral puede guiar aquí el análisis. Por justo y necesario que sea tal o cual gasto del Estado desde el punto de vista de las necesidades sociales, por productivo que sea este gasto en respuesta a esta necesidad social, de ello no resulta en absoluto, ni mucho menos, que sea productivo para el capital”*²²⁰.

Al no existir uniformidad en las actividades del Estado y en los gastos originados por estas, sus incidencias en la acumulación del capital son distintas. Algunas actividades del Estado son asimilables a las actividades del sector privado y en ciertos sectores pueden encontrarse en competencia directa con la empresa privada. En este caso, los recursos destinados a la actividad estatal han sido gastados en tanto que capital, y por tanto, con vistas a fructificar. De esta manera, una parte del capital global de la sociedad se encuentra administrado por el Estado, asumiendo la forma de capital público que coexiste con el capital privado y que, en un determinado momento, se presenta como su competidor directo. Los gastos públicos dedicados a este tipo de actividades, se conciben como *gastos productivos*, en tanto que su finalidad es hacer fructificar al capital.

Contrariamente, existen otras actividades del Estado que no son equiparables a las actividades del sector privado, ya que sus productos no están destinados a ser vendidos en el mercado. Se trata de *gastos improductivos*, ya que se rigen por criterios que no son el de la ganancia. Al

²¹⁹ Op. Cit. Gill. Pág. 599.

²²⁰ Ibíd. Pág. 600.

destinar sus productos al consumo público, estas actividades eluden los criterios de la rentabilidad privada.

Cuando el Estado interviene en actividades que habitualmente atañen al sector privado, su participación pasa a guiarse, al igual que la de la empresa privada, por el imperativo de la rentabilidad. De hecho, señala Louis Gill, *“de igual manera que el capital privado tiene que hacer frente a las dificultades de acumulación que él precisamente tenía como misión ayudar a superar. Mientras la situación económica es buena, su existencia es vista como un mal menor, pero, en cuanto las cosas se deterioran, es identificado como lo que es, un competidor directo del capital privado, el cual reclama su desaparición. Si la actividad pública es rentable, aparece como una intrusión indebida del Estado en un dominio que compete al sector privado. Si es deficitaria, su mantenimiento se considera injustificado”*²²¹.

Al constituirse de esta manera, el capital público se somete a los mismos imperativos y está sujeto a las mismas dificultades de acumulación que el capital privado. Sus relaciones con el trabajo asalariado son las mismas que las del capital privado. Así, *“lejos de contribuir a resolver las dificultades de acumulación del capital privado, el capital público es más bien para este un intruso que le expropia una parte del control que él querría ejercer solo sobre la totalidad del capital”*²²².

3.1.5.1 Actividades de la administración pública general

Las actividades económicas del Estado agrupadas bajo este título comprenden:

1. Los servicios públicos: educación, salud, vivienda, transporte colectivo, ocio, cultura, etc.
2. La administración pública en sentido estricto: gestión del aparato administrativo gubernamental, del aparato judicial, de la seguridad pública, etc.

²²¹ Ibíd. Pág. 601.

²²² Ibíd. Pág. 603.

3. Las actividades redistributivas efectuadas por medio de diversos tipos de “transferencias”: seguro de desempleo, asistencia social, indemnización de accidentes de trabajo, de jubilaciones, etc.

Las actividades señaladas son la principal categoría de actividades del sector público. Todas ellas comparten la característica de que su existencia no se fundamenta en la búsqueda de rentabilidad; sino que responden a la necesidad de funcionamiento del aparato estatal así como a la consecución de objetivos sociales.

En consecuencia, los gastos públicos que sustentan la administración pública general son gastos improductivos al enfocarlos desde la interpretación capitalista, es decir, son improductivos para el capital. Los recursos que se dedican a su financiamiento no son gastados como capital, para generar rentabilidad, sino que tienen como destino lo que se ha definido como el consumo público.

3.1.5.1.1 Los servicios públicos

Las principales actividades de esta categoría son la educación y la salud pública. En una economía de mercado, la educación y la salud “universal” sólo pueden existir, si el Estado se encarga de asumirlas, mediante su financiación a través de impuestos y, llegado el caso, por los préstamos. La antítesis de la prestación universal de estos servicios es su privatización, el paso a una educación y salud rentables. De esta manera, la educación y la salud pasan a concebirse como “mercancías”, que son ofertadas en el mercado a un precio que permite la realización de una ganancia.

Louis Gill ilustra esta noción al señalar que *“educación y salud rentables son sinónimos de educación y salud para una minoría. Una etapa plausible de la evolución hacia la privatización es la coexistencia de dos regímenes, uno*

*público, accesible a todos y de calidad inferior; otro privado, de pago y de mejor calidad, reservado a la minoría capaz de ofrecérselo*²²³.

Una forma de abrir paso a una privatización parcial o total consiste en la tarificación de servicios a los que, con anterioridad, se tenía acceso gratuitamente. La extensión de la tarificación de los servicios públicos, constituye asimismo una medida de reducción de los gastos públicos. Sin embargo, la finalidad principal de esta política es dar lugar a la reducción del consumo público en beneficio del consumo privado, pagado, con el objetivo que reditué ganancias posteriormente.

3.1.5.1.2 Las actividades redistributivas

Estas actividades tienen que ver con la redistribución de los ingresos a través de los diversos tipos de transferencias efectuadas por el gobierno. Estas transferencias comprenden las rentas de pensión pagadas a los jubilados, las asignaciones familiares, las asignaciones de seguro de desempleo y de asistencia social, las becas de estudio y las indemnizaciones pagadas por los accidentes de trabajo.

El financiamiento de los fondos públicos que se distribuyen en forma de transferencias proviene, al igual que el resto de los fondos públicos, de los ingresos del Estado, impuestos y préstamos, es decir, de una deducción sobre los salarios y las ganancias, y por consiguiente sobre el consumo privado, final e intermedio. Las sumas que se dedican a transferencias no tienen similitud alguna respecto a los salarios pagados a los trabajadores asalariados utilizados en la actividad productiva. Por el contrario, son pagados a una población excluida de la actividad productiva, jubilados, desempleados, quienes reciben ayudas sociales.

En última instancia, los fondos entregados en concepto de transferencias servirán para la compra de bienes de consumo, por lo cual, si consideramos las

²²³ *Ibíd.* Pág. 604.

cosas desde el punto de vista de la demanda global, la reducción en el consumo final e intermedio que resulta de los impuestos colectados sobre los salarios y las ganancias, se compensa totalmente mediante el consumo impulsado por las transferencias pagadas por el Estado.

No obstante lo anterior, desde la perspectiva del capital y su acumulación, este consumo no tiene la misma incidencia que aquel en detrimento del cual se realiza. En tanto que se consume pura y simplemente de manera improductiva, está perdido para la acumulación. Y para el capital, no cuenta nada más.

3.1.5.1.3 Ejecución de Trabajos públicos

Según Louis Gill, este componente de la actividad estatal es muy anterior a la llegada del capitalismo. Al principio del capitalismo continuaron siendo ejecutados por el Estado. De hecho, el capital únicamente se dedica a la producción de lo que Marx designa como *“las condiciones generales de la producción”* una vez que ha logrado un grado de desarrollo lo suficiente grande como para emprender trabajos de tal magnitud y, especialmente en tanto que dicha operación se convierte en rentable. De esta manera según Marx, *“el abandono de los trabajos públicos por el Estado y su pasaje al dominio de los trabajos emprendidos por el capital mismo, son índices del grado en que la entidad comunitaria real se ha constituido bajo la forma del capital”*²²⁴.

Habitualmente, en este tipo de economía, es el Estado quien promueve la construcción de los diversos componentes de la infraestructura, encargándola mediante contrato a la empresa privada, pero financiada por él a través de los fondos públicos. No obstante el mantenimiento y administración de la infraestructura se ha realizado y en gran medida se sigue realizando por el Estado, se observa en lo sucesivo una tendencia a entregar estas funciones de manera creciente a la empresa privada. De igual manera, su financiamiento ha

²²⁴ Ibíd. Pág. 607.

sido y continúa siendo asumido principalmente por el Estado por medio de los fondos públicos, aunque su evolución apunta claramente a la privatización a medida que crece el recurso a la tarificación.

A pesar que la clase de trabajos públicos que hemos señalado no tienen en sí mismos la condición de capital, ello no implica que no tengan efecto alguno en la acumulación de capital. Su influencia se produce de diversas maneras; en primer lugar, incentivando su actividad de producción de equipamientos de infraestructura y luego, contribuyendo a la actividad económica general. Al encomendar el Estado a la empresa privada la producción de los equipamientos de infraestructura, ésta la realiza en función de objetivos de rentabilidad comunes a toda empresa privada.

Podríamos deducir entonces, en primera instancia, que la intervención del Estado que busca servir de sustento a la actividad privada rentable, resulta beneficiosa para el capital. Sin embargo, desde el punto de vista capitalista, esto tiene una pesada contrapartida en tanto que la inversión pública improductiva no se paga por sí misma, por lo cual sus gastos de amortización, mantenimiento y reparación deben financiarse mediante impuestos deducidos en parte de las ganancias del capital privado.

No resulta sorprendente por lo tanto, que el capital privado se exprese, solicitando la reducción de gastos públicos que, a primera vista, parecería que solamente tienen efectos beneficiosos para la acumulación. El mismo capital privado se encarga entonces de brindar el remedio: hay que dar lugar a la inversión privada, pues es la única que fructifica, disminuir la intervención económica directa del Estado y los gastos públicos, en una palabra, privatizar. Al mismo tiempo que se busca, a través de estas medidas, la reducción de gastos, se despliegan esfuerzos para extender la tarificación de servicios, lo cual se traduce en la transformación parcial e incluso total de estos bienes de consumo público en bienes de consumo privado.

3.1.5.1.4 El financiamiento del gasto público

Los gastos públicos que hemos señalado con anterioridad, son financiados a través de ingresos gubernamentales que, de manera directa o indirecta, se reducen básicamente a dos fuentes, como son las deducciones de los ingresos del capital y de los ingresos del trabajo asalariado, es decir, en sentido amplio, de las ganancias y de los salarios.

Un impuesto sobre las ganancias, de cualquier clase, implica una disminución de las partes acumulables (capitalizables), del capital privado. Independientemente del uso que de él haga el Estado, se traduce como mínimo, en una pérdida de control de dicha porción del capital por parte del sector privado.

Las cantidades obtenidas mediante impuestos sobre las ganancias pueden, no obstante, regresar al sector privado a través de subvenciones a las empresas. Sin embargo, la forma en que éstas se encuentran distribuidas dentro del sector privado es decisión del Estado. En consecuencia, afirma Louis Gill, *“es de esperar que los componentes más fuertes del sector privado, aquellos cuyas ganancias están afectadas por esta redistribución, no dejarán de oponerse a una intrusión del Estado que viene a perturbar el libre juego de las fuerzas del mercado. La única aportación neta es la que proviene del impuesto sobre los salarios. En el reparto general entre salarios y ganancias, el impuesto sobre los salarios equivale a un incremento de la parte global de las ganancias, siendo esta parte tomada a su cargo por el Estado”*²²⁵.

Desde el enfoque de la ganancia como un todo, la situación mejora únicamente si la producción estimulada por el Estado es financiada a través de fondos sustraídos de los salarios. Por el contrario, si estos provinieran de una deducción sobre las ganancias la situación se deterioraría. En efecto, *“la condición que permite la mejora es esencialmente aquella de la que dependen*

²²⁵ Ibíd. Pág. 630.

*en general la producción capitalista y la acumulación, a saber, la relación entre trabajo asalariado y capital, entre salario y ganancia; en otros términos, la posibilidad del capital de extraer más ganancias de la fuerza de trabajo*²²⁶.

No obstante, aún cuando la cantidad de fondos que se apropia el Estado gracias a un incremento en la proporción de sus ingresos que proviene de los impuestos sobre los salarios es una condición necesaria para esta mejora, no es una condición suficiente. Su provecho para el capital depende de la forma en que se asignen los fondos así percibidos. Si son transferidos a la empresa privada en forma de subvenciones directas o como apoyos de diversos tipos a su actividad rentable, su influencia en la acumulación será positiva. Al ser utilizadas para costear asignaciones a los empleados, a los jubilados, a los receptores de ayudas sociales, o destinadas al financiamiento de las diversas formas de consumo público (salud, educación, transporte, instalaciones sanitarias, seguridad pública, etc.), es decir, al gastarse de forma improductiva, se erigen en un *obstáculo* para la acumulación.

Por lo tanto, la incidencia de los gastos públicos en la acumulación del capital depende:

- De la fuente de su financiamiento, es decir, de las partes respectivas de los impuestos sobre los salarios y de impuestos sobre las ganancias;
- Del uso, productivo o improductivo que hace el Estado de estos ingresos.

El propósito del capital privado es entonces, tratar de aminorar la carga que sobre él imponen los gastos públicos, demandando una disminución de los impuestos sobre las ganancias y un aumento de los impuestos sobre los salarios. Louis Gill afirma que una evolución en este sentido ha caracterizado a los países industrializados a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. Así, *“los regímenes fiscales han sido modificados en el sentido de una reducción de la progresividad de los impuestos sobre los ingresos de los particulares, es*

²²⁶ *Ibíd.* Pág. 631.

decir, de una reducción de las tasas de imposición de los tramos elevados de ingreso, con el objetivo de “liberar” el ahorro y canalizarlo hacia la inversión, (...) han mantenido también una gran diversidad de escapatorias fiscales que permiten a miles de empresas y de personas de muy altos ingresos ser amplia, e incluso completamente, dispensados de impuestos y han alimentado con ello la crisis de las finanzas públicas debido a los beneficios previstos no obtenidos o “gastos fiscales” que estas dispensas ocasionan para los gobiernos²²⁷.

Aún de mayor magnitud, es la reforma en la fiscalidad para el mismo período que resulta de la generalización del impuesto sobre el valor añadido (IVA), con lo cual la mayor carga del impuesto se traslada hacia el consumidor final, cuya totalidad la componen primordialmente los trabajadores asalariados y los estratos sociales similares a ellos.

Sin embargo, el que este desplazamiento de la carga a los trabajadores presente límites, junto al mantenimiento de los servicios públicos y de los gastos que implican, genera un déficit presupuestario que deberá ser financiado a través de préstamos. Para el reembolso posterior del capital prestado se vuelve necesaria la generación de un excedente del ingreso público sobre el gasto público. En cuanto a los intereses anuales, se asume que *“estos simplemente se transfieren de quienes lo pagan a quienes lo reciben, del contribuyente del impuesto al acreedor nacional²²⁸”*. De esta forma, parece que no reviste importancia alguna que los fondos dedicados a estos pagos provengan mayoritariamente de los impuestos sobre los salarios y que los acreedores del Estado sean sobretodo los adinerados de la sociedad.

Con la preferencia por los déficit y el endeudamiento se dio lugar a una situación de déficit crónico en que la deuda no podía seguir aumentando, trayendo como consecuencia ineludible la designación de un nuevo blanco, la reducción de los gastos públicos y, como consecuencia, el cuestionamiento de una multitud de conquistas sociales.

²²⁷ Ídem.

²²⁸ *Ibíd.* Pág. 362.

La disminución del peso que impone una deuda pública creciente tiene como requisito la reducción, incluso la eliminación del déficit presupuestario, para lo cual se apunta en primer lugar a la reducción de los gastos públicos. Sin embargo, para el capital privado la solución no pasa únicamente por la reducción de los gastos. *“Más allá de los propios gastos, es ante todo su carácter improductivo lo que para él constituye el blanco. Desde esta perspectiva, se impone un ajuste completo al que solo sobrevivirán las actividades que merezcan existir desde el punto de vista del capital, es decir, las actividades rentables”*²²⁹.

3.2 La adopción del modelo neoliberal de política económica

3.2.1 Fundamentos ideológicos del neoliberalismo

Los orígenes del neoliberalismo como fenómeno ideológico se remontan a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, y su génesis como movimiento intelectual y posteriormente como ideología hegemónica, está dado por el libro de Friedrich Hayek, *“Camino de Servidumbre”*, escrito en 1944, en el cual planteaba una dura oposición al Estado keynesiano de bienestar dando lugar al neoliberalismo, como una reacción teórica y política exaltada contra el Estado intervencionista y de bienestar.

En una reunión efectuada en Mont Pélerin, Suiza en 1947, Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica. A ella asistieron adversarios firmes del Estado de Bienestar europeo, así como enemigos férreos del *New Deal* norteamericano. Estuvieron presentes en ella, entre otros, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwing Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman y Michael Polanyi, los cuales fundaron la Sociedad de Mont Pélerin. Para los asistentes a esta reunión, la situación imperante en ese período, planteaba una amenaza a lo que ellos consideraban como valores

²²⁹ *Ibíd.* Pág. 363.

fundamentales de la civilización: la propiedad privada y el mercado competitivo. En su concepción, esos valores representaban las instituciones que mejor garantizaban la preservación de la “libertad”.

Podemos ver entonces que el surgimiento de la corriente neoliberal se produce en un momento histórico que coincide con el auge del modelo de Estado keynesiano. Sin embargo, para encontrar el momento en el cual se produce el auge del modelo neoliberal hay que remitirse hasta la década de los setenta, con la llegada de la crisis del modelo económico de posguerra, a partir de la cual la corriente neoliberal comienza a adquirir numerosos adeptos.

En el análisis de dicha crisis, Von Hayek y sus seguidores consideraban que la misma era fruto del *“poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales”*²³⁰.

Frente a lo anterior su propuesta pasaba por el establecimiento de un Estado con dos funciones opuestas: fuerte para debilitar o quebrar el poder de los sindicatos; y limitado en relación con los gastos sociales y a las intervenciones económicas. Se proponía asimismo, como un fin primordial, lograr la estabilidad monetaria, lo cual requería de una estricta disciplina presupuestaria. En consecuencia, ello implicaba la reducción del gasto social y la restauración de la tasa de desempleo para quebrar el poder de los sindicatos.

En lo que respecta al poder gubernamental, Milton Friedman lo consideraba como necesario pero peligroso; ante lo cual sostiene que este debía ser limitado y descentralizado. La importancia y la necesidad de la existencia de un gobierno provenían de su papel como determinador y árbitro de las “reglas del juego”. Sin embargo, su ámbito de participación debía ser

²³⁰ Calvento M. (n.d.). *“Fundamentos Teóricos del Neoliberalismo: Su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina”*. [Versión electrónica] Convergencia, mayo-agosto, año/vol. 13, número 041. Consultado el 14 de julio 2007, en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504102> Pág. 45.

limitado ya que *“lo que el mercado hace es reducir mucho el espectro de problemas que hay que decidir políticamente y, por consiguiente, minimiza la medida en la que el gobierno tiene que participar directamente en el juego”*²³¹.

La postura de Friedman frente a la desigualdad resulta muy clara, al considerarla como inherente al sistema económico, lo cual refleja en buena medida la visión neoliberal ante la pobreza: *“El mercado le garantiza al individuo la libertad de aprovechar al máximo los recursos que están a su disposición, siempre que no interfiera con la libertad de los demás de hacer lo mismo. Pero no garantiza que tendrá los mismos recursos que otro (...) Y no hay nada que pueda evitar que conduzcan a una gran disparidad en riquezas e ingreso”*²³².

Vemos entonces que existe un reconocimiento explícito de la desigualdad en el sistema, a pesar de lo cual no existe posibilidad de resolverla dentro de la lógica neoliberal debido a que, como afirma Friedman, *“fuera de la caridad individual, no hay forma de eliminar esas desigualdades de riqueza que permanecerían inclusive en un mercado libre ideal, excepto mediante la interferencia con la libertad de los más afortunados”*²³³.

De igual manera Friedman alegaba que se debía garantizar un ingreso mínimo pero no más, pues toda medida contra la pobreza debilitaba el impulso de autoayuda de los pobres. Podemos ver como, al efectuar dicho señalamiento, es cual si Friedman sostuviera que la pobreza es una condición auto impuesta, dejando de lado el carácter altamente excluyente y desigual con que cuenta el modelo neoliberal en la aplicación de sus medidas.

Es evidente entonces que, cuestiones sociales como la pobreza y desigualdad han contado con una importancia secundaria dentro de la corriente de pensamiento neoliberal. El principal énfasis de esta teoría se establece en el principio de propiedad privada y la “libertad” individual. Por lo tanto, al reconocer de manera explícita que las desigualdades pueden producirse por el sistema

²³¹ *Ibíd.* Pág. 46.

²³² *Ídem.*

²³³ *Ídem.*

económico que defienden, los neoliberales argumentan que está en manos de cada individuo procurar su seguridad y mantenimiento.

Es posible entonces, ver como resulta absurda la pretensión de la doctrina neoliberal al autodefinirse como filosofía de la libertad, en tanto que es incompatible con la concepción actual de los derechos humanos, entendidos como derechos básicos, económicos, sociales, políticos y culturales. De igual manera, no acepta el derecho a la vida de todos, al someter a la vida humana a la lógica de reproducción de la lógica del mercado. Constituye un error por parte de los neoliberales considerar la racionalidad formal del mercado como un juicio neutral, pues, como lo ha señalado Weber, "*la racionalidad formal del mercado está unida a un conjunto de condiciones materiales puesto que los precios son generados a partir de luchas y conflictos*", de tal forma que, como señala Lechner, "*el cálculo riguroso del capital está vinculado (...) a la existencia de una relación de dominación*"²³⁴.

De igual manera, el rechazo de la justicia social o distributiva implica un ataque contra la racionalidad material de la población y la posibilidad de una participación política que le permita mejorar sus condiciones de vida. Lo que Estévez concibe como el programa de Hayek de "derrocar la política" implica abandonar el intento por determinar colectivamente el orden social y la administración de los medios de vida, y desbaratar a todos los grupos que puedan oponerse al reordenamiento capitalista; busca atomizar el proceso económico y eliminar la responsabilidad social.

Lechner señala asimismo la existencia de una utopía neoliberal, aunque ella no se haga explícita, y consiste en el proyecto de funcionalización de todas las relaciones sociales a la lógica del mercado, "*la racionalidad formal como ley absoluta, eliminando todo conflicto entre postulados materiales contrapuestos, o sea aboliendo la política*"²³⁵. Sin embargo, en contraposición Hayek ha

²³⁴ Vergara Estévez, J. (n.d.) "*La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana al neoliberalismo.*" Consultado el 27 de Abril 2007, en: <http://www.revistapolis.cl/2/vergara2.pdf>
Pág. 6.

²³⁵ *Ibíd.* Pág. 7

propuesto una "utopía política" neoliberal. Esta consiste en *“entregar en forma exclusiva la facultad legislativa a representantes elegidos, de acuerdo a Hayek, sólo entre los más exitosos”*²³⁶, ante lo cual se vuelve explícito el carácter político de la teoría neoliberal. Se trata de una ideología de dominación de la mayoría por la minoría de la élite del mercado.

Como una respuesta a las proposiciones de la ideología neoliberal, Hinkelammert ha demostrado que estos autores, siguiendo la teoría neoclásica, eliminan el concepto de necesidades humanas proveniente de la economía clásica. Estas son necesidades objetivas que cada uno tiene que satisfacer para vivir, y que ponen límites al descenso de los salarios en el mercado. Lo sustituyen por el concepto de preferencias subjetivas, con finalidades arbitrarias. Con ello cambia el concepto de racionalidad económica; en consecuencia, la pauperización de la clase obrera ya no es considerada por los neoclásicos como irracionalidad económica, y el salario cero se hace posible. Con esto se da lugar a un cambio en el concepto de economía, la cual *“deja de ser considerada la ciencia que busca organizar la obtención de los medios de vida para satisfacer las necesidades, y se convierte en la ciencia de la minimización de costos y maximización de ganancias”*²³⁷.

La economía política clásica diferenciaba entre los factores productivos, el capital del trabajo. Adam Smith sostenía que el precio por el uso de la fuerza de trabajo tenía un límite: *“el valor de los bienes necesarios para mantener con vida al trabajador y su familia”*²³⁸. Friedman elimina esta distinción, y propone considerar a los asalariados como "capital humano". Debido a que ya no hay esclavitud *“el capital humano no proporciona una reserva tan buena como el capital no humano”*²³⁹.

Como bien señala Estévez, Hinkelammert ha hecho presente a través de sus análisis que los neoliberales, especialmente Hayek, sacralizan el mercado y

²³⁶ Ídem.

²³⁷ Íbid. Pág. 8.

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Ídem.

le confieren los mismos atributos que la teología cristiana confiere a Dios; establecen con ello la idolatría del mercado. Es así que Hayek indica que *“el mercado es más sabio que ningún hombre, puesto que si sus precios son determinados por el libre juego de la oferta y la demanda, contienen más información que la que cualquier hombre podría llegar a conocer. El mercado, asimismo, es lo más poderoso que hay sobre la tierra, porque cuando se respetan sus leyes da bienestar a todos. Popper, por su parte, afirma que cualquier intento de sustituir la sociedad de mercado trae la barbarie, y progresivamente se reconstituirá el mercado”*²⁴⁰. También, como si fuera un organismo viviente posee sistemas de autorregulación. En consecuencia, los enemigos del mercado (planificadores globales, socialistas y otros), son satanizados, convertidos en enemigos de Dios.

Los análisis de Hinkelammert han explicitado que esta teoría o ideología subordina la vida humana y su reproducción a la lógica del mercado; y legitima la exclusión del acceso a los medios de vida a la mayoría de los países del Tercer Mundo. Podría decirse que es un discurso, a la vez, legitimador y proyectivo de las élites de poder políticas, económicas e intelectuales que están dirigiendo la globalización, tanto en los países centrales como en las naciones periféricas. En este sentido, sostiene Estévez, *“aparece como uno de los más importantes proyectos y utopías de la globalización, podría decirse que es su nueva economía política”*²⁴¹.

Ha mostrado que el mensaje principal del neoliberalismo es la negación de toda utopía de inclusión, y de respeto de la vida de todos y de sus derechos; que afirma la supuesta inevitabilidad de la imposición de los intereses de los más fuertes mediante el mercado y el Estado.

En *“Cultura de esperanza y sociedad sin exclusión”*, Hinkelammert profundiza su análisis de la relación entre el liberalismo clásico de Smith y el neoliberalismo, y la situación actual del capitalismo. Muestra que la concepción

²⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 11.

²⁴¹ *Ídem.*

de “la mano invisible”, es decir, de la tendencia a la armonía de los factores en el mercado, se realiza sometiendo la reproducción de la vida humana a las leyes del mercado. Hinkelammert comenta: *“La armonía de Adam Smith no es armonía para todos. Funciona únicamente para una clase social. Es clasista y celebra una lucha de clases desde arriba, que la burguesía lleva a cabo desde el siglo XVIII. Sirviéndose unos a otros se elimina a aquellos que no logran hacer un servicio que les permita vivir”*²⁴². Esta lógica sacrificial es explicitada y exacerbada por Hayek, quien la convierte en una característica permanente de la sociedad de mercado. Afirma que el mercado no conserva todas las vidas, no asegura el derecho a la vida de todos, porque *“podría ser necesario sacrificar vidas individuales para preservar un número mayor de otras vidas”*²⁴³.

El discurso contemporáneo de la globalización es igualmente criticable, al basarse en formas de pensamiento, que la mitifican, creando ilusiones infundadas y ocultan sus efectos reales. Por ello, Hinkelammert realiza un examen de la lógica del mercado. Constata que el sujeto de dicha forma de pensamiento es un sujeto “abstracto”. El de la economía neoclásica y neoliberal es un sujeto de preferencias, como ya se ha señalado, que no tiene necesidades. Los neoliberales revelan la concepción de un hombre el cual está movido por un principio inercial de búsqueda del placer y de posesión, y para ello busca maximizar beneficios y disminuir costos. Este sujeto abstracto es definido como un individuo aislado de la comunidad social y de la naturaleza, sobre las cuales opera, pero es externo a ellas. No requiere de condiciones sociales y naturales de reproducción de la vida de los seres humanos concretos, por tanto, no lo afectan las consecuencias impensadas e indeseables de la acción mercantil y tecnológica. Así, frente a esta racionalidad reduccionista, Hinkelammert expresa que los neoliberales *“hablan de la producción de productos según la racionalidad medio-fin, sin hablar de la*

²⁴² *Ibid.* Pág. 12.

²⁴³ *Ídem.*

*reproducción del productor que produce estos productos, ni de la naturaleza, de la cual se extraen las materias primas de su producción*²⁴⁴.

De estas formas de racionalidad instrumental surge un nuevo principio: *"lo que es eficaz, siempre es necesario y bueno"*, que se convierte en un nuevo imperativo categórico con el que se pretende sustituir al de Kant del reconocimiento del otro siempre como un fin, y nunca como un medio, el cual puede ampliarse a la naturaleza. Este nuevo imperativo categórico implica que debe hacerse siempre lo que es eficaz, aunque de ello se deriven consecuencias negativas. Sin embargo, dichas consecuencias definen los límites humanos, sociales, éticos y ecológicos de este imperativo de la razón, los cuales son vistos desde dicha racionalidad como obstáculos al desarrollo de los mercados y de la ciencia tecnológica, *"como irracionalidades de los que no quieren el progreso, sea por ignorancia, debilidad, intereses o nostalgias"*²⁴⁵.

Puede deducirse hasta el momento, de la ideología neoliberal, que se trata de una ideología dominante que responde a los intereses de la clase dirigente. Se trata igualmente de una configuración ideológica que posee un marcado carácter economicista.

Asimismo, si nos preguntamos por el carácter científico del modelo neoliberal resulta necesario enfocarnos en la teoría económica neoclásica. Dentro de esta última -que reviste especial interés para nosotros por ser la base de las propuestas neoliberales- existen rasgos que pueden parecer sorprendentes y que descubren la existencia de una enorme carga ideológica. Como anotara Bunge, *"hasta hace pocas décadas algunos famosos economistas, tales como Von Mises, sostenían que las teorías económicas son verdaderas a priori y por lo tanto no necesitan de pruebas empíricas. Y Hayek sostenía que la única parte empírica de la economía concierne a la adquisición de conocimientos. Otros, tales como Arrow y todos cuantos consideran a la economía como una ciencia de decisiones, pretenden que las teorías*

²⁴⁴ *Ibid.* Pág. 14.

²⁴⁵ *Ídem.*

*económicas no son descriptivas sino normativas, y por lo tanto improbables. Parecería que es la gente la que debe ser sometida a pruebas para averiguar si se comporta a la altura de los altos niveles de racionalidad propuestos por los teóricos*²⁴⁶.

Al enfocarnos en un plano más particular, la teoría sostiene un conjunto de proposiciones sobre la economía capitalista (a la que se le suele denominar "economía de mercado") que resulta conveniente enunciar. Seleccionando aquellas más importantes, podemos anotar:

- a) una economía capitalista asegura el pleno empleo de los recursos, tanto de la fuerza de trabajo como de los medios de producción;
- b) los recursos se emplean del modo más eficiente y, por ende, se maximiza el producto y el crecimiento;
- c) la distribución del ingreso entre capitalistas y asalariados no hace sino retribuir a cada grupo social (y a cada individuo) de acuerdo a su contribución al producto. Es decir, no existe la explotación y los intereses económicos de capitalistas y asalariados son solidarios y convergentes;
- d) asimismo, sostiene que el sistema, abandonado a su propia suerte, es espontáneamente estable además de eficiente. Más aún, en este contexto se señala que la eventual intervención estatal es fuente de ineficiencia e inestabilidad;
- e) en este contexto, también se señala que todo intervencionismo o regulación de las relaciones económicas con el exterior genera ineficiencias en la asignación de los recursos y las consiguientes "pérdidas de bienestar".

Si nos ubicamos en el plano empírico, la simple observación de la realidad nos permite comprobar que la mayor parte de estos teoremas son imposibles de contrastar, con la imposibilidad de evidenciarlos más que en un nivel teórico. Para aquellos aspectos que sí pueden ser verificados, lo que se

²⁴⁶ Valenzuela Feijoo, J. (n.d.). *Cinco dimensiones del modelo neoliberal*. Consultado el 5 de junio de 2007, en: <http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc08/9-38.pdf> Pág. 11-12.

advierte a simple vista es que el sistema funciona con desempleo y que también es cíclico y oscilante por naturaleza. Más allá de lo anterior, una vez la economía pasa a regirse por las pautas provistas por el modelo neoliberal y se debilita el intervencionismo estatal, la evidencia histórica demuestra que *“el desempleo es mayor, el crecimiento más bajo y las oscilaciones cíclicas más agudas. Esto, sin tomar en cuenta, que de este modelo se desprenden otros fenómenos como el de la explotación y los conflictos clasistas”*²⁴⁷.

Al preguntarnos entonces, basándonos en las afirmaciones recién efectuadas, por el estatuto científico de la teoría económica neoliberal podemos entrever que es prácticamente nulo, a pesar de tratarse del cuerpo académico dominante, lo cual demuestra que lo que interesa en el modelo neoliberal no es la capacidad de la teoría de dar evidencia de la realidad, sino sus capacidades apologéticas, de justificación y legitimación del sistema.

Además de las funciones apologéticas y de legitimación que se han señalado ya, el neoliberalismo puede, a partir de unas determinadas condiciones históricas, satisfacer otras necesidades de orden más directo y práctico. En determinados momentos o fases del desarrollo histórico del capital, éste puede necesitar recomponer la tasa de ganancia y, para ello, *“redefinir hacia abajo”* el valor de la fuerza de trabajo. De acuerdo a Feijoo, *“esto puede implicar el establecimiento de un largo periodo de alta desocupación y por ende, de crecimiento muy bajo o nulo, para lo cual pueden resultar de gran eficacia las políticas de inclinación depresiva como las que se deducen a partir de la propuesta neoliberal”*²⁴⁸.

Es a partir de estas necesidades históricas del capital entonces, donde puede encontrarse la racionalidad histórica subyacente del neoliberalismo. Debido a esta funcionalidad ante los intereses del capital, podemos decir del neoliberalismo que se trata de una ideología que constituye un ataque frontal a los intereses de la clase trabajadora. A pesar de ello, una vez que el sistema

²⁴⁷ *Ibíd.* Pág.13.

²⁴⁸ *Ibíd.* Pág. 14.

no puede permanecer de manera prolongada en el estancamiento y en la crisis, la doctrina neoliberal, encuentra límites infranqueables, en tanto que cuando el sistema debe pasar a su fase de auge largo, de expansión y crecimiento, el neoliberalismo se torna *disfuncional*.

3.2.2 La transición del modelo keynesiano al modelo neoliberal

Durante el período de auge del modelo keynesiano en muchas naciones se creía que el Estado debería intervenir en la economía para lograr el pleno empleo. Esto se posibilitaría a través de inversiones públicas que garantizaran el auge de la demanda efectiva y por consiguiente de los ingresos y el empleo. Keynes reconocía que existía una brecha entre la oferta y la demanda total de una economía, y que esta brecha tenía un carácter objetivo, en tanto no se debía más que a las propias leyes del Capitalismo. En ese momento, el Estado parecía ser la única alternativa posible para adecuar los niveles de la demanda a la oferta corriente y esa intervención no sería casual sino sostenida a lo largo del tiempo. De esta forma, el Estado se convertía en una pieza activa y clave dentro de la plataforma económica del mecanismo económico capitalista.

Keynes consideró prudente el reforzamiento de un mercado interno que pudiera actuar como demanda a la producción nacional e importada; asimismo, al sostener que la tasa de interés debía mantenerse baja brindó un impulso a las inversiones; de tal manera que las inversiones inicialmente formuladas desde el Estado impulsaron a las inversiones privadas.

El amplio gasto público del modelo no estaba cubierto con impuestos sino con préstamos, en tanto que lo que se pretendía era incrementar el gasto total, no su redistribución. La existencia de este gasto público enorme dio lugar a varias cosas. Como señala Yoandris Sierra, el llamado Estado de Bienestar General surge como una necesidad histórica y política del Capitalismo: mostrar sus beneficios en una época en que la Unión Soviética mostraba aún al mundo sus logros económicos y sociales. *“La cobertura del gasto público keynesiano*

*contribuyó a financiar el Estado de Bienestar que se presentó durante muchos años como antítesis alternativa del Capitalismo en lo que a política social se refiere. Ese fue el lado bueno del modelo. Además fomentó una sociedad que en el plano institucional estaba mucho más compactada, regular, funcional, aunque persistía la explotación de ésta por el capital*²⁴⁹.

Aún y cuando para muchos el Estado de Bienestar representa un sinónimo de Keynesianismo, o al menos el objetivo supremo del Keynesianismo, dicho Estado no fue más que un efecto del modelo económico keynesiano. Su existencia se posibilitó por la concepción del Gasto Público Keynesiano y su necesidad ante la presencia del mundo socialista. Por ello, si se discutiera sobre la posibilidad de un Neokeynesianismo, esta hipótesis no implica necesariamente la constitución de un nuevo Estado de Bienestar. Como señala Sierra, *“lo que define al modelo keynesiano no es el Estado de Bienestar, sino el Gasto Público Deficitario para estimular la economía*²⁵⁰.

Como ya se mencionó, el establecimiento del modelo keynesiano responde a una necesidad histórica del sistema capitalista y, en buena medida, la instrumentalización de las políticas keynesianas en los diferentes países contribuyó a superar, al menos de forma momentánea, algunas de las contradicciones experimentadas por el sistema capitalista a partir de la crisis de los años treinta; al mismo tiempo se propició, por una serie de motivos históricos, la obtención de un número de conquistas por la clase trabajadora en término de beneficios sociales y económicos, dando lugar a la reproducción del sistema capitalista en condiciones menos conflictivas. Ante los beneficios señalados y la aparente funcionalidad que el modelo keynesiano había ostentado para los intereses capitalistas, resulta entonces necesario cuestionarse sobre las causas que llevaron a la crisis del modelo keynesiano y su posterior sustitución por el modelo neoliberal.

²⁴⁹Sierra Lara, Yolanda. (n.d.) *“La transición al socialismo en las condiciones del capitalismo subdesarrollado”*. Consultado el 7 de Julio de 2007, en: <http://www.eumed.net/libros/2006c/213/index.htm> Pág. 37.

²⁵⁰ Ídem.

Se ha repetido en una gran cantidad de estudios que las causas de la crisis del modelo keynesiano se encuentran en el desorden monetario que se inicia con la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, medida adoptada por el presidente estadounidense Richard Nixon en agosto de 1971, y la subida de los precios del petróleo decretada en 1973 por los países árabes de la OPEP como resultado de la cuarta guerra árabe-israelí. No obstante, estos factores no explican el verdadero origen de la crisis, que se encuentra en las contradicciones internas del modo de producción capitalista.

Una vez la tasa de ganancia desciende hasta un determinado nivel, ya no es posible seguir manteniendo el proceso de acumulación de capital. *“La insuficiencia de la masa de beneficios para valorizar el capital acumulado se traduce en una sobreacumulación de capital, el derrumbe de la acumulación y la crisis generalizada”*²⁵¹. Ahora bien, una vez que esta caída es tendencial, puede ser frenada y contrarrestada en forma parcial de las siguientes formas: *“aumentando la tasa de plusvalía, esto es, el grado de explotación de los trabajadores; abaratando los elementos que componen el capital constante o disminuyendo el valor de los elementos que integran el capital variable”*²⁵².

A finales de los sesenta el modelo de acumulación keynesiano mostraba signos de agotamiento, por lo cual el aumento de los precios del crudo en 1973 aceleró el descenso de la tasa de ganancia al incrementar el capital constante, lo cual trajo como consecuencia, el aumento en la composición orgánica del capital.

De esta suerte, la crisis del petróleo provocó o en realidad coincidió con el movimiento inflacionario prolongado experimentado por el modelo keynesiano. Sin embargo, en ese momento se argumentó que el único culpable de la inflación era el Estado de Bienestar. En la actualidad, hay conciencia que esa inflación, a pesar de ser provocada en parte por el Estado, era provocada

²⁵¹ Hermida Revillas, C. (n.d.). *“Crisis y reestructuración del capitalismo.”* Consultada el 8 de Junio de 2007, en: <http://www.ujc-madrid.org/Archivos/Carlos/crisisreestructura.pdf> Pág. 257.

²⁵² Ídem.

por el colosal incremento en el precio del petróleo, que generó un aumento masivo en el nivel de costos de prácticamente todas las producciones. Sin embargo, la teoría neoliberal evadió esta verdad, argumentando que el Estado era el problema y que por lo tanto era necesario disolverlo. La inflación presente en esa época fue causada asimismo por la militarización de la economía capitalista, lo cual no es aducido por los economistas burgueses. Su crítica se dirigió contra el gasto público deficitario keynesiano, pero sólo en su dirección del Estado de Bienestar Social, sin hacer referencia alguna del otro destino que tuvo esa enorme cantidad de recursos.

De esta forma, una vez que la crisis continuó profundizándose, se dio lugar a la definición de un nuevo modelo económico conocido como neoliberalismo. Diseñado por un grupo de economistas dentro de los cuales se encontraban el estadounidense Milton Friedman y la “escuela de Chicago”, y puesto en práctica inicialmente en Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Reagan y en el Reino Unido durante el largo gobierno de la conservadora Margaret Thatcher, el neoliberalismo promueve como receta suprema para la superación de la crisis *“la hegemonía del mercado, la supresión del intervencionismo estatal en la vida económica, la absoluta desregulación del mercado laboral, la privatización de los servicios públicos y la completa libertad de circulación del capital”*²⁵³.

De igual manera, con el hundimiento de los regímenes burocráticos de la URSS y los países de Europa Central y Oriental a finales de la década de los setenta, se vino a dar un sólido reforzamiento a la nueva orientación, en tanto que se atribuyó la quiebra de estos regímenes a la economía planificada y a la propiedad estatal de los medios de producción. Para aquellos encargados de gestar el retorno a un liberalismo puro, este fracaso *“brindó la confirmación de la “justicia” de las leyes del mercado y los fundamentos de la economía privada”*²⁵⁴.

²⁵³ Ibíd. Pág. 258.

²⁵⁴ Op. Cit. Gill. Pág. 597.

Con el retorno a esta nueva forma de liberalismo se ponía de nuevo todo el énfasis en el “libre” juego en el mercado, y se abre paso a toda una nueva serie de medidas con las que se pretende relanzar la tasa de ganancia capitalista que se encontraba de momento estancada. Así, las palabras claves que guían la política económica dentro de este nuevo modelo comprenden: privatización, desreglamentación, reducciones presupuestarias, disminución del tamaño del gobierno, fijación de tarifas de los servicios públicos, rentabilización, retorno al libre juego de las fuerzas del mercado, fiscalidad favorable a la inversión privada, entre otras, algunas de las cuales se abordarán con mayor detalle en posteriores apartados.

En este mismo sentido, lo que en la actualidad se conoce como “globalización”, o “nuevo orden económico internacional” no es más que la aplicación a ultranza de la doctrina neoliberal puesta en práctica en la década de los ochenta. Así, se constituye como el proyecto de las clases dominantes de los principales países capitalistas para elevar al alza la tasa de ganancia mediante la disminución de los salarios reales de los trabajadores, lo cual implicó la destrucción del “Estado del Bienestar” forjado tras la Segunda Guerra Mundial. Los sistemas de Seguridad Social pública, las pensiones, el trabajo fijo, las prestaciones sociales y los sistemas impositivos progresivos debían ser suprimidos para incrementar el excedente empresarial, en tanto que se afirma, que este es el único medio para generar empleo. Así *“en un país tras otro, las conquistas sociales, conseguidas por la clase obrera tras durísimas luchas, tras batallas interminables contra la patronal, a costa de innumerables sacrificios y sangre, van siendo desmanteladas. A los empresarios se les reducen las cotizaciones sociales, se benefician con múltiples incentivos y desgravaciones fiscales y pagan menos impuestos, mientras los trabajadores ven como se endurecen los requisitos para cobrar el subsidio de paro, aumentan los años trabajados para cobrar una pensión de jubilación y pagan cada vez más impuestos indirectos”*²⁵⁵.

²⁵⁵ Op. Cit. Hermida Revillas. Pág. 258.

En nuestro objetivo por comprender la forma en que se impone un nuevo modelo económico, el neoliberalismo se presenta como el resultado de la derrota paulatina de la clase obrera, lo cual posibilita a la burguesía imponer unas nuevas condiciones de explotación y un incremento de la tasa de plusvalía²⁵⁶. En el período en el cual se pone en marcha el modelo de acumulación keynesiano tuvo que hacerse en unas condiciones de fortaleza organizativa, política e ideológica de la clase obrera. Los poderosos sindicatos de inspiración socialista y comunista, junto a la presencia de sólidos partidos comunistas y el prestigio de la Unión Soviética en ese momento, obligaron a las clases dominantes a practicar una política económica que desembocó en el denominado “Estado del bienestar”, el cual se concibe como una suma de políticas y actuaciones que protegen al trabajador en una serie de contingencias: enfermedad, accidentes laborales, paro, etc.

Al momento en que se produce la crisis de 1973, la relación de fuerzas entre la clase obrera y la burguesía no era igual a la de 1945, no obstante, la posición del proletariado europeo contaba con la fuerza suficiente para evitar que sus derechos sociales fueran frontalmente atacados. Ante estas circunstancias, la burguesía emprendió *“una guerra de posiciones, debilitando progresivamente las estructuras organizativas y propiciando el desarme ideológico como paso previo para la imposición de medidas económicas que garantizaran el ascenso de la tasa de ganancia”*²⁵⁷.

Un ejemplo muy claro de este ataque a las estructuras organizativas de los trabajadores se da en el Reino Unido, donde a partir de 1979 se da un largo período de gobierno conservador. La primera ministra Margaret Thatcher inició una resuelta política de enfrentamiento con las Trade Unions. *“La Ley de Empleo de 1982 se formuló con el objetivo de acabar con el poder sindical, mediante la supresión de un conjunto de inmunidades legales que protegían la acción sindical. Luego de imponer esta ley, el gobierno logró derrotar al*

²⁵⁶ Todas las medidas neoliberales tienen como consecuencia un deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera, que ve amenazada su capacidad de reproducir su vida.

²⁵⁷ *Ibíd.* Pág. 260.

*poderoso Sindicato Minero en la larga huelga de 1984-1985. Las acciones legales emprendidas y la disminución del poder de negociación por parte de los obreros provocó que disminuyera considerablemente el número de afiliados*²⁵⁸. De esta forma, quebrando la fuerza de las organizaciones sindicales, se dio el primer paso para imponer la legislación neoliberal.

Hemos podido ver ya, que tanto el Keynesianismo como el Neoliberalismo son modelos económicos impuestos por los países centrales como resultado de las exigencias objetivas de la ley de acumulación que actúa en el Capitalismo. Por tanto, si bien es posible que a nivel político e ideológico se puedan encontrar fenómenos que parecieran explicar por qué se genera esta sustitución entre modelos dentro del sistema capitalista, estos constituyen solamente efectos de la misma causa que provocó la transición interna. Así, las causas de la transición del modelo keynesiano al modelo neoliberal son básicamente económicas, y *“la primera de estas causas es la disminución sostenida en los ritmos de crecimiento económico de los países centrales y de las tasas de ganancias del capital social*²⁵⁹”.

Una vez que este fenómeno se vuelve evidenciable en la historia, se constituye en la prueba de que el modelo impuesto está en crisis. Como advierte Sierra, en realidad, la tendencia decreciente de la tasa de ganancias es provocada por las mismas leyes generales del Capitalismo, pero *“al imponer modelos que actúen como solución momentánea a esa tendencia esta parece mitigarse y la clase burguesa ignora que el problema de fondo aún está latente*²⁶⁰”.

Esto fue lo que sucedió con el Keynesianismo y posteriormente fue la causa más importante de su crisis. Previamente a la crisis de los años setenta un grupo de factores económicos sirvieron como un sostén artificial frente a la dinámica decreciente de las tasas de ganancia. Sin embargo, *“para los años 70 del siglo XX estos factores no pueden ya sostener la caída de la cuota de*

²⁵⁸ Ídem.

²⁵⁹ Op. Cit. Sierra. Pág. 38.

²⁶⁰ Ídem.

*ganancias, por lo cual, de continuar en un proceso de este tipo, el capitalismo no puede perdurar por mucho tiempo*²⁶¹.

Es por ello que fue elegido el modelo neoliberal para propiciar la reactivación del crecimiento económico en los países centrales a la vez que suponía la elevación de las cuotas de ganancia del capital social. Una vez se hizo evidente la imposibilidad de lograr el crecimiento dentro de la esfera productiva en la economía el modelo trasladó la reproducción ampliada básicamente hacia la economía financiera especulativa. Ello se posibilitaría ya que dentro del modelo neoliberal, al liberalizar la tasa de interés, esta variable quedaría en manos del mercado autorregulado, con lo cual, los capitales fluyen hacia la rama más rentable para su colocación. De tal forma *“la economía capitalista encuentra bajo el modelo neoliberal una alternativa para su reproducción y para la reactivación de las tasas de ganancia en la economía financiera al presentarse esta como más rentable que la economía real”*²⁶².

Paralelamente al desarrollo de estos procesos, las tendencias del capitalismo siguen su curso. Se da lugar a un proceso continuo de centralización y concentración de los capitales. Los procesos de privatización estimulados por el neoliberalismo se traducen en procesos de desnacionalización y de concentración y centralización de los capitales. En consecuencia, un conjunto de grandes empresas absorben los recursos económicos desarrollados por los Estados y las empresas periféricas, que posibilitan el crecimiento económico de los países centrales a través del uso de recursos expropiados a las economías subdesarrolladas.

Para la década de los 70, el proceso continuo de internacionalización de la economía capitalista se encontraba consolidado: *“los organismos financieros internacionales dominaban la deuda externa, los créditos, las inversiones; las trasnacionales radicadas en los países centrales hacían depender de ellas a las economías periféricas. El Sistema Financiero Internacional sustituía a los*

²⁶¹ Ídem.

²⁶² Ibíd. Pág. 39.

*Estados Nación y dictaminaba el rumbo de las economías locales. El comercio asimismo, se incrementaba y las nuevas tecnologías de comunicación estrechaban el mundo y lo hacían más interdependiente*²⁶³. Esta realidad constatable en la actualidad se conoce generalmente con el nombre de “Globalización”, y en última instancia de lo que se trata es de un proceso de internacionalización y de incremento de dependencias externas, conservando la esencia del proceso, al contribuir para que se internacionalice el Capitalismo en su fase imperialista.

En consecuencia con lo que se ha expresado hasta el momento, si tomamos en cuenta que el modelo keynesiano era evidentemente un modelo de regulación estatal nacional, al descubrir la economía capitalista, que su reproducción se había ido desplazando en importancia hacia la economía mundial en su conjunto, se necesitaba una nueva forma de regulación económica, debido a la inoperancia del modelo keynesiano a este nivel, lo cual influyó en su crisis. En oposición al modelo keynesiano, el modelo neoliberal, con la supremacía de los organismos financieros internacionales, su idea de un mercado mundial universal desregulado, y su sistema financiero internacional parecía dar las soluciones a cómo regular la nueva economía. Y ciertamente, el Neoliberalismo se convirtió en el modelo a emplear en la fase de Capitalismo Transnacional que hoy vivimos.

En consecuencia con lo señalado, resulta curioso constatar que, a pesar de la supuesta desregulación del mercado mundial, las empresas transnacionales se asientan en muchas ocasiones en naciones que a través de sus Estados las defienden de cualquier amenaza externa e interna. De igual forma, está cada vez más difundida la percepción, convenientemente impuesta, de que los países ya no puedan decidir a través de sus Estados nacionales sus políticas de desarrollo, lo cual más que una realidad objetiva es un tipo de pensamiento que los países centrales han instituido en las naciones periféricas. Una evidencia clara de la falsedad de este discurso puede evidenciarse en la

²⁶³ *Ibíd.* Pág. 41.

actuación de los países centrales, los cuales *“han destruido algunos elementos keynesianos, más no han renunciado sin embargo, a que el Estado proteja sus economías ni han abierto las barreras al mercado mundial ni cosa por el estilo”*²⁶⁴.

Así, vemos como el modelo keynesiano era incapaz de mantenerse en las nuevas condiciones de internacionalización sólo en parte; la intervención y defensa del mismo es reclamada por las mismas transnacionales que presumen la superación histórica de los Estados nacionales. El modelo neoliberal resulta el ideal para las nuevas condiciones de internacionalización en el regimiento de la economía mundial y lograr por consiguiente la sumisión total de las naciones periféricas.

Desde una perspectiva levemente diferente a la de la sustitución entre modelos dentro del sistema capitalista por la disminución en las tasas de ganancia, Kalecki ha llevado a cabo un análisis, que explica la sustitución de modelos intrasistema, enfocado en aspectos “políticos,” que se fundamenta en buena medida en la lucha de clases, en tanto que permite ver con mucha claridad la manera en que los capitalistas han procurado llevar a cabo, de manera sistemática, el debilitamiento de la clase trabajadora, desestimando cualquier conjunto de medidas que pueda favorecer al bienestar y fortalecimiento de ésta. Así, se señala la existencia de un importante elemento político que da lugar al abandono del modelo keynesiano, con la subsecuente renuncia a la consecución de objetivos como el pleno empleo y la reducción de las diferencias salariales, a través de la intervención del Estado para influir en el nivel de demanda agregada.

Básicamente, este elemento político se explica en tanto que el uso de un instrumento de demanda apoyado en la redistribución del ingreso, (como la obtención del pleno empleo mediante inversión pública) posee un sesgo claro en contra de los capitalistas, generando una fuerte oposición de éstos en contra de su uso, lo cual conduce finalmente a su erradicación.

²⁶⁴ *Ibíd.* Pág. 43.

Dentro del contexto del modelo keynesiano, se produce una ampliación de la actividad estatal lo cual es visto con recelo por las empresas, y el caso particular de la creación de empleo mediante el gasto gubernamental tiene un aspecto especial que hace particularmente intensa la oposición. Kalecki señala como, en un sistema de *laissez faire* el nivel del empleo depende en gran medida de lo que se denomina como el “estado de la confianza”. Para el caso en el cual dicho estado se deteriora la inversión privada decrece, generando la consiguiente reducción en la producción y el empleo. Esto le otorga a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental, ya que debe evitarse todo aquello que pueda alterar el “estado de la confianza” y dar lugar a una crisis económica. Sin embargo, en un modelo como el keynesiano, en que el gobierno descubre la posibilidad de aumentar el empleo utilizando sus propias compras, *“este instrumento de control capitalista pierde su eficacia, con lo que los capitalistas pasan a considerar como “peligrosos” los déficit presupuestales requeridos para realizar la intervención gubernamental”*²⁶⁵.

De igual manera, hay una marcada resistencia de los líderes empresariales hacia el gasto gubernamental destinado a la inversión pública y al subsidio al consumo masivo. Kalecki sostiene que, de acuerdo a los principios económicos de la intervención gubernamental, la inversión pública debe limitarse a objetos que no compitan con el equipo de la empresa privada, ya que de no ser así podría verse perjudicada la rentabilidad de la empresa privada y, en un argumento muy beneficioso para los empresarios, estos señalan que *“el efecto positivo que la inversión pública genera sobre el empleo podría ser contrarrestado por el efecto negativo de la declinación de la inversión privada”*²⁶⁶.

En base al argumento anterior sería lógico esperar que los capitalistas se inclinen más al subsidio del consumo masivo, que a la inversión pública; ya que

²⁶⁵ Kalecki, M. *“Aspectos políticos del pleno empleo”* en Hunt, A. *“Crítica de la teoría económica”*. Fondo de Cultura Económica; México D. F., 1977. Pág. 404.

²⁶⁶ Ídem.

al subsidiar el consumo el gobierno no estaría así iniciando ningún tipo de empresa. Sin embargo, esto no ocurre en la realidad ya que, como señala Kalecki, *“el subsidio al consumo masivo encuentra una oposición mucho más violenta de estos expertos que la inversión pública, porque aquí está en juego un principio moral de la mayor importancia. Los principios fundamentales de la ética capitalista requieren la máxima de ganarás el pan con el sudor de tu frente, a menos que tengas medios privados”*²⁶⁷.

Por otra parte, aún y cuando se superara la oposición a la política de creación de empleos mediante el gasto gubernamental, el mantenimiento del pleno empleo daría lugar a cambios sociales y políticos que impulsarían una nueva oposición de los empresarios capitalistas. Ciertamente, al existir un régimen de pleno empleo permanente, la amenaza de despido perdería su lugar como medida disciplinaria. De ser así, la posición social del jefe se deterioraría, con lo cual simultáneamente aumentaría la seguridad en sí misma y la conciencia de clase de la clase trabajadora. Se produciría tensión política en razón de las huelgas por salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. Kalecki apunta cómo, en promedio, las ganancias serían mayores en un régimen de pleno empleo que bajo el *laissez faire*. A pesar de ello, *“los dirigentes empresariales aprecian más la “disciplina” en la fábricas y la “estabilidad política” que los beneficios”*. De acuerdo a Kalecki, *“su instinto de clase les dice que el pleno empleo duradero es poco conveniente desde su punto de vista y que el desempleo forma parte integral del sistema capitalista normal”*²⁶⁸.

Por lo tanto, en base al marco analítico recién expuesto, en que el nivel de empleo se determina a partir de ciclos de carácter político, Kalecki presagia la prolongación de dicho fenómeno como un signo constitutivo del sistema capitalista. Así, Kalecki señala que *“este estado de cosas es sintomático quizá del futuro régimen económico de las democracias capitalistas. En la depresión,*

²⁶⁷ *Ibid.* Pág. 405.

²⁶⁸ *Ídem.*

*bajo la presión de las masas o aún sin ella, la inversión pública financiada con préstamos se realizará para impedir el desempleo en gran escala. Pero si se intenta aplicar este método para mantener el alto nivel de empleo alcanzado en el auge subsecuente, es probable que surja una fuerte oposición de los líderes empresariales. Como hemos mencionado, el empleo pleno duradero no les agrada en lo absoluto. Los trabajadores se saldrían de control y los capitanes de la industria estarían ansiosos de enseñarles una lección*²⁶⁹.

Haciendo uso del marco analítico propuesto por Kalecki, al situarnos en el contexto histórico de la aplicación del modelo keynesiano vemos que, un cuarto de siglo después de terminar la Segunda Guerra Mundial, las economías capitalistas europeas sostuvieron una producción cercana al pleno empleo, con lo cual aumentó el poder en manos de los trabajadores que, asociados en sindicatos, conquistaron mejores condiciones de trabajo así como mejoras salariales, con lo cual crearon una barrera a la inflación. En consecuencia, basada en las normas y los privilegios de la propiedad privada, resultaba difícil que la economía de mercado pudiera continuar operando sin “disciplinar” a los trabajadores para estrechar su poder de negociación. En base a esta necesidad se creó el ambiente político que dio lugar a la reaparición de la corriente ortodoxa en el pensamiento económico, es decir, la oposición a la intervención del Estado para mantener un nivel de empleo alto. A este respecto Bhaduri apunta que *“recobró respetabilidad académica la idea de que los resultados producidos por el mercado, inscritos en un orden natural y en armonía con las decisiones que toman individuos racionales en busca de satisfacer necesidades propias, no experimentan mejora ninguna a largo plazo haciendo intervenir al Estado*²⁷⁰.

Así, la justificación a las altas tasas de desempleo en varios países capitalistas se basó en el argumento de que los trabajadores estaban sin empleo “voluntariamente”. Al encontrarse desprovistos de información no

²⁶⁹ *Ibíd.* Pág. 408.

²⁷⁰ *Op. Cit.* Bhaduri. Pág. 289.

ofrecían trabajo a un salario real más bajo y “preferían” estar desempleados en el período durante el cual efectuaban la búsqueda de oportunidades de trabajo que aseguraran salarios de acuerdo con sus “expectativas”.

Lo que Bhaduri nos plantea, es que las teorías que defienden esta clase de argumentos, tienen un mensaje político claro al enfocarlas a partir de la teoría de Kalecki sobre los ciclos políticos en la actividad económica, de tal manera que *“el afán por mantener indefinidamente un alto nivel de empleo aunado a la red protectora que tiende el Estado Benefactor con su política de seguridad social hacen que pierda fuerza la amenaza de desempleo. La necesidad de disciplinar a la mano de obra presupone el abandono del modelo keynesiano de capitalismo cooperativo, habida cuenta su noción de Estado neutral que trata de conciliar intereses económicos opuestos”*²⁷¹.

A pesar del efectivo abandono del modelo keynesiano, esto no omite que, el objetivo último de la política keynesiana fue el de llegar al incremento de la ganancia global por la intervención estatal para reestablecer las condiciones necesarias para la rentabilidad privada. Al pasar al modelo neoliberal, dicho reestablecimiento se busca ante todo *“en las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, en las medidas de “racionalización”, de “flexibilización”, de extensión del trabajo eventual y de tiempo parcial, en la imposición de concesiones, de congelación o de reducción de los salarios, en la destrucción de las especializaciones y la introducción de la polivalencia, en una palabra en el deterioro de las condiciones de trabajo en general”*²⁷².

Al preguntarnos por la situación específica dentro de la cual se lleva a cabo la imposición del modelo neoliberal en Latinoamérica, con sus características políticas y económicas particulares, vemos que esta se encuentra asociada al agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, la cual se exteriorizó *“en un momento en el que la liberalización incipiente de los movimientos de capitales empezó a crecer*

²⁷¹ *Ibíd.* Pág. 294-295.

²⁷² *Op. Cit.* Gill. Pág. 638.

*desproporcionadamente, junto a los desequilibrios de las finanzas públicas. Además, con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas, las tasas de interés se dispararon y, ya que las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina*²⁷³.

En forma simultánea al surgimiento del problema de la deuda en América Latina, las grandes transnacionales empezaron a modificar sus procesos productivos dando lugar a una red de conglomerados que en lo consecutivo impulsarían métodos de producción flexibles aparejados al progreso tecnológico y a la relocalización de plantas de ensamblaje parcializado alrededor del mundo, como una forma de disminuir sus costos e incrementar la valorización del capital invertido.

A medida que se fue desarrollando un nuevo ambiente, en el contexto de la crisis, marcado por las restricciones económicas y la austeridad financiera como directrices de las funciones estatales y de sus operaciones de gestión, el Estado se vio en la incapacidad de atender a la totalidad de los frentes económicos y sociales abiertos durante el período previo de expansión. Esto generó, de acuerdo a Moreno *“una creciente insatisfacción respecto del desempeño del gobierno y abonó el terreno para la avanzada de las posiciones políticas y económicas de derecha. En ese contexto, la corriente económica en emergencia, el neoliberalismo, va a reconstruir un discurso que coloca en el centro del debate, como el origen de la crisis económica, el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor (...). Con ello, la discusión económica, política e ideológica es nutrida por opiniones contrarias al Estado, y los beneficios alcanzados con el Estado benefactor empiezan a ser cuestionados*²⁷⁴.

²⁷³ Huerta Moreno, M. G. (n.d.). *“El neoliberalismo del Estado subsidiario”*. Consultado el 5 de Julio de 2007, en: <http://polcul.xoc.uam.mx/pyc24/huerta.pdf> Pág. 130.

²⁷⁴ *Ibíd.* Pág. 131.

Con la finalidad de justificar la crisis experimentada a partir de la década de los setenta, se señalan al tamaño del Estado y la forma de cumplir las funciones públicas como determinantes estructurales de la crisis del capitalismo, que se presentan como *“una crisis del Estado y una crisis de la administración pública de magnitud universal”*²⁷⁵.

De acuerdo a Moreno hay una serie de factores que pueden señalarse como comunes a la crisis del Estado en casi todas las latitudes, entre los cuales se incluyen: *“un ambiente ideológico adverso a los gobiernos grandes, la reducción de los ingresos públicos, el sometimiento del capital productivo por el capital financiero internacional y, por tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital”*²⁷⁶. A partir de estos factores puede comprenderse cómo la contracción económica que produjo la crisis capitalista de finales de los años setenta no sólo impidió al Estado enfrentar financieramente los cambios derivados de los nuevos patrones de acumulación, sino que volvió cada vez más difícil mantener los gastos que conlleva una política estatal activa.

El problema se revela así de forma más clara; al disminuir el nivel de ganancias como resultado de la crisis hay un menor excedente que repartir, con lo cual entran en conflicto los intereses de las diferentes clases sociales. En esta situación, las clases con un mayor poder económico tienen el poder para *“imponer al resto las condiciones de reestructuración requeridas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital”*²⁷⁷. Esa reestructuración se llevaría a cabo tanto en el terreno social como en el económico. En el primero, implicaba *“la redefinición de un compromiso estatal con el individuo, ya no con la colectividad ni en términos solidarios. En el segundo, amarrando al Estado, como a los demás agentes económicos, a la disciplina del mercado e implantando programas de ajuste económico”*²⁷⁸.

²⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 132.

²⁷⁶ *Ibíd.* Pág. 133.

²⁷⁷ *Ibíd.* Pág. 132.

²⁷⁸ *Ibíd.* Pág. 132-133.

Los señalamientos efectuados al Estado de Bienestar no vinieron únicamente del terreno económico, en lo que respecta al manejo de la política económica y de la intervención pública en las actividades económicas, sino también del terreno político y del ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras. De acuerdo a estas ideas, *“la libre competencia sirve tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, como para estimular la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. En consecuencia, cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado, si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado, hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades”*²⁷⁹.

A partir de estas consideraciones se presenta una dura oposición a la participación del Estado en la economía, en tanto se argumenta que es la actividad estatal, en especial aquella vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo, por lo cual, el neoliberalismo rechaza el intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o formas. Esto se hace extensivo aún en aquellas medidas del gobierno dirigidas a mantener los medios de consumo social o colectivo que pasan a considerarse dañinas ya que dentro del enfoque neoliberal *“la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades de los individuos produciendo distorsiones en el mercado y alterando con esto las relaciones sociales”*²⁸⁰.

En el afán de solucionar la crisis en las finanzas del Estado y con el objetivo de redefinir las relaciones entre éste y la sociedad, se establecieron una serie de medidas que incluyeron: la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público y la privatización de activos públicos.

De acuerdo a Moreno, este plan de austeridad económica implicaba *“dejar de lado las políticas públicas de intervención económica y someter a la*

²⁷⁹ *Ibíd.* Pág. 134.

²⁸⁰ *Ibíd.* Pág. 136.

*estructura de la gestión pública a una reestructuración y adelgazamiento sin precedentes, sobre todo en aquellas áreas en las que la actividad gubernamental estuviera relacionada con las esferas económicas y sociales*²⁸¹.

Esta clase de propuestas por parte de los neoliberales trajeron aparejados efectos muy notorios: en primer lugar, la subordinación de objetivos sociales como el pleno empleo y una distribución del ingreso más igualitaria a los mecanismos de regulación económica del mercado y, segundo, que los conflictos entre los intereses propios de cada clase podían resolverse mediante la disputa política, pero sólo mediante la práctica de una democracia de carácter meramente formal a través del ejercicio del voto. En lo que respecta al combate de los “problemas” de la pobreza y desigualdad, la atención gubernamental debía enfocarse *“en la creación de los esquemas jurídicos y económicos que salvaguarden la libertad individual y fomenten la libre iniciativa empresarial de los individuos, ya que el fortalecimiento de las actividades privadas traería automáticamente mejoras en las condiciones de vida de todos los individuos”*²⁸².

Todos los argumentos antes señalados, que constituyen referencias del discurso neoliberal nos muestran que esta corriente lejos de ofrecer una nueva propuesta económica formulada a partir un acuerdo social, se ha conformado *“no sólo en una contrarrevolución científica y una contrarreforma económica sino también y peculiarmente, en una contrarreforma política antidemocrática, que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que contribuyeron a la reproducción, en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista”*²⁸³.

Si dentro del modelo precedente el Estado Benefactor se consideraba moderno por su papel como promotor del proceso económico, dentro del nuevo modelo, el Estado debería reducir sus funciones a un esquema racional que se

²⁸¹ Ídem.

²⁸² Ibíd. Pág. 138.

²⁸³ Ibíd. Pág. 142.

plantea la consecución de un Estado mínimo, que se encuentre supeditado al funcionamiento del mercado, y que en materia económica sólo se encargue de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado se realicen de acuerdo con los marcos legales establecidos.

Por un lado, privilegiar la racionalidad económica y la eficiencia en cuanto a gastos e ingresos públicos permitió la reducción del déficit público en muchos países latinoamericanos. Pero lo anterior se obtuvo con la cancelación de programas sociales de educación y salud, con el redimensionamiento de la administración pública y con la eliminación de subsidios al campo y al sector productivo. Esto es consistente con la redefinición de las funciones sociales y los criterios de racionalidad económica esenciales del modelo económico neoliberal, donde el acotamiento del gasto destinado a inversiones y programas sociales es fundamental, a pesar de que en el camino se haya mermado la capacidad institucional del sector público para atender las demandas de servicios básicos más apremiantes.

3.3 Consolidación del neoliberalismo como modelo hegemónico de política económica

3.3.1 La implementación del modelo neoliberal en Latinoamérica: El “Consenso” de Washington y los Programas de Ajuste Estructural (PAE)

En el nivel internacional, no es hasta 1973 con la crisis del petróleo, que el Estado de Bienestar comienza a mostrar signos de desgaste. Durante ese período, en América Latina, la existencia de una gran abundancia de recursos financieros depositados en el sistema financiero internacional, da lugar a una gran expansión del crédito, el cual se canaliza en buena medida hacia el financiamiento de grandes déficits de los gobiernos latinoamericanos los cuales fueron cubiertos con un mayor endeudamiento externo. Este endeudamiento irresponsable trae consecuencias que no emergen hasta una década más

tarde, en el momento en el cual las economías latinoamericanas carecen de los recursos para hacer frente a los compromisos de pago de las deudas adquiridas.

Esta notoria incapacidad de pago desemboca en la crisis de la deuda de agosto de 1982, en el marco de la cual se evidencia como las economías latinoamericanas comienzan a sufrir grandes dificultades para alcanzar niveles apropiados de financiamiento externo. En los siguientes años y ante la ausencia casi completa de financiamiento por parte de los bancos comerciales, a las economías latinoamericanas les son impuestas una serie de programas de ajuste con el objetivo señalado de generar una gran cantidad de divisas que se destinarían al pago de los compromisos de las deudas contraídas en los años anteriores.

De esta manera, el fracaso experimentado por los programas implementados en forma previa a la crisis de la deuda, se presenta como la situación propicia para que el neoliberalismo difunda sus propuestas de gobierno. Tanto los organismos de crédito (especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), como economistas y una minoría del espectro político, comienzan a “sugerir” una serie de profundas reformas económicas como la única salida ante la crisis, con lo cual las propuestas neoliberales, comienzan a estructurarse en forma de “recetas” de ajuste.

En este marco, el gobierno de los EE.UU. repite la propuesta del plan Baker de 1985 e impulsa en 1989, el plan Brady, el cual tenía como finalidad, *“aliviar el cronograma de pago a las economías con un alto nivel de endeudamiento”*²⁸⁴. Sin embargo, el costo para alcanzar las metas del plan era muy claro, pues implicaba llevar a cabo un profundo proceso de reforma de la economía (sobre todo con medidas tendientes a disminuir el déficit fiscal) y es a partir de aquí, que se generaliza a todo el continente latinoamericano la difusión de los Programas de Ajuste Estructural (PAE).

²⁸⁴ Op. Cit. Gigli. Pág. 8.

La expresión “Ajuste Estructural” hace referencia a un conjunto de políticas muy amplio, que abarcan de acuerdo al discurso neoliberal *“la estabilización macroeconómica de corto plazo y las transformaciones de largo plazo encaminadas a readaptar la estructura productiva a la demanda del mercado mundial”*²⁸⁵. Las exigencias formuladas en relación a los pagos de la deuda externa, - es decir, la “condicionalidad” del ajuste -, fueron el resultado de “negociaciones” entre las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos de los países afectados, en las cuales los gobiernos se encontraban en una posición de inferioridad, contando con un margen de acción muy reducido. En consecuencia, en términos generales, los PAE han tenido componentes muy similares, aplicándose en forma de un “recetario” único.

En contribución a esta lógica se produce la adopción del “Consenso de Washington” como matriz de política económica, lo cual es en buena medida resultado de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las instituciones financieras internacionales y, en particular, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. A pesar que el ajuste se concibió en un primer momento, dentro del discurso neoliberal, como un instrumento para promover la estabilización a corto plazo, pronto se convirtió en un instrumento para impulsar la reforma política a largo plazo, incluyendo dentro de la condicionalidad de los pagos sobre la deuda amplias medidas de apertura externa, liberalización comercial y eliminación de restricciones a la inversión extranjera y a la actuación de las corporaciones transnacionales.

Así, las “reformas estructurales” llevadas a cabo en Latinoamérica durante la década del noventa estuvieron fuertemente inspiradas en lo que se conoció como el Consenso de Washington. De acuerdo a la perspectiva de este, la crisis económica de los setenta y ochenta en los países latinoamericanos fue causada *“por la inviabilidad de las políticas de intervención*

²⁸⁵ Sanahuja, J. A. (n.d). *“Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización”*. Consultado el 12 de junio de 2007, en: <http://www.fongdcam.org/paginas/recursos/contenido1.asp?g=2&p=1&r=1&c=1&sc=1> Pág. 3.

*estatal que, al violar las leyes del mercado, pusieron trabas estructurales al crecimiento económico*²⁸⁶.

Como resultado de esta interpretación, las políticas de reforma estructural debían estar enfocadas a eliminar las restricciones al funcionamiento de los mercados. Ello implicaba la liberalización del comercio, la desregulación de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo. Asimismo, con las reformas debía buscarse limitar la intervención estatal en la economía, lo cual se lograría a través de la privatización de las empresas públicas, la reducción del déficit fiscal y la reducción del gasto público (en particular, de aquel que implicaba una redistribución “no mercantil” de los ingresos y la riqueza). En resumidas cuentas, estas políticas suponían que *“el Estado y las sociedades debían asumir el “imperativo de la austeridad” y hacer frente a las restricciones que el “mercado” y la racionalidad microeconómica imponían*²⁸⁷.

Los postulados del denominado “Consenso” de Washington fueron contruidos por sus teóricos en un proceso llevado a cabo entre la crisis de mediados de los setenta y la instalación de las políticas liberal - conservadoras en Gran Bretaña y EE.UU. a fines de esa década, y sus argumentaciones se potenciaron con la caída del socialismo en el este de Europa. Sus ideas estaban fundamentadas en un diagnóstico que adjudicaba los desequilibrios macroeconómicos de cada país a la política adoptada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la cual había sido dirigida, en la región latinoamericana, a realizar un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI).

Dentro de este contexto se impulsan las medidas contenidas en el Consenso de Washington, el cual asocia al proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) con un proceso de ineficiencia en la

²⁸⁶ Féliz, M. *“La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los ‘90”*. En Álvarez Leguizamón, S. *“Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores”*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005. Pág. 277.

²⁸⁷ Ídem.

asignación de los recursos y atribuye a la intervención del Estado en la economía con el origen de todos los desequilibrios. Los teóricos del Consenso de Washington sostenían que los desequilibrios macroeconómicos que los países latinoamericanos habían experimentado no poseían un carácter de corto plazo, en tanto que los déficits fiscales y del sector externo, habían dado lugar a una situación que no podía modificarse en el corto plazo ante lo cual resultaba necesario llevar a cabo un cambio completo en el régimen económico imperante en ese momento. De tal suerte, *“las políticas inspiradas en el Consenso de Washington señalaban la necesidad de aplicar, no únicamente medidas de estabilización en el corto plazo, sino también cambios estructurales que se constituían en la única alternativa para superar los desequilibrios de las economías en desarrollo”*²⁸⁸.

El menú de políticas identificado por John Williamson en 1990 contiene un decálogo instrumental a ser utilizado para la superación del modelo "estatista" y recuperar el camino del crecimiento. Básicamente esos instrumentos están centrados en:

1. Reducción del **déficit fiscal** a no más de 1 ó 2 puntos porcentuales del PIB. En tanto que este se señala como el origen de los desequilibrios y se suponía vinculado a la ineficiencia y corrupción instalada en él aparato estatal.
2. Disminución del **gasto público** eliminando subsidios diversos y concentrando la gestión estatal social en educación primaria y salud para los más desprotegidos. Con esto se abre lugar al cobro de tarifas educativas, y al desarrollo de la medicina prepaga. Lo que se presenta es una concepción mercantilizada de la educación, la salud y otros derechos que históricamente habían sido provistos a través del gasto del Estado.

²⁸⁸ Gambina, J. C (n.d). *“Estabilización y reforma estructural en Argentina”*. Consultado el 12 de Junio de 2007, en <http://fisyp.rcc.com.ar/4.Gambina.EstRefEstructural.pdf> Pág. 4.

3. Acrecentamiento de la **recaudación impositiva** con base en la ampliación y generalización de la base imponible, con lo que se modifican particularmente los impuestos indirectos. En el caso de impuestos directos se disminuyen los mínimos no imponibles, con lo que se afecta a la población de menores recursos.
4. Establecimiento de **tasas de interés** positivas como forma de atraer capitales y evitar la fuga. Lo que se pretende es incrementar la tasa de ahorro interna de tal manera que se favorezca la inversión privada.
5. Fijación de **tipo de cambio** estable. Esta medida pretende favorecer las exportaciones que sustenten el financiamiento del sector externo (dependiente de insumos y capital), y al mismo tiempo dar seguridad a los inversores.
6. Eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias, favoreciendo la **apertura comercial**. Esto implica un proceso creciente de desprotección de la producción local en un contexto de mayor exposición a la producción externa.
7. Favorecer una legislación de **Inversiones Externas** atractivas, con lo que se busca fomentar la atracción de capitales y tecnología.
8. Asentar la estrategia de acumulación en la **Iniciativa Privada** con lo cual se estimula la privatización de las empresas públicas.
9. **Desregular** la economía, particularmente el mercado de trabajo, para eliminar las "distorsiones" impuestas en el período previo por las demandas de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.
10. Impulsar las reformas institucionales que aseguren los **derechos de propiedad**.

Es muy evidente entonces cómo se induce un desarrollo basado en el capital privado en deterioro del público, implementando a la vez un nuevo mecanismo de funcionamiento del Estado con el objetivo de favorecer la

rentabilidad del capital y con una concepción fundada en la promoción de los intereses del capital transnacional.

Es muy importante hacer notar que, aún y cuando la implementación de los PAE, en el contexto de la formulación del Consenso de Washington, fue posible en buena medida debido a una serie de fenómenos históricos ocurridos en el período de crisis, (elevado endeudamiento externo, grandes déficits fiscales, altas inflaciones), la finalidad última de estas medidas, y que debe servir para comprender el verdadero motivo de su aplicación, es la reestructuración de las condiciones de producción a favor del capital, con lo cual se perseguía, en última instancia, hacer frente a la crisis y evitar que siguiera cayendo la tasa de ganancias, para lo cual los países capitalistas industrializados comenzaron a realizar procesos de ajuste estructural que tuvieron serias y directas repercusiones tanto en esos países como en los países subdesarrollados con los cuales mantenían relaciones comerciales.

De esta manera, la estrategia contenida en el Consenso de Washington, formulada a principios de los años ochenta, representaba una iniciativa de recuperación económica basada en la transformación de las condiciones mundiales del crecimiento económico capitalista, que implicaba principalmente, entre otras cosas, construir un espacio “único” de valorización (de rentabilización) del capital. Y este objetivo requería lo siguiente:

- a) libre acceso a los activos (o sea, a las fuentes de valor, de producción de beneficios);
- b) libre acceso a los mercados (al ser estos los espacios donde se lleva a cabo la realización y obtención de los beneficios); y
- c) condiciones que posibilitaran las operaciones anteriores (es decir, creación de mercados allá donde no los hubiera, profundización de los ya existentes, eliminación de las trabas institucionales a su funcionamiento, reorganización de las empresas para acoplarlas al nuevo proceso global, etc.). Esto resultó de vital importancia para los capitalistas en tanto que *“la estructura mundial*

*resultante de la posguerra ya no les resultaba de utilidad para la consecución de los objetivos anteriores, por lo cual debía ser reformada, y en consecuencia, también debía de reformarse la superestructura que, diseñada en Bretton Woods, había “regulado” la fase de crecimiento anterior*²⁸⁹.

Para justificar la aplicación práctica de este conjunto de medidas se criticó la participación del Estado el cual fue señalado como causante principal de la crisis; *“para reducir el déficit fiscal se frenó la incorporación de nuevos empleos en el sector público y se desencadenó un proceso de privatización de las empresas públicas, aduciendo obsolescencia, mal desempeño, baja productividad, deficiente competitividad, gestiones económicas fraudulentas y tarifas subsidiadas por debajo del costo. Se iniciaron los procesos de privatización de los servicios públicos encargados de la reproducción de la fuerza de trabajo (educación, salud, vivienda, transporte, recreación) y se adoptaron políticas de “flexibilización” salarial. La apertura al comercio internacional y la reducción de las barreras aduaneras, frenaron los procesos de sustitución de importaciones y provocaron la reducción del mercado para los productos fabricados en esos países y el cierre de numerosas empresas, esencialmente las de pequeña y mediana dimensión*²⁹⁰.

Asimismo, a pesar que se aboga claramente por la reducción en la participación del Estado, el conjunto de estas medidas presuponen un papel activo de este pues, para su eficaz ejecución, se necesita que sean promovidas desde el mismo ámbito del Estado; es decir, *“el Estado se ve obligado a tomar medidas de automutilación*²⁹¹.

²⁸⁹ Martínez Peinado, J. (n.d). *“Reformas, desigualdad económica y nueva pobreza”*. Consultado el 10 de Junio de 2007, en: <http://www.redem.buap.mx/word/javier5.doc> Pág. 3.

²⁹⁰ Neffa, J. C. *“Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe”*. En Álvarez Leguizamón, S. (compiladora). *“Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores”*. CLACSO, Concejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires; 2005. Pág. 198-199.

²⁹¹ Quintanilla, S. *“El proceso de privatización de servicios públicos y los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador”*. Departamento de derechos económicos, sociales y culturales. PDDH. Marzo, 1998. Pág. 30.

Si observamos las medidas señaladas en los PAE, cada una de ellas implica que el Estado se auto limita en su rol y sus funciones. Implica que el Estado se abstenga en forma voluntaria de intervenir para regular los desequilibrios entre oferta y demanda y permita que las fuerzas económicas compitan entre sí “libremente”. Esta competencia resulta, no obstante, completamente desigual ya que no todas estas fuerzas pueden competir al contar con bases productivas y tecnológicas muy disímiles, y en tanto que muchas de ellas no poseen experiencia en contactos comerciales y financieros internacionales.

Al mismo tiempo, se espera que el Estado no intervenga o que su intervención en la regulación de salarios (el salario mínimo por ejemplo) sea disminuida. Además, se presiona para la eliminación o disminución progresiva de los gravámenes arancelarios de carácter proteccionista, con lo cual se deja expuesto al aparato productivo y al mercado nacional a las fuerzas competitivas de empresas transnacionales, llevando a la quiebra a todas las empresas nacionales que no puedan competir con las extranjeras. De esta suerte, sólo aquellas empresas nacionales o internacionales residentes en el país que cuenten con el capital necesario para reorganizar su producción respecto a los parámetros tecnológicos imperantes cuentan con alguna oportunidad de sobrevivir a la competencia externa.

De igual manera, se impulsa desde el Estado el proceso de desregulación del mercado de productos y servicios públicos, fomentando la privatización de dichos productos que se encargan de suplir necesidades básicas, que se encuentran incluidas junto a otras, en la normativa internacional relativa a los derechos económicos, sociales y culturales.

Los Estados, particularmente en América Latina, fueron inducidos a una reforma de su gasto, utilizando de forma muy conveniente como razones: *“la presión por garantizar el pago de la deuda externa acumulada, equilibrar la*

*balanza de pagos y el déficit presupuestario y las presiones del capital internacional*²⁹².

El argumento de que el Estado con su función reguladora de precios y proveedor de servicios públicos, distorsiona el mercado y coarta el libre juego de la oferta y la demanda, justificó la contracción de tales funciones. Bajo ese argumento se tiende a suprimir la función redistributiva de la riqueza social, así como su activa participación en la regulación de aspectos del mercado y la economía.

La reducción de las funciones del Estado y su implicación sobre las necesidades económicas de la sociedad se manifiesta, entre otros, en *“la reducción del gasto público en los servicios sociales, la desregulación de las relaciones obrero-patronales y en la venta de las empresas estatales”*²⁹³.

En la justificación por la reducción del gasto público se señala el déficit fiscal y la necesidad del pago de la deuda externa; para impulsar la apertura del comercio internacional, se argumenta que el Estado, *“al mantener su proteccionismo, distorsiona los precios a favor de un aparato productivo local obsoleto, poco eficiente y de menor calidad que productos similares provenientes del exterior; para realizar el recorte de personal se ha argumentado que el Estado no debe sostener una enorme plantilla que tiene prácticas laborales burocratizadas e ineficientes, de bajo rendimiento y mal servicio; para suprimir o disminuir la regulación de las relaciones empleado-empleador, asalariado-patrono, se sostiene que las “cargas sociales” (tales como la seguridad social) constituyen una traba que reduce la inversión, la acumulación y el ahorro nacional”*²⁹⁴. De igual manera, aunque no se señale abiertamente, se considera que la organización obrera o gremial de los trabajadores públicos y privados en sindicatos constituye un factor de desestabilización que ahuyenta las inversiones en un país determinado.

²⁹² *Ibíd.* Pág. 131.

²⁹³ *Ibíd.* Pág. 132.

²⁹⁴ *Ídem.*

Una vez hemos estudiado el nuevo papel otorgado al Estado en el contexto de las reformas, cabe recordar por otro lado, que uno de los objetivos declarados de las reformas era permitir recuperar el crecimiento económico, lo cual traería como consecuencia el mejoramiento en el bienestar de la población. De manera específica, se señalaba al crecimiento económico como el medio ideal para reducir la pobreza, y en menor medida la desigualdad social. En este sentido el Banco Mundial afirmaba que *“con el paso del tiempo, los pobres ganarán por la restauración del crecimiento sostenido que resultará de ajustes exitosos”*. Dicha afirmación implicaba dos relaciones de causalidad, dado que suponía que las reformas causarían el crecimiento económico y que simultáneamente este reduciría la pobreza. A pesar que en un primer momento se estimaba posible que las reformas tuvieran efectos negativos para la mayoría de la población –sobre “los pobres”, en el lenguaje del Banco Mundial – favoreciendo solamente a los sectores más privilegiados de la sociedad, *“con el tiempo el crecimiento económico debería incuestionablemente “derramar” sus beneficios al conjunto”*²⁹⁵.

Vemos entonces cómo este enfoque señala al crecimiento económico como un medio “irrefutable” para la reducción de la pobreza. Así, Whitehead señala que *“es obvio que si el nuevo modelo económico produce un crecimiento acelerado a largo plazo [...] con el tiempo se reducirán los números de quienes viven en la extrema pobreza. Con mayor optimismo, un nuevo modelo que a largo plazo ofrezca una economía más flexible, abierta y dinámica, gobernada por procesos democráticos, tendrá una tendencia interna a canalizar recursos en aumento hacia la reducción de la desigualdad social”*²⁹⁶. Sin embargo, existía un reconocimiento de que el crecimiento por sí solo podría generar una reducción demasiado lenta tanto de la pobreza como de la desigualdad.

²⁹⁵ Op. Cit. Félix. Pág. 278.

²⁹⁶ Idem.

La evidencia histórica de la mayoría de países latinoamericanos permite refutar estas argumentaciones ya que, *“no solamente las reformas no lograron reducir de manera sostenida los niveles de pobreza y desigualdad, sino que el conjunto del proceso de crecimiento económico, que ciertamente se produjo durante algunos años, entró en una crisis de gran magnitud”*²⁹⁷. No obstante a ello, en lugar de descartar por completo el enfoque utilizado, los sectores dominantes reelaboraron su propuesta promoviendo una serie de reformas de “segunda generación” que servirían para corregir los defectos de las primeras. Estas reformas incorporan a las reformas estructurales políticas específicas de combate a la pobreza definida como “extrema”. Es decir, no todos los “pobres” serían elegibles para ser “ayudados”. Por otra parte, en muchos casos se señalaba que las reformas se habían encarado de manera incompleta y que los gobiernos habían sido incapaces de implementarlas como era requerido.

De esta forma, al poner como patrón esencial de su éxito al crecimiento acelerado de la economía, las políticas del Consenso de Washington se organizaron en torno a lo que podría denominarse como un “fetichismo del crecimiento económico”. Así, la convicción certera de que la mera acumulación de mercancías es un síntoma de bienestar en aumento, en tanto que da cuenta de los logros de una sociedad, surge, como señala Marx, de la apreciación de que *“la riqueza en las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un ‘enorme cúmulo de mercancías’*²⁹⁸. Sin embargo, existe una dificultad claramente manifiesta en la medición del crecimiento en economías con altos niveles de desigualdad distributiva. En consecuencia, el mero crecimiento económico no puede ser tomado como un indicador agregado de la evolución del bienestar material del conjunto de la población de un país. Esto resulta aún más claro en países como los latinoamericanos, donde la desigual distribución de los recursos es extrema.

²⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 278.

²⁹⁸ *Ibíd.* Pág. 279.

Por otra parte, y de forma contraria a lo que sostiene una gran parte de los autores neoliberales, especialmente aquellos que defendieron e impulsaron el proceso de reformas estructurales, creemos que éste tuvo como orientación central restablecer la hegemonía del capital en el proceso de producción y reproducción de las sociedades latinoamericanas. Por lo tanto, si se ha producido crecimiento económico este ha constituido únicamente un resultado casual derivado del inicio de un nuevo proceso de valorización de capital, y no su verdadero objetivo. Esto se vuelve notorio cuando Marx señala que *“el objetivo de la producción capitalista es la producción de plusvalor, el soporte material del mismo son los valores de uso”*²⁹⁹ (en tanto el plusvalor está contenido en el valor de cambio de las mercancías).

Además, debido a las características y objetivos del proceso de reformas, su éxito en términos de los objetivos del capital implicaba primordialmente una nueva imposición del disciplinamiento social. En términos prácticos, esto implicaba el control de los procesos directos de trabajo y en consecuencia tanto de los trabajadores ocupados así como de aquellos “excluidos”, “marginados” o “pobres”. De ello se deriva que, al reanudarse la acumulación de capital y el crecimiento económico, resultaba muy probable que las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población se deterioraran, ya que la desarticulación (debilitamiento) del poder de los trabajadores en el proceso de producción era condición necesaria, teniendo como efecto el deterioro en sus condiciones de vida.

Por una parte, las políticas emprendidas dentro de los programas de ajuste buscaron incrementar la separación de los productores directos, los trabajadores, de sus medios de trabajo (los medios de producción) y de los medios de su propia reproducción. O lo que es lo mismo, *“alimentar su dependencia de la participación en el mercado como consumidores atomizados y como vendedores (individuales) de su fuerza de trabajo”*³⁰⁰. Por otro lado, con

²⁹⁹ *Ibíd.* Pág. 291-292.

³⁰⁰ *Ibíd.* Pág. 292.

las reformas se buscaba recuperar a favor del capital el control de los procesos de producción y reproducción de las relaciones sociales capitalistas como instrumentos para la generación del excedente resultante del trabajo colectivo de los productores directos y la apropiación de éste por parte de los capitalistas. De esta forma *“si la crisis del capitalismo en Latinoamérica fue, el resultado de la dificultad del capital (de las empresas capitalistas) para articular procesos de acumulación que permitieran sostener una generación adecuada de plusvalor, las reformas estructurales fueron los instrumentos de una estrategia articulada con el fin de inclinar nuevamente la balanza del poder social claramente a favor de este”*³⁰¹.

Esta separación de los trabajadores de los medios de producción y de los medios de su propia reproducción es claramente evidenciable dentro de las reformas estructurales en Latinoamérica. Por un lado, a través de una serie de acciones durante la primera mitad de la década del noventa el capital favoreció un proceso de “acumulación originario” que dio lugar a una gran concentración de capital en poder de los sectores capitalistas dominantes de una forma que no había sido posible en los años previos. De esta suerte, *“la transferencia de activos del sector público al sector privado a través del proceso de transferencia de las empresas públicas al capital (privatizaciones), la reestructuración del endeudamiento público y la nueva estructura de distribución de ingresos crearon las condiciones para el despegue de un nuevo ciclo de acumulación de capital”*³⁰². Por otro lado, buena parte de las reformas estructurales establecieron una mayor separación entre los productores directos y sus condiciones materiales de vida.

Con las reformas estructurales, se buscó asimismo influir en las distintas facetas del proceso de organización capitalista de la producción. Ello implicaba, por una parte, recuperar la capacidad de generación de un excedente productivo mediante la obtención de mayores niveles de plusvalor (plusvalor),

³⁰¹ Ídem.

³⁰² Ibíd. Pág. 294-295.

para lo cual debían incrementar la productividad del trabajo reorganizando los procesos de trabajo con el afán de acrecentar el producto del trabajo social. Pero, de manera simultánea, el capital buscó desarticular la capacidad de resistencia de los trabajadores con el fin de impedir que los mismos pudieran reclamar ese excedente, resultado del trabajo colectivo. En efecto, *“en cualquier sociedad la separación y división en las relaciones sociales de quienes son productores directos permite a aquellos que median entre ellos capturar los resultados de la cooperación del trabajo en la producción”*³⁰³. Esto implica dentro de la sociedad capitalista, que mientras el capital paga a los trabajadores como si actuaran como individuos separados (pagándoles un salario igual al costo de reproducción de su fuerza de trabajo), el capitalista se apropia de los resultados de su cooperación sin costo alguno. *“Las reformas debían, a un solo tiempo, garantizar para el capital la generación de plusvalor y su apropiación capitalista”*³⁰⁴.

Las reformas estructurales, debían posibilitar por una parte la “combinación” renovada de los trabajadores incrementando la productividad del trabajo social por encima de sus costos necesarios (el valor de su fuerza de trabajo), así como permitir la separación de los mismos de manera de garantizar para el capital el “derecho”, como mediador del proceso de producción, a los frutos del trabajo social excedentario.

La descomposición política de la clase trabajadora y la constitución de una nueva subjetividad del trabajo fueron esenciales a comienzos de los noventa, tanto para conseguir la nueva “combinación” del trabajo social (con nuevas formas de organización de los procesos de trabajo y nuevas reglas de gestión de la fuerza laboral, etc.) como para asegurar la “separación” necesaria de los trabajadores. *“La reestructuración del capital a escala social requería el disciplinamiento de los trabajadores para poder avanzar, y simultáneamente debía tener como consecuencia ese disciplinamiento para que el capital pudiera*

³⁰³ *Ibíd.* Pág. 298-299.

³⁰⁴ *Ibíd.* Pág. 298-299.

*apropiarse de los frutos de esa reestructuración*³⁰⁵. Es probablemente por ello que el proceso de reformas implicara combinar niveles inusitados de intervención “no-económica” junto con la expansión de la “mano invisible” del mercado. Por ende, las propias reformas estructurales que abogaban por la salida del estado suponían una resuelta intervención estatal. Así, *“el Estado intervino directamente modificando la distribución de recursos y derechos, siendo actor clave en la nueva “acumulación primitiva”, al tiempo que así estableció las bases para que el capital pudiera luego, no a través de las “fuerzas del mercado” sino en el marco de nuevas “instituciones” que reconocen la nueva correlación de fuerzas, establecer por sí mismo una nueva disciplina social*³⁰⁶.

3.3.2 La aplicación de los programas de ajuste estructural en El Salvador

El nuevo modelo económico propuesto en El Salvador, el modelo neoliberal, era el mismo que se había estado aplicando sistemáticamente en toda América Latina, a través de los PAE y los PEE, y en el caso salvadoreño se presentaba como “esencial” para superar la crisis. No obstante, la presión por parte de los organismos internacionales (FMI y BM) para echarlo a andar en el país no era la misma que en la región, debido al conflicto armado de los ochenta. En ese momento, la principal ayuda internacional que recibía El Salvador era la de USAID, *“cuyo fin era más bien evitar que el país fuera tomado por los entonces llamados “comunistas”*³⁰⁷. En ese momento toda la política del país estaba enfocada en ese objetivo. Aunado a esto, el partido político en el poder (Partido Demócrata Cristiano, PDC), no se mostraba como el mejor medio para la introducción de los PEE y los PAE en la economía salvadoreña.

³⁰⁵ *Ibíd.* Pág. 302-303.

³⁰⁶ *Ídem.*

³⁰⁷ Escobar, B.; Zepeda, C. *“La economía solidaria como alternativa económica para El Salvador”*. Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2003. Pág. 34.

En 1989 la derecha empresarial retoma la conducción de su proyecto político y económico, administrado por décadas por el estamento militar y durante una década por la Democracia Cristiana, de manera que con la instalación de ARENA en el gobierno, y con la finalización del conflicto armado, se crean las condiciones para la aplicación del modelo neoliberal, el cual retoma la agenda propia del capital salvadoreño y las reformas estructurales que contemplaban los PAE y los PEE, a través de las condicionalidades establecidas en los préstamos de las instituciones financieras internacionales.

Un elemento político importante fue la confianza del sector privado en el gobierno ya que, *“liberó todas las dificultades que la aplicación de la política económica había enfrentado en la década anterior ante el divorcio, en términos prácticos, entre la empresa privada y la administración demócrata cristiana. (...) La identificación entre la empresa privada y la nueva administración gubernamental fue tan intensa a partir de mediados de 1989, que las oposiciones por parte del sector privado, que normalmente experimentan algunas reformas económicas en las aplicaciones de los programas de estabilización y ajuste estructural, no existieron en El Salvador, y los costos, que trae consigo la reforma comercial, fueron asumidos sin mayor cuestionamiento por el sector privado [tomando en cuenta la protección del gobierno a las empresas insignias del bloque empresarial hegemónico salvadoreño: CESSA, La Constancia, DIDEA, etc. Después de todo, y como se ve claramente en la actualidad, los militantes del partido son los mismos empresarios del bloque].³⁰⁸”* Así, de acuerdo al discurso gubernamental difundido a inicios de la década de los noventa, la década de conflicto armado aunada al mal manejo de política económica por parte del PDC había desembocado en una crisis económica, con lo cual el conjunto de medidas impulsadas desde la esfera gubernamental en esos años tenían como misión rescatar al país.

³⁰⁸ *Ibíd.* Pág. 36.

Acorde a los planteamientos teóricos de los PAE y PEE, el programa salvadoreño se caracterizó por un ambicioso proceso de liberalización y desregulación de la economía y, en concordancia a la propuesta neoliberal, se llevó asimismo un profundo proceso de reforma del Estado. La consolidación en el país del nuevo modelo económico neoliberal se ha posibilitado por el proceso de reforma que se ha implementado de manera ininterrumpida por las cuatro administraciones de ARENA.

El proceso de ajuste salvadoreño estuvo enfocado, sobretodo en los primeros años, en la destrucción del modelo económico basado en la industria sustitutiva de importaciones (ISI), desde las políticas de desregulación, liberalización y privatización que el Estado implementó agresivamente. El informe del PNUD del 2001, señala que *“... la fuerza de las reformas se puso en la desestatización (privatización), en la desregulación (liberación de precios y poca intervención estatal), y en la desprotección (liberalización comercial). Sin embargo, el proceso descuidó la modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción de igualdad de oportunidades”*³⁰⁹.

Entre otras medidas llevadas a cabo dentro del marco de reformas en El Salvador encontramos la eliminación temprana de la inmensa mayoría de controles sobre precios de bienes de consumo popular; se liquidó el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) y los controles de precios; eliminación de subsidios a los servicios básicos (agua, electricidad y recientemente el transporte público); eliminación del monopolio estatal en la comercialización del café, y en la importación de petróleo.

En materia impositiva se llevó a cabo una disminución de las tasas de impuestos sobre la renta, eliminación del impuesto al patrimonio y la introducción e incremento de los impuestos indirectos (IVA). De esta forma, el nuevo sistema creado en el marco de la reformas fue modificado para basarse principalmente en los impuestos indirectos.

³⁰⁹ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD. *“Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador”*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, San Salvador, 2003. Pág. 17.

A nivel de la política de gasto público se dan los *“despidos selectivos y masivos de empleados públicos; compactación de entidades públicas (eliminación de Ministerios); financiamiento del gasto con ingresos provenientes de privatizaciones; uso creciente del endeudamiento externo; creación o modernización de subsidios e incentivos para el sector exportador (modernización del régimen de zonas francas (exención total de impuestos), y aplicación de tasa 0% del IVA y devolución del 6% para exportadores); eliminación de controles sobre tarifas públicas, o actualización según mecanismos de mercado; cobro de servicios de salud y educación pública³¹⁰”*.

La identificación mostrada por las políticas implementadas por ARENA con los principios promulgados por las instituciones financieras internacionales en dicho período, así como respecto a los intereses de los sectores más poderosos de la empresa privada, fueron claves para el compromiso de USAID a apoyar el programa económico de ARENA desde 1989, *“gesto que fue clave para el acercamiento del gobierno con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), quienes, desde la perspectiva gubernamental estaban llamadas a jugar un rol fundamental en la estrategia política del gobierno. Esto era así pues no solamente era importante obtener recursos económicos y asistencia técnica para la implementación de la reforma económica, sino también para crear un frente político lo suficientemente fuerte para asegurar su viabilidad política y para reducir las resistencias de aquellos sectores empresariales que no estaban totalmente de acuerdo con el programa³¹¹”*.

Luego de cuatro administraciones consecutivas del partido ARENA la política gubernamental se ha enfocado en dar seguimiento y profundizar en algunos casos las medidas neoliberales emprendidas. La imposición del modelo neoliberal en El Salvador, a partir de la alianza formada por gobierno, empresa privada y organismos financieros internacionales, ha tenido un objetivo muy claro: reestructurar las condiciones de producción a favor del capital, con el

³¹⁰ *Ibíd.* Pág. 18.

³¹¹ *Op. Cit.* Escobar. Pág. 38.

objetivo de garantizar el incremento en las tasas de ganancia a costa del empobrecimiento de la clase trabajadora.

3.3.3 La flexibilización laboral y su impacto sobre la profundización de la pobreza

Las políticas de flexibilización laboral surgen en la década de los ochenta y, de acuerdo al argumento neoliberal, buscan responder al fallo de los mecanismos habituales para combatir el desempleo. Se argumentaba asimismo que el funcionamiento de los mercados de trabajo resultaba esencial para el crecimiento económico y que debían abolirse aquellas opiniones que cuestionaban la supresión de las normas y reglamentaciones que imposibilitaban la adaptación del mercado de trabajo a la competencia externa y a las exigencias impuestas por los cambios productivos y tecnológicos.

Las políticas de flexibilización laboral estaban dirigidas a influir en las actividades de las empresas mediante la reducción en los costos laborales, como por ejemplo la disminución en cotizaciones de seguridad social o el estancamiento de los salarios mínimos, cambios en los marcos institucionales tales como elementos de la legislación laboral referentes a horarios y contratos más flexibles, y modificaciones en las modalidades de contratación colectiva.

En tanto que las políticas de flexibilización han tendido a hacer énfasis en la desregulación y en la reducción de los costos laborales para las empresas, perjudican la estabilidad de los empleados al adoptar modalidades de contratación alternativas y aminoran sus niveles de prestaciones en materia de salarios, seguridad social y otros beneficios. Las multinacionales, debido a su naturaleza errante, también afectan la estabilidad de los trabajadores en particular cuando se toman decisiones de traslado o cambio en los procesos productivos.

Como podemos observar, en lo que respecta a la flexibilización del mercado laboral, con los PAE y PEE se persigue la redistribución del excedente

social en contra del trabajo y a favor del capital. Las reformas económicas aplicadas en El Salvador han sido congruentes con esa visión, ya que a través de la flexibilización de las relaciones laborales, se ha permitido la transformación de la estructura de distribución del ingreso de manera que privilegia principalmente a los empresarios respecto de los trabajadores.

Así un estudio de FESPAD señalaba que la flexibilización del mercado laboral *“se ha dado principalmente por medio del relajamiento en la aplicación de las normativas laborales vigentes, la aplicación de ciertas medidas de política lesivas a los derechos de trabajadores y trabajadoras, y en menor medida por la reforma de los marcos legales”*³¹².

Dentro del caso que nos ocupa, es posible reconocer diferentes mecanismos que han sido empleados para deteriorar la participación del trabajo en la distribución del excedente social. El empleo ha sido omitido de manera sistemática como variable endógena de los programas económicos, lo cual es parte del mismo esquema de flexibilización laboral, *“dando lugar a la ausencia de una política laboral, de ingresos y salarios, amplia y explícita durante estos trece años de ajuste estructural que acompaña a la programación monetario-financiera que se ha aplicado con los PAE”*³¹³.

Asimismo, es posible identificar que, para el caso de aquellas instituciones que tienen un papel trascendente en cuanto a la vigilancia de los derechos laborales, las reformas no han puesto prioridad alguna en torno a su fortalecimiento. Entre estas instituciones tenemos: Ministerio de Trabajo (su papel supervisor y la generación de estadísticas), las dependencias del órgano judicial encargadas de la aplicación de la justicia laboral, el Ministerio Público (Procuraduría General de la República) y las instituciones de la seguridad social y pensiones (ISSS e INPEP) que tienen competencias laborales.

Pueden identificarse de igual manera otras medidas tales como *“ajustes salariales acomodaticios al resto de políticas y por debajo de la inflación;*

³¹² Op. Cit. FESPAD. Pág. 20.

³¹³ Ídem.

congelamiento de facto de los salarios mínimos desde 1998 y de los salarios del sector público durante algunos años; congelamiento de la revalorización de las pensiones en 2002; despidos de trabajadores sindicalizados y organizados del sector público; y complicidad al irrespeto del derecho de libertad de organización en el sector privado, principalmente de maquila y en el sector público: despidos en el sector público por la supresión arbitraria de plazas; tolerancia y complicidad en las violaciones al derecho a la contratación colectiva; negativa a dar personalidad jurídica a sindicatos del sector público³¹⁴.

El denominador común en todas estas medidas es que han tenido como finalidad explícita deteriorar la participación de los trabajadores en la distribución del excedente social en favor del capital o lo que es similar, restringir la participación del trabajo.

En lo que respecta al impacto de los programas de ajuste estructural sobre los niveles de empleo y desempleo en el país, de acuerdo a estimaciones elaboradas por FUNDE para el año 2003, al considerar a la población en edad de trabajar (mayores de 10 años) puede constatarse que los empleados urbanos plenos representan el 21% del total de la población en edad de trabajar. Al tomar en consideración que este sector es aquel en el cual se perciben mayores niveles de ingreso o mejores prestaciones laborales, se tiene que tan sólo una quinta parte de la población mayor de diez años tiene condiciones dignas de empleo³¹⁵.

De acuerdo a la misma fuente, el subempleo urbano y desempleo total representan en conjunto un 13% de la población en edad de trabajar, lo cual evidencia que un porcentaje considerable de la población no consigue insertarse en el mercado de trabajo, o que lo hace pero en condiciones precarias y poco dignas.

Si se toma en cuenta aquella población que carece de prestaciones sociales, habría que sumar a ese 13% los ocupados rurales, en tanto que la

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ Góchez, R.; Lara, E.; Tolentino, J. *“El libre comercio ahora”*. FUNDE, San Salvador, Enero 2003. Pág. 61.

gran mayoría de este sector no tiene más regulaciones que un salario mínimo. *“Este sector representa aproximadamente el 15% de la población en edad de trabajar, lo que hace un total de un 28% de empleos precarios o desregulados”*³¹⁶.

Una investigación de FESPAD para el año 2003 arroja resultados similares sobre los impactos de las políticas de flexibilización laboral en los niveles de empleo y desempleo en el país. De acuerdo a ésta, después de más de quince años de la implementación de las políticas neoliberales, la economía salvadoreña experimenta bajas tasas de crecimiento del producto destruyendo empleos, y los pocos que se crean no sólo son insuficientes, sino que precarios en calidad. En el marco de esa misma investigación se señala que *“los sectores excluidos del mercado de trabajo (desempleo abierto, subempleo e informalidad) sobrepasan con creces a los ocupados plenos (22% de la población en edad de trabajar), lo que demuestra que siguen existiendo graves problemas en cuanto a la cantidad de empleos para absorber a la población existente”*³¹⁷.

La lógica de reducción de empleo se ve reforzada por otra serie de medidas emprendidas en su mayor parte desde la esfera gubernamental: los despidos masivos y la reducción de plazas de la administración pública, los cierres y despidos en varias empresas privadas de las actividades de maquila, construcción, café, y empresas privatizadas.

En el caso de la maquila, la estabilidad de los trabajadores salvadoreños se pone en claro peligro, ya que si el país se decanta por una estrategia de especialización maquiladora, siendo conocida la volatilidad de este tipo inversión, estará más expuesto a los vaivenes del ciclo económico de Estados Unidos y al riesgo permanente de fuga de las inversiones, al identificar los empresarios otros mercados en los cuales se remunere por debajo de los niveles salvadoreños.

³¹⁶ *Ibíd.* Pág. 65.

³¹⁷ *Op. Cit.* FESPAD. Pág. 41.

Si nos preguntamos por el nivel de los empleos creados en El Salvador a partir de la aplicación de las reformas, se hace necesario revisar la política salarial que ha seguido el gobierno, la cual ha girado en torno a los salarios mínimos privados y los salarios públicos. En materia salarial *“el Gobierno ha mantenido una política de ajuste salarial por debajo de la inflación durante toda la década, y desde 1998 mantiene congelados los salarios mínimos; durante la última década se ha experimentado una constante caída de los salarios mínimos reales y existen fuertes indicios de que los salarios promedios reales de los trabajadores han experimentado una fuerte caída, que los aproxima en gran medida a los salarios mínimos”*³¹⁸.

Debe señalarse asimismo, que también se ha reducido la cobertura de los salarios mínimos de las canastas de mercado y alimenticias; de ahí que *“con independencia de que algunos indicadores oficiales de pobreza (absoluta y relativa) se hayan reducido durante el período, existe una desmejora del poder adquisitivo y nivel de vida de los trabajadores y trabajadoras”*³¹⁹. De igual forma, los incrementos en las tarifas de los servicios básicos, el cobro de servicios de salud pública y educación, el incremento de la tasa del IVA, así como la imposición del IVA a los alimentos y medicinas, han sido aplicados de forma que han afectado duramente el poder adquisitivo de la población, particularmente de los trabajadores, que han visto como sus salarios nominales han permanecido estancados por períodos largos.

Podemos ver entonces, basándonos en lo señalado previamente, que lo que caracteriza el empleo en el caso de El Salvador es la desregulación, ya que se observa un marcado predominio de sectores sociales con muy pocas prestaciones laborales o niveles salariales bajos.

Existe asimismo para el caso salvadoreño una deficiencia estructural del sistema económico en su capacidad de generación de empleos; no sólo en lo

³¹⁸ *Ibíd.* FESPAD. Pág. 42.

³¹⁹ *Idem.*

que atañe a la magnitud de empleos generados, sino también en su incapacidad de generar ocupaciones con condiciones dignas para la población.

Los seguros de desempleo son también, una realidad inexistente en El Salvador, imposibilitando a los trabajadores poder atenuar los efectos negativos que puedan tener las medidas económicas o la evolución de la economía, y no existe discusión alguna en torno a la posibilidad de crear ese tipo de protecciones sociales. *“La seguridad social no es universal, sino que sólo abarca a un pequeño conglomerado de la población”*³²⁰.

Los sindicatos han sido de igual manera afectados en sus distintos campos de acción con la implementación de los programas de ajuste estructural. *“La reducción del tamaño del Estado y la privatización, constituyen mecanismos fomentados en contextos neoliberales, que debilitan las estructuras sindicales en tanto que muchas de estas organizaciones están concentradas en empresas estatales”*³²¹. Además, el poder y la movilidad que ostentan las transnacionales han contribuido a aminorar la fuerza política, productiva y social de los sindicatos, en tanto que superan de manera significativa la capacidad de negociación de éstos. A ello debe añadirse, que el movimiento sindical se concibe como un obstáculo al libre mercado y como fuente de inflexibilización³²².

La reducción observada en el nivel de salarios puede ser explicada de igual manera, como un resultado del debilitamiento gradual y progresivo de los sindicatos, tomando en cuenta que en muchas ocasiones son las organizaciones sindicales las que juegan un rol activo en la protección y mejora de los ingresos de los trabajadores.

Por otra parte, la violación al derecho de libertad de asociación y a la libertad sindical ha sido una constante del sector público y privado del país, lo

³²⁰ *Ibíd.* Pág. 62.

³²¹ Argueta N.; González, R. *“Empleo y política laboral en El Salvador”*. Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2001. Pág. 26.

³²² Como un “monopolio” de los “prestadores de servicios laborales”, y por ende, algo que atenta contra la libre competencia del mercado.

cual se ha visto agravado a partir de la implementación del modelo neoliberal. Al irrespetar el derecho de libre organización se ha hecho con el objetivo de debilitar el poder de negociación sindical, con el afán de flexibilizar el marco de las relaciones laborales y modificar la estructura de distribución del excedente social a favor del capital.

La violación al derecho de libre organización se ha dado mediante *“ataques a las organizaciones existentes, obstáculos para la organización de nuevos sindicatos y asociaciones de trabajadores y erosión de la negociación colectiva. Son abundantes los casos en la industria de la maquila, ante los cuales el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se ha mostrado pasivo, pese a la flagrante violación de los derechos de organizaciones por parte de empresarios locales y extranjeros. En otros casos, el Ministerio ha adoptado una posición pasiva frente a la destrucción de organizaciones históricas y de sus respectivos contratos colectivos (industrias del cemento, hierro y leche), por parte de algunas empresas”*³²³.

El poder sindical, las redes de protección social y las regulaciones laborales han sido secularmente débiles, lo cual puede comprobarse por la precaria situación de las condiciones laborales de un gran porcentaje de la población (ocupada y desocupada, del sector formal e informal). Los PAE-PEE han propuesto y han llevado la misma receta: la flexibilización de los mercados de trabajo, y lo que esta propuesta implica es, *“la configuración de un modelo económico que asienta su inserción externa en una serie de mecanismos que deprimen y reducen el mercado interno, y que buscan la competitividad en base a la precarización de las condiciones laborales”*³²⁴ (flexibilización de los mercados de trabajo).

En otro aspecto, la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales en las empresas estuvo orientada a flexibilizar la producción en función de los cambios de la demanda. Con estas innovaciones *“se buscaba*

³²³ Op. Cit. FESPAD. Pág. 42.

³²⁴ *Ibíd.* Pág. 23.

*por una parte incrementar la productividad, aunque fuera a costa de intensificar el trabajo aumentando la carga psíquica y mental del trabajo*³²⁵. Para desarticular los colectivos de trabajadores y mermar sus capacidades de resistencia, con el objetivo de aumentar el control y la disciplina laboral, se ha buscado en muchas ocasiones la individualización de los salarios y de las condiciones de trabajo.

Vemos entonces como desde la aplicación de los programas de ajuste las organizaciones sindicales se han visto fuertemente vulneradas, tanto por los elevados niveles de desempleo, la reducción en el número de afiliados y recursos, así como por los cambios en la legislación del trabajo que instituyeron la flexibilidad y la precariedad, especialmente al restringir la posibilidad de una negociación salarial realmente consensuada³²⁶.

Por otra parte, hay una serie de medidas tomadas en el marco de los PAE y PEE que han generado un deterioro en la condición de los trabajadores en forma indirecta, ya que han reducido las prestaciones sociales e impactan de forma negativa en el poder adquisitivo de los sectores más vulnerables, *“incremento de las cotizaciones para los trabajadores, y una enorme carga fiscal para el Estado, incrementos de tarifas y precios de servicios públicos, la imposición del IVA como el principal ingreso del Estado, la eliminación de exenciones tributarias para los productos de la canasta básica*³²⁷, todas las cuales afectan de forma directa los salarios reales de los empleados y por ende su capacidad adquisitiva.

En lo que respecta a su papel como garante en el pleno cumplimiento de los derechos económicos y sociales relacionados al ámbito del trabajo, el Estado salvadoreño ha sido incapaz de propiciar su aplicación, aún y cuando estos derechos cuentan con un mandato constitucional y tratados internacionales. Con los PAE y PEE, se ha hecho ostensible que el empeño por

³²⁵ Op. Cit. Neffa, J. C. Pág. 199.

³²⁶ Ya no en base a las “necesidades” de los trabajadores, sino – y acorde con la lógica neoclásica – en base a su “aporte productivo”.

³²⁷ Op. Cit. FESPAD. Pág. 20.

instituir la “flexibilización laboral” tiene un objetivo muy claro, que consiste en reducir la participación de los trabajadores en el excedente social³²⁸, lo cual se ha llevado a cabo de forma efectiva en El Salvador mediante el uso de medidas explícitas o implícitas, directas o indirectas.

Lo que podemos observar es que el problema dentro del sistema económico, más allá de las aducidas rigideces en cuanto al empleo, tiene que ver con la imposición de una flexibilización de facto del mercado de trabajo que ya lleva varios años, la cual se hace evidente frente a la incapacidad del sistema económico por generar nuevos empleos³²⁹. Así vemos como, las actividades formales absorben muy poco porcentaje de la fuerza laboral. Al mismo tiempo que se da este problema en la creación de empleos, en aquellas actividades que generan la ocupación de la mayoría de las personas, la calidad de los empleos es muy baja.

Al hacer una revisión de todas las medidas recién señaladas podemos constatar que las reformas implementadas en El Salvador, responden a la necesidad del capital de implementar una nueva estrategia de disciplinamiento social con el objetivo de garantizar, no sólo la imposición de una nueva organización del trabajo social, sino también la apropiación capitalista del plusvalor. Es decir, *“una apropiación del trabajo social excedente que permitiera la generación a escala ampliada de más valor”*. En la búsqueda de este objetivo, al menos en un primer momento, dos grandes procesos se concibieron como esenciales: *“la expansión de la sobrepoblación relativa y la flexibilización de las condiciones de trabajo”*³³⁰. Estos procesos, se mostraban como requisitos previos para restaurar la valorización del capital y permiten explicar porque el crecimiento ha tenido un carácter tan desigual en el contexto de las reformas.

³²⁸ Lo que se persigue a través de ello es, por consiguiente, el incremento en la participación del capital en el producto generado; el incremento de la ganancia capitalista.

³²⁹ A esto se añade la existencia de un amplio, creciente y dinámico sector informal.

³³⁰ Op. Cit. Félix, M. Pág. 304.

De un lado, como hemos podido observar, la reestructuración en la producción causada por las políticas de ajuste estructural implicó la expulsión abrupta de miles de trabajadores hacia la condición de sobrepoblación relativa, el cierre de una gran cantidad de empresas capitalistas que no pudieron hacer frente a la competencia intercapitalista y la innovación en los procesos de trabajo con lo que se dio lugar a una sustitución acelerada de capital variable por capital constante. Es por ello que, a lo largo de la década de los noventa en El Salvador se produjo un incremento notorio en los niveles de desempleo abierto y subempleo de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, la ofensiva del capital por la “flexibilización” de las condiciones de trabajo no sólo se dio directamente al interior de las empresas, sino que, como hemos señalado, tuvo al Estado como instrumento en la imposición de una nueva legislación laboral que institucionalizara una nueva correlación de fuerzas. Con todo esto, en el período posterior a la implementación de las reformas, *“el capital consiguió que la legislación laboral legitimara una creciente movilidad interna (una mayor poli-funcionalidad de los trabajadores que facilitaba el aumento en la productividad laboral) y externa del trabajo (especialmente la reducción en los costos de contratación y despido de fuerza de trabajo, que reducía el poder de negociación de los trabajadores)”*³³¹.

La reestructuración de las condiciones de producción implicaba el debilitamiento sistemático del poder de los trabajadores, para evitar cualquier clase de control por parte de éstos sobre los procesos de trabajo y evitar la disputa por la apropiación del excedente social. En consecuencia, las reformas tenían implícita la necesidad de empobrecer y heterogeneizar a la población. A partir de las características y objetivos reales del proceso de reestructuración y reformas estructurales, el proceso de crecimiento económico sobre las nuevas bases se convirtió en un proceso de empobrecimiento creciente. Desde la década de los noventa ha podido evidenciarse en El Salvador el problema planteado por Marx en sus manuscritos: *“El obrero se hace más pobre mientras*

³³¹ Op. Cit. Félix. Pág. 305-306.

*mayor riqueza produce, mientras más aumenta su producción en poderío y extensión. [...] El valor creciente del mundo de las cosas determina la directa proporción de la devaluación del mundo de los hombres*³³².

3.3.4 La privatización y su impacto sobre la profundización de la pobreza

En el contexto de la aplicación de los PAE y los PEE, las privatizaciones forman parte de un conjunto de medidas que buscaban entregar al “libre juego del mercado” las empresas y servicios públicos que hasta la década de los ochenta se encontraban en manos del Estado. Las principales argumentaciones de carácter económico efectuadas sobre las privatizaciones de los servicios públicos, apuntan a *“la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de los mismos, para disminuir los costos de oportunidad ocasionados por los servicios obsoletos, que retardan la agilidad de la producción y realización de la producción en un mundo de competencia globalizada”*³³³. No obstante, más allá de las razones presentadas, es posible encontrar otra serie de argumentos tanto de tinte político como ideológico para justificar la privatización.

En palabras del Lic. Alfredo Mena Lagos, en ese entonces Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, las privatizaciones ocupan un lugar importante:

*“Creemos que las diferentes privatizaciones no sólo van a traer inversión extranjera, sino que le van a dar una gran oportunidad de inversión al sector privado salvadoreño, además de la dinamización estructural de la economía nacional. Creemos que 1997 será un año trascendental y que el sector privado debe jugar un papel protagónico, ustedes son realmente el objetivo de nuestro esfuerzo y queremos pedirles y contar con su total apoyo”*³³⁴.

Uno de los principales problemas respecto a la privatización de los servicios sociales, desde la perspectiva de los derechos de la población, es

³³² *Ibíd.* Pág. 306.

³³³ *Op. Cit.* Quintanilla Pág. 42.

³³⁴ *Ibíd.* Pág. 38.

que, cuando estos servicios pasan a manos privadas, resulta muy probable que no se cumpla con la función social requerida; lo cual no es de extrañar, si se considera la lógica o racionalidad con que opera una empresa privada, cual es: la obtención de la máxima ganancia posible.

La referida maximización de las ganancias puede ser obtenida por varias vías, en el contexto de la privatización, entre las cuales podemos mencionar:

- Disminución del costo de producción; y/o la determinación monopólica de los precios a favor de la empresa. A su vez, la disminución de los costos de producción del servicio puede llevarse a cabo mediante la adopción de diversas medidas complementarias, entre las que sobresalen.
- Disminución de salarios reales o nominales;
- Disminución de salarios y de trabajadores y sustitución por tecnología de punta;
- Disminución de trabajadores y aumento en su productividad,
- Optimización del uso de las instalaciones e infraestructura (dobles turnos por ejemplo);
- Determinación de tasas de ganancia e imposición de precios al tratarse de precios o servicios monopólicos³³⁵.

En consecuencia, al ser el interés supremo y último del capital la generación de mayores ganancias, el riesgo que se asume al dejar la provisión de servicios públicos en manos privadas proviene precisamente de esa racionalidad del capital. Por ende, el posible aumento en el precio de estos servicios, así como el hecho de que se imposibilita su adquisición por parte de aquellos sectores sociales que no puedan pagar tales precios, son previsibles.

En lo que respecta a la salud y educación pública existe una privatización incompleta (y encubierta), ya que se han introducido en ambas cobros por los

³³⁵ *Ibíd.* Pág. 42.

servicios prestados; también ha existido una privatización a medias en la seguridad pública, en tanto que los servicios de vigilancia en oficinas públicas han sido concesionados a empresas privadas de seguridad. Asimismo en los últimos años, se han generado fuertes presiones para la privatización o “concesión” de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles, seguridad social y agua. *“En el sector eléctrico se privatizó la generación térmica y la distribución de la energía eléctrica y en la actualidad, con las iniciativas del Plan Puebla Panamá y los Tratados de Libre Comercio, se prepara la venta de las empresas públicas dedicadas a la generación geotérmica (GESAL), la generación hidroeléctrica (las presas hidroeléctricas) y las líneas de transmisión (ETESAL)”*³³⁶.

Por otra parte, en el contexto de la aplicación de los PAE, las reformas en la prestación de los servicios sociales fue uno de los puntos de discusión. Debido a que estos tienen un gran impacto en la calidad de vida de la población y no sólo en la productividad de la mano de obra, dichas reformas fueran abordadas con reserva desde un principio en la aplicación de las reformas estructurales sugeridas, a pesar de lo cual siguió estando considerada como una de las medidas fundamentales de la “modernización estatal” en el marco de los PAE, especialmente por su pretendido impacto en términos de calidad, cobertura y costos.

Al respecto, a mediados de la década de los noventa, el BID comenzó a insistir en el *“creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la capacidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios”*³³⁷. El problema es que la medida que ha sido más enaltecida desde la esfera gubernamental para superar dicha situación, en el marco de los procesos de modernización estatal, pasa por trasladar la administración y el manejo de tales servicios a la empresa privada, de tal manera que se rijan por los mismos principios impuestos por el mercado en la prestación de estos. Vemos entonces

³³⁶ Op. Cit. FESPAD Pág. 16-17.

³³⁷ *Ibíd.* Pág. 18.

cómo, desde un inicio, la privatización se planteó como una de las estrategias principales.

En el denominado “proceso de modernización del Estado salvadoreño”, es posible ver cómo, en la prestación de servicios sociales en particular, al tratarse de áreas sensibles y relacionadas directamente con la satisfacción de necesidades vitales (como la generación de la energía eléctrica, el acceso al agua potable y a la salud), el manejo político del mismo cambia desde su misma denominación. *“Para el caso, en el sector salud se ha hablado de implementar una “reforma” que, a pesar de tener similares o iguales componentes que conducen, efectivamente, a una privatización en la prestación del servicio, se trata de distinguir una de la otra nombrándola de diferente manera. Una situación parecida ocurrió en el caso de la educación, siendo “la descentralización” la palabra clave utilizada para referirse a ella, también dentro del contexto de una reforma del sector”*³³⁸.

Las condiciones laborales se han visto igualmente afectadas como resultado de la privatización de empresas y servicios públicos. *“Las privatizaciones de la compañía nacional de telecomunicaciones (ANTEL), y algunos ingenios son ejemplos claros de cómo estos procesos han provocado la destrucción de las organizaciones laborales”,* con lo que se han suprimido las conquistas sociales adquiridas con anterioridad por estos grupos. En algunos sectores privatizados – como electricidad, telecomunicaciones y mantenimiento vial – se ha constituido en una práctica frecuente por parte de las empresas subcontratar a otras, las cuales tienen prestaciones laborales mínimas; *“esto estimula la generación de trabajadores empleados en situaciones precarias, que operan bajo la modalidad de la concesión de los servicios de limpieza, seguridad privada, servicios de cafeterías en la casi totalidad de ministerios, a empresas privadas que contratan a trabajadores con niveles mínimos de prestaciones sociales”*³³⁹.

³³⁸ Ídem.

³³⁹ Ibíd. Pág. 21.

Además, existen pruebas suficientes que demuestran cómo el proceso de privatizaciones –sin participación ni transparencia- *“ha privilegiado la concentración de los activos del Estado en un pequeño núcleo económico empresarial; algunos de estos grupos se encuentran estrechamente ligados al poder político, y ligados entre ellos por vínculos familiares”*³⁴⁰.

Un ejemplo que ilustra con mucha claridad la modalidad de este proceso es la re-privatización de la banca. Sin que existiera un requerimiento manifiesto por parte del Banco Mundial se impulsó esta reforma de manera “espontánea” por la administración Cristiani, y a partir de su ejecución unos cuantos grupos económicos familiares consiguieron reconcentrar las principales empresas privatizadas (bancos y Fondos de Pensiones), lo cual les ha posibilitado reforzar el control sobre las principales actividades y empresas del país, así como fortalecer los vínculos con el poder político, consolidándose como un núcleo hegemónico nacional.

Podemos ver entonces cómo, mediante la estrategia de privatización contenida en las reformas estructurales se estableció una mayor separación entre los productores directos y sus medios materiales de producción y de vida, de tal manera que, *“revirtiendo la tendencia histórica generada desde mediados del siglo XX a la desmercantilización progresiva de la provisión de valores de uso se desarrolló un acelerado proceso de privatización de los espacios públicos”*³⁴¹. En parte, este proceso operó como medio para la “reacumulación primaria” (como en el caso de la privatización de la banca), pero a su vez “creó mercados” para la valorización del capital en espacios en los cuales previamente se privilegiaba la distribución no capitalista (en muchos casos, no mercantil) de valores de uso (denominados también como servicios públicos “esenciales” como la salud, la educación, la vivienda, etcétera). En El Salvador, mayoritariamente en los primeros años de la década del noventa, el capital pudo llevar a cabo un fuerte proceso de colonización en esferas esenciales para

³⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 38.

³⁴¹ *Op. Cit.* Félix. Pág. 294-295.

la reproducción de la vida de la población, esferas que se encontraban, en ese momento, total o parcialmente alejadas de la lógica de valorización del capital: la provisión de numerosos servicios públicos (energía eléctrica, gas, telefonía, etc.) que fueron privatizados, la seguridad social que pasó a formar parte del circuito de valorización financiera (a partir de la creación del sistema de jubilación privada). A esto cabría agregar las tendencias a la privatización de servicios públicos esenciales, como la educación y la salud, entre otros.

3.3.5 Efecto de los programas de ajuste estructural sobre la desigualdad y la pobreza

Al hacer una revisión de las políticas llevadas a cabo en nuestra región, en el marco de la aplicación de los PAE y los PEE , es fácil observar que lejos de haber introducido “reformas” –entendidas como cambios graduales en una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social y libertad para el conjunto de la población– lo que se hizo fue fortalecer cambios que descartaron antiguos derechos ciudadanos y disminuyeron de manera notoria las prestaciones sociales brindadas por parte del Estado, además de consolidar una sociedad más injusta y desigual que la poseída al inicio de la etapa “reformista”.

En su obediencia hacia los dictados de los organismos financieros internacionales nuestros gobiernos no se limitaron a establecer una economía de mercado sino que se embarcaron en la búsqueda de lo que se denominara como una “sociedad de mercado”, es decir, *“una sociedad donde los derechos ciudadanos son redefinidos y forzados a adaptarse a una lógica mercantil”*³⁴², estableciendo al mercado como único conductor de los hilos de la economía,

³⁴² Boron, Atilio A. *“Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”*. En publicación: *“Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico.”* Lecciones desde África, Asia y América Latina. Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Consultado el 18 de Julio 2007, en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIICuno1.pdf> Pág. 164.

dando lugar de esa forma a la desprotección de grandes masas de nuestras poblaciones. Es por esta razón que, en el marco de las políticas neoliberales implementadas en toda la región, entre los años ochenta y noventa se observa una **intensificación sin precedentes de la exclusión social y la pobreza**.

Los resultados fallidos del ajuste neoliberal han despertado cierta insatisfacción aún entre partidarios. Así, los niveles sin precedentes de pobreza, exclusión e injusticia social y la explotación impuesta en las sociedades latinoamericanas, han sacudido los espíritus de las burocracias internacionales más conservadoras, como la del Banco Mundial en la década del noventa. El vicepresidente de este organismo en ese momento, el economista Joseph Stiglitz, proclamó la necesidad de fundar un consenso *post-Washington* debido a las fallas de las políticas neoliberales establecidas para el período. Un tiempo después este mismo economista fue “retirado” del Banco Mundial, debido al contenido de sus declaraciones públicas sobre las fallas de las políticas neoliberales. Pocos años más tarde Stiglitz, publica una serie de trabajos donde demuestra en base a una extensa experiencia internacional que las recomendaciones del catecismo neoliberal no funcionan, indicando que estas no sirven para salir de la crisis, para crecer, para resolver los problemas del flanco externo ni mucho menos para aliviar la deuda social.

En consecuencia, los países de América Latina están sufriendo las embestidas no ya de las “reformas orientadas al mercado”, como sutilmente se les llama, sino de una verdadera contrarreforma social *“dispuesta a llegar a cualquier extremo con tal de preservar y reproducir las estructuras de la desigualdad social y económica de nuestra región, con todos los privilegios que estas representan para los grupos dominantes”*³⁴³. Esta contrarreforma tiene por objetivo declarado hacer que los rigores del mercado actúen como incentivos para motivar conductas supuestamente más racionales de los agentes económicos. Esta es la línea fundamental de los razonamientos de F. Von Hayek y su rígida prédica en contra del igualitarismo y el colectivismo. En sus

³⁴³ Ibíd. Pág. 170.

propias palabras, *“la desigualdad, insoportable para tantos, ha sido necesaria para lograr el nivel de rentas relativamente alto de que hoy disfrutan en Occidente la mayoría de las personas”*³⁴⁴.

En este sentido, tal como sostiene Gosta Esping-Andersen, un buen indicador de la mayor o menor justicia social existente en un país está determinado por el nivel de “desmercantilización” de la oferta de bienes y servicios básicos que posibilitan la satisfacción de las distintas necesidades de hombres y mujeres concretos miembros de una comunidad. Así, la “desmercantilización” establece que una persona puede sobrevivir sin depender de los caprichosos movimientos del mercado, como Esping-Andersen recalca, al afirmar que *“la desmercantilización fortalece al trabajador y debilita la autoridad absoluta de los empleadores, en razón de lo cual los empleadores siempre se han opuesto y seguirán oponiéndose a ella”*³⁴⁵. De esta forma, es más factible reconocer la existencia de una sociedad más justa en aquellos casos en que la educación, la salud, la vivienda, la recreación y la seguridad social se encuentran liberadas de los sesgos clasistas y excluyentes introducidos por el mercado.

Las sociedades con un desigual acceso a bienes y servicios básicos por parte de sus miembros (debido a la insuficiencia de recursos económicos para adquirirlos) se enfrentan contra la injusticia y sus diferentes manifestaciones: pobreza, desintegración social y exclusión. Esto se debe a que en este tipo de sociedades, los bienes y servicios básicos no pueden concebirse ya como derechos ciudadanos de carácter universal, con lo cual se da lugar al surgimiento de la exclusión, según la cual sólo aquellos que tienen dinero suficiente tendrán capacidad de adquirir los bienes y servicios que en otras sociedades constituyen prestaciones inherentes a la condición humana.

Por otra parte, es evidente cómo el retroceso económico experimentado en la actualidad como resultado de la aplicación de las reformas junto al

³⁴⁴ Ídem.

³⁴⁵ Ídem.

incremento en la desigualdad, han provocado un rápido aumento de la pobreza y cambios de largo plazo en la estructura social, que no pueden ser considerados únicamente como costos pasajeros de la “transición”, ya que han dado lugar al establecimiento de sociedades más segmentadas y desiguales. Es significativo observar en este marco, que *“aquellos países cuyo enfoque seguido en la estabilización y el ajuste fue de corte heterodoxo, son países que han experimentado menores incrementos de la pobreza y logrado mayores niveles de equidad”*³⁴⁶.

En este mismo contexto, Manuel Castells (miembro del comité asesor del Gobierno Ruso sobre los aspectos sociales de la reforma) calificó la actitud del FMI y el Banco Mundial como “ceguera tecnocrática”, haciendo referencia a cómo la obsesión de estos organismos por la búsqueda de equilibrios macroeconómicos implicó que “olvidaran” y descuidaran el impacto social. Según Castells, lo que las instituciones de Bretton Woods (y en particular el FMI) han hecho en los países en transición no es sino *“...continuar con su política tradicional, bien conocida en el Tercer Mundo, consistente en sanear las economías para la inversión internacional aún a costa de destruir las sociedades”*³⁴⁷. Este “saneamiento” con el fin de fomentar la inversión internacional permite, como manifiestan Pieper y Taylor, que las empresas transnacionales encuentren en los países en transición atractivos centros manufactureros para la exportación, donde existen bajos costes de mano de obra y un nivel tecnológico medio, *“lo que muestra que existe una relación estructural entre el deterioro de los niveles de vida y la reubicación de estos países en la economía global”*³⁴⁸.

Asimismo, el afán de la creación de un entorno favorable al mercado con la finalidad de atraer la inversión extranjera y las corporaciones transnacionales ha desembocado en un régimen fiscal y regulatorio muy blando que se refleja

³⁴⁶ Op. Cit. Sanahuja. Pág. 10.

³⁴⁷ Ídem.

³⁴⁸ Ídem.

en un debilitamiento Estatal en la aplicación de políticas sociales y en su capacidad de establecer cohesión social y territorial.

Otro de los aspectos importantes que ha marcado mucho la realidad del país es la concentración económica, la cual se presenta como una de las contrapartidas del fenómeno de pobreza que padecen otros segmentos de la población. La primera forma de aproximación que se puede hacer a este fenómeno es a través de una de sus manifestaciones: la desigual distribución del ingreso y la concentración del mismo en una pequeña fracción de la población.

Todo régimen de acumulación de capital envuelve un patrón determinado de distribución de los ingresos y, en este contexto, la sociedad salvadoreña ha sido presa de un continuo deterioro distributivo desde mediados de los años setenta, lo que se ha traducido en un patrón altamente regresivo de distribución de los ingresos y la riqueza.

América Latina es una de las subregiones que presenta los mayores índices de desigualdad del ingreso, lo que ha sido reiteradamente señalado por algunos organismos internacionales. Y El Salvador es un fiel ejemplo de ello. Así, en El Salvador de acuerdo a un estudio efectuado por FUNDE, *“en 1998 el 30 por ciento más rico de los hogares concentraba aproximadamente el 66% del ingreso nacional, mientras que el 30% de los hogares más pobres tan solo representaba el 6.4% del total de ingresos. La distribución ha tenido varios altibajos, sin embargo, en 1992 la estructura era muy similar; aproximadamente el 30% de mayores ingresos concentraba el 60% del ingreso, y el 30% inferior el 8.5%”*³⁴⁹.

En términos similares se expresa FESPAD en una investigación realizada para finales de la década de los noventa. Así, *“durante la década de los noventa, en el Salvador se ha reforzado progresivamente la enorme concentración de la riqueza y de los activos: el 20% de las familiar más ricas concentran más del 50% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre*

³⁴⁹ Op. Cit. Góchez. Pág. 66.

*escasamente retiene el 4%. Esta situación de alta desigualdad en la distribución de la riqueza influye fuertemente en la generación de condiciones de pobreza, que según estadísticas oficiales alcanza a más del 52% de las familias salvadoreñas, incluyendo aquellas que reciben remesas familiares*³⁵⁰.

En la actualidad las remesas familiares representan un importante “colchón” social, que ayuda tanto a compensar los bajos ingresos percibidos por la población como a amortiguar los efectos negativos de las políticas públicas contraproducentes a los intereses de las familias pobres. Tales razones justifican con creces la realización de importantes esfuerzos por parte del Órgano Ejecutivo para evitar que la población expulsada por el mismo sistema económico salvadoreño regrese a su país, con el objetivo de continuar siendo receptores de estas divisas que permitan mantener a flote la economía del país, ante su incapacidad de sostenerse por sus propios medios.

Por otra parte, con una simétrica estructura de reparto de la producción nacional como la salvadoreña, donde “*el 61% de ésta corresponde a ganancias de los empresarios y el 32% a remuneración de los trabajadores y trabajadoras*”³⁵¹, difícilmente se sostiene que basta con mantener altas tasas de crecimiento económico para revertir la problemática de la pobreza en el país, ignorando el efecto que sobre ésta puedan tener la misma distribución de ingresos, la vinculación de las familias al mercado laboral y a los activos productivos (tierra, empresas), así como los esfuerzos en materia de educación, salud y vivienda, entre otros.

En lo que respecta a la evolución de la pobreza para la región latinoamericana como conjunto, esta ha presentado un notable aumento en la región tanto en términos absolutos (aumento del número de pobres) como relativos (aumento del porcentaje de población en situación de pobreza sobre el total de la población), esto a causa de un inconsistente e inestable crecimiento económico y esencialmente a una elevadísima desigualdad social. Evidencia de

³⁵⁰ Op. Cit. FESPAD. 39.

³⁵¹ *Ibíd.* Pág. 40.

la argumentación anterior es la “década perdida” de los ochenta, en donde la población que presentaba una situación de pobreza creció al doble del ritmo que la población total de América Latina (44% y 22% respectivamente). Esto no a consecuencia de cuestiones relacionadas a la evolución demográfica sino al impacto regresivo de las políticas de ajuste y liberalización puestas en práctica en esos años para la región.

En cambio, durante la década de los noventa, la evolución de la pobreza para el total de la región ha forjado la siguiente trayectoria: a comienzos de la década existió un descenso de la pobreza en términos relativos (aunque continuó aumentando en términos absolutos) gracias a la recuperación del crecimiento económico y la fuerte reducción de la inflación. Sin embargo, hacia finales de la década, las cifras relacionadas con la pobreza mostraron un significativo aumento de la misma. En consecuencia, *“tras algo más de dos décadas de neoliberalismo, América Latina presenta hacia el 2003 una mayor pobreza que en 1980, medida tanto en términos relativos como en absolutos”*³⁵².

En contraposición a esta postura la CEPAL manifiesta que durante la década de 1990, tanto la pobreza como la indigencia en América Latina “se caracterizaron por una tendencia generalizada a la reducción”³⁵³, aunque la excesiva evidencia empírica valide exactamente lo contrario. La CEPAL plantea que la pobreza y la indigencia han disminuido en la región en el transcurso de la década de 1990 gracias al crecimiento económico que, a tasas “moderadas”, registraron varios países de la región lo largo del período. Sin embargo, afirma al mismo tiempo que los niveles de desigualdad durante los noventa se han mantenido “rígidos”, en niveles particularmente altos, y que cuando estos se alteraron lo hicieron al alza, a partir de lo cual, dentro de su argumentación, las tasas moderadas de crecimiento económico alcanzan para explicar, por sí

³⁵² Caruso, P. I. (2003). *“Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina”*. Consultado el 11 de Junio de 2007, en: <http://www.ciepp.org.ar/CIEPP%20documentos%20de%20trabajo.htm> Pág. 25.

³⁵³ *Ibíd.* Pág. 26.

solas, una “tendencia generalizada a la reducción” tanto de la pobreza como de la indigencia, restando toda trascendencia a cualquier avance en favor de una mayor igualdad distributiva en el marco de la “lucha contra la pobreza”. Por lo tanto esta contradicción en el planteamiento de la CEPAL pone en evidencia el predominio, en última instancia, de la visión típicamente neoliberal en el sentido que el crecimiento económico lleva, por sí solo, a la reducción de la pobreza.

Asimismo, al igual que en el resto de América Latina, El Salvador ha sufrido el impacto de las políticas de reformas estructurales sobre el mercado de trabajo, las cuales se tradujeron en un notable aumento de la desigualdad en la economía salvadoreña. Ello se debe a la brusca caída del empleo en el sector público, resultado de las constantes privatizaciones de las empresas estatales y de los sucesivos ajustes presupuestarios en la administración pública, así como también la flexibilización de las normas jurídicas referidas a la regulación de la relación capital-trabajo; las cuales han propiciado que las altas tasas de desempleo y subempleo, caída del salario real en sectores bajos y medios, aumento de la precarización laboral, y crecimiento del empleo en el sector informal de la economía, se constituyeran como los rasgos sobresalientes del mercado de trabajo salvadoreño desde la década de los ochenta hasta la fecha.

Si bien es cierto que en la década de los ochenta el empeoramiento de dichas variables se dio dentro de un contexto de gran inestabilidad del crecimiento económico, en la primera mitad de los noventa, en la llamada “fase expansiva del modelo”, donde se mantuvo un contexto de estabilidad de precios y crecimiento económico, también existió desempleo y subempleo, más precarización laboral e informalidad ocupacional y menos poder adquisitivo del salario, permitiendo así a la realidad una vez más desmentir la “tesis simple” de la teoría del derrame. Así, en el país, un mayor crecimiento económico implicó un mayor desempleo, caída de los ingresos reales para amplios sectores de la población y, en consecuencia, una mayor desigualdad social y un mayor empobrecimiento de la sociedad salvadoreña.

Los mismos factores estructurales que explican el ingente crecimiento de la pobreza en América Latina desde mediados de los setenta a esta parte explican también lo sucedido en el mismo sentido en El Salvador. Así, un patrón fuertemente regresivo de distribución de los ingresos, caída salarial, precarización laboral y elevado desempleo, en un contexto de crecimiento económico altamente inestable, explican tanto la agudización de la intensidad de la pobreza entre aquellos con más privaciones así como el incremento de la heterogeneidad de la misma, a partir de su notable expansión alcanzando a vastos sectores medios.

En la práctica el conjunto de políticas económicas y sociales de carácter neoliberal no se han presentado como una ruta de lucha contra la pobreza sino como una de “más” pobreza. Se entiende que la gravedad del problema de la pobreza en América Latina y en El Salvador no está asociado a las deficiencias en el diseño y/o implementación de políticas ni a los impactos que sobre este tipo de sociedades tienen los “factores externos” (recesiones), sino a que dicha gravedad en el actual contexto tiene su causa en el modo de organización social imperante. Concretamente, en la profunda desigualdad social que consagra el patrón de distribución de los ingresos inherente al régimen neoliberal de acumulación de capital.

Los grupos de poder poseen una gran facilidad para subsumir el marco jurídico e institucional de acuerdo a sus propios intereses, y así obtener la autoridad para paralizar, obstaculizar y detener cualquier reforma que se presente como viable para mejorar la distribución de la riqueza, y por ende dejar sin vigencia los derechos económicos y sociales de la población; además *“tienen la total capacidad para desestabilizar cualquier gobierno que intente, pretenda y pueda cuestionar su poder o afectar sus ganancias”*³⁵⁴.

Siempre en el marco de la política gubernamental, la entrada de reformas inspiradas en la desregulación y privatización de las empresas y activos públicos, han fomentado considerablemente la reducción y

³⁵⁴ Op. Cit. FESPAD. Pág. 38.

debilitamiento del rol del Estado en la economía, con el objeto de favorecer los procesos de concentración de riqueza y poder, a costa de los intereses de las mayorías ubicadas en los deciles de menor ingreso.

Así, frente al empobrecimiento masivo de la gran mayoría de la población como resultado de las políticas de ajuste, los gobiernos recibieron llamados de atención por parte de los distintos organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) quienes señalaron posibles y potenciales conflictos que las masas de marginales, pobres y excluidos podrían generar. Como respuesta, sugirieron y movilizaron diversas versiones de las teorías económicas ortodoxas para encontrar las causas y proponer medidas políticas. En este sentido, frente al debilitamiento del Estado en el contexto de las reformas, se impulsaron nuevas estrategias e instituciones para la política social -los denominados fondos de inversión social-, según solicitud del FMI y el Banco Mundial, los cuales muestran un enfoque e impacto real muy limitado.

El Banco Mundial y otros representativos donantes que financian la creación de fondos de este tipo, han fomentado el rápido crecimiento de éstos, pues los consideran como instrumentos eficaces para luchar contra la pobreza y que ayudan a hacer viable políticamente el ajuste, evidencia de esto es que en los últimos quince años se han creado fondos de inversión social en unos 70 países que se encuentran en desarrollo y en un proceso de transición. *“Este tipo de instituciones coincide con la visión neoliberal de la política social, que aboga por el desmantelamiento de los servicios públicos universales de salud y educación y la provisión de los mismos por parte del sector privado, manteniendo los fondos sociales como alternativa temporal para los más pobres”*³⁵⁵.

Existen así, programas de ajuste que engendran pobreza y fondos compensatorios que intentan atenuarla, lo que se traduce en una contradicción que permite observar que la reducción de la pobreza requiere aún más que

³⁵⁵ Op. Cit. Sanahuja. Pág. 13-14.

estos fondos sociales impulsados por el FMI y el Banco Mundial. Requiere que se tomen en cuenta mecanismos para modificar la distribución del ingreso y el desarrollo de sistemas de seguridad social, salud y educación con cobertura universal.

Vemos entonces que, las políticas económicas y sociales neoliberales hegemónicas aplicadas en la región en estos últimos 20 años han posibilitado la existencia de sociedades definidas por altísimos niveles de desigualdad social y una extendida pobreza, evidenciando que aquellas políticas fundadas inicialmente y que, supuestamente, permitirían introducir a la sociedad en el camino de un bienestar crecientemente difundido, terminaron produciendo procesos en sentido contrario, es decir, procesos de creciente desintegración y exclusión social, reafirmando el continuo y profundo deterioro social en América Latina inherente al régimen de acumulación de capital en curso.

Al pretender reducir la pobreza dentro del marco liberal del Consenso de Washington, surgen una serie de dilemas en cuanto las medidas de ajuste generan más pobreza y las medidas compensatorias no pueden contrarrestar ese incremento provocado por los ajustes. El problema radica en que a medio y largo plazo el modelo está basado únicamente en políticas que favorecen al sector privado y a la inversión extranjera, pues el objetivo primordial detrás del Consenso es asegurar altas tasas de ganancia, ante lo cual se suprime cualquier intento de implementación de políticas redistributivas (en especial la política fiscal, la mejora de la educación y la salud, y las políticas de empleo). Por la existencia de dichos dilemas, las medidas a aplicar a favor de los pobres se limitan a asegurar solamente niveles mínimos de supervivencia -esto es lo que, a lo sumo, pueden lograr los fondos sociales creados en el marco del ajuste- y a mantener la pobreza en niveles social y políticamente tolerables. Todo lo anterior muestra que cada vez más se establece un modelo social y económicamente excluyente, incapaz de generar equidad, altamente inestable y con un elevado potencial de conflictividad política y social.

3.3.6 La política social del neoliberalismo: el asistencialismo focalizado

3.3.6.1. El ataque al Estado de Bienestar como antecedente de las reformas neoliberales de política social

El enfoque neoliberal de política social parte de una crítica al *Estado de Bienestar*, bajo la argumentación de que éste no ha beneficiado a los más pobres. En términos generales, por Estado de Bienestar se entiende la intervención del Estado *“caracterizada por la implementación de un sistema de protección social definido a partir de la existencia de derechos sociales universales – o sea, que benefician a todos – en materia de salud, educación, vivienda y seguros sociales”*³⁵⁶ (jubilación, enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo, subsidios familiares).

A partir de esta definición de carácter general, se identifican dentro de la literatura especializada en la materia tres tipos de regímenes de Estados de bienestar, en los que cada uno se caracteriza por diferentes relaciones cualitativas entre Estado, mercado y familia. Por un lado, el régimen “liberal” se caracteriza por el predominio de la asistencia fundada en la evaluación de los medios disponibles por los potenciales beneficiarios, y porque en él tienen un carácter modesto tanto las transferencias universales como los planes de seguro social. En éste modelo, el Estado promueve el mercado, sea en forma pasiva (por ejemplo, garantizando sólo beneficios mínimos) o de manera activa (por ejemplo, subsidiando esquemas privados). Como consecuencia, este tipo de régimen se desarrolla minimizando los efectos de “desmercantilización” que son rasgos destacados de las instituciones del Estado de Bienestar. *“Así, erige un orden de estratificación que queda sesgado hacia una relativa ‘igualdad de pobreza’ entre los beneficiarios de los servicios estatales, una diferenciación de mercado entre las mayorías, y un dualismo político de clase entre ambos*

³⁵⁶ Op. Cit. Caruso. Pág. 11.

*grupos*³⁵⁷. Los casos de Estados Unidos, Australia y Canadá constituyen ejemplos típicos de este modelo.

Dentro del régimen “corporativo” por otra parte, se desvanecen las obsesiones liberales de la eficiencia del mercado y la mercantilización, lo cual dio lugar a que el otorgamiento de derechos sociales se haya hecho sin discusiones. No obstante, existió siempre un predominio de los diferenciales de estatus en este régimen. En consecuencia, los derechos obtenidos se encontraban ligados a la clase social y al estatus. Tanto los esquemas de seguros privados como los benéficos adicionales relacionados a la ocupación tuvieron únicamente un lugar marginal. Este tipo de régimen tuvo como referencia un modelo de Estado dispuesto a desplazar efectivamente al mercado de la función de proveedor del bienestar. Sin embargo, *“al poner el énfasis en el mantenimiento de las diferencias de estatus, el impacto redistributivo del “arreglo corporativista” es casi nulo*”³⁵⁸. Ejemplos de países con regímenes corporativos son Austria, Alemania, Francia e Italia.

El último de los regímenes es el que se denomina como “social-demócrata” que tiene, como particularidad exclusiva, la fusión entre bienestar y trabajo; así, el derecho a trabajar tiene el mismo estatus que el derecho a un ingreso. Fomenta un tipo de igualdad de estándares elevados y no de necesidades mínimas. Este modelo se orienta hacia la garantía del pleno empleo, del cual depende enteramente su obtención. El mantenimiento de este modelo de Estado de Bienestar universalista y desmercantilizado, implica un enorme costo que conduce a minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. Los casos típicos de este tipo de régimen son los países escandinavos.

En lo que respecta a América Latina (pero sobre todo en Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela), el Estado de Bienestar, en el nivel legal, se encuentra presente ya desde principios del siglo pasado

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ Ídem

extendiéndose luego de manera progresiva. Sin embargo, los sistemas de protección social se desarrollan de manera efectiva durante las primeras décadas de los regímenes nacional-populistas. No obstante, la versión populista del Estado de Bienestar en América Latina ha estado caracterizada por una marcada diferencia entre la norma y los hechos, entre el derecho y la realidad, y ello se debe a que más allá de los principios de universalización y homogeneización de los derechos sociales que nuestra legislaciones promulgan, es el bajo grado de universalización lo que ha caracterizado a los sistemas de protección social en la región, esto es, la existencia de un gran número de excluidos por parte de las instituciones de política social, así como por un alto grado de heterogenización, es decir, por prestaciones muy diferentes de acuerdo a el grupo social o las regiones. Los principales beneficiados de estas prácticas fueron los trabajadores del sector formal urbano. Esta discrepancia entre derecho y realidad, que se asocia esencialmente a las relaciones de fuerza entre las clases sociales y a las características específicas del régimen de acumulación nacional-populista, se vio agravada con la crisis de los '80. *“En definitiva, el Estado de bienestar latinoamericano tuvo, en la práctica, efectos “contra-redistributivos” en detrimento de las capas menos favorecidas de la población”*³⁵⁹.

Durante esta época de crisis, se produce un deterioro marcado en el nivel de vida de la población que se encontraba en condiciones más precarias. Así, en esta época *“el conjunto de los derechos sociales nace como un derivado de los derechos laborales, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. La cobertura estuvo limitada a la fuerza de trabajo asalariada y sólo para algunos de los dependientes del grupo familiar. Los mismos se financiaban con impuestos sobre el salario y los beneficios que otorgaban estaban, al menos parcialmente, vinculados con ese impuesto. No existió un seguro de desempleo con base amplia; la distribución del ingreso fue regresiva, profundizándose las diferencias*

³⁵⁹ *Ibíd.* Pág. 12.

*de 'privilegios' entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes.*³⁶⁰

La diferencia antes señalada entre derecho y realidad, y la verificación de que este modo de funcionamiento tuvo un efecto antiredistributivo marcado, como rasgos sobresalientes del Estado de Bienestar latinoamericano, le dieron credibilidad al principal ataque neoliberal contra este mismo, en tanto que, de acuerdo al argumento neoliberal, no es un buen instrumento de lucha contra la pobreza. Sin Embargo, como señalamos previamente, algunos tipos de regímenes de Estado de Bienestar promueven la inclusión más que otros y, fue en específico su variante populista en América Latina, la que mostró efectos nocivos como resultado de sus particulares arreglos institucionales. Esto no invalida de forma alguna, el hecho de que el “sistema” del Estado de Bienestar sea uno de inclusión-integración social, al encontrarse basado en primera instancia, sobre la idea de universalidad de los derechos sociales de ciudadanía.

En forma opuesta, hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, en América Latina, se inicia un proceso de reformas en torno a los sistemas de protección social que, *“en el marco general de la recomposición de las relaciones entre Estado y mercado, política y economía, sobre la base de la hegemonía neoliberal, significó la imposición de un nuevo régimen que simboliza un ideario de exclusión-desintegración social”*³⁶¹.

3.3.6.2 Caracterización del modelo neoliberal de política social

La reforma del sistema de políticas sociales se constituye en uno de los ejes del “método” neoliberal de combate a la pobreza. Los cambios institucionales llevados a cabo en el área de la política social, en el marco de crisis económico-social de los ochenta, que produjo duras restricciones fiscales, así como el

³⁶⁰ *Ibíd.* Pág. 13.

³⁶¹ *Ídem.*

objetivo declarado de *“aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público social para llegar a los que más lo necesitan”*³⁶² (esto es, los “extremadamente pobres”), han configurado el modelo neoliberal de política social.

Dicho modelo, presenta tres características principales en el terreno de la administración de los sectores sociales (esto es salud, educación, previsión social, asistencia social, etc.):

- Primera característica: Programas sociales focalizados hacia los “extremadamente pobres”.

En los informes del Banco Mundial (principal promotor del tipo de política social que aquí se describe) dedicados a la problemática de la pobreza en los países en vías de desarrollo, hace más de una década a la fecha, se diferencia de manera metódica entre los pobres y los extremadamente pobres. Debe tomarse en cuenta en este caso que en América Latina los primeros son más numerosos que los segundos. Sin embargo, para los primeros, es decir, los pobres, la oferta neoliberal proviene, como vimos en anteriores apartados, de los efectos “benéficos” del crecimiento como resultado de las políticas de reformas económicas estructurales orientadas a la constitución del “libre mercado”.

De forma contraria, para los extremadamente pobres, se plantea que el Estado debe, a nadie más que a ellos, extender unas “redes de seguridad”, ya que se considera que son incapaces de soportar el costo de las reformas y de protegerse por su propia cuenta. Dentro de la categoría de “extremadamente pobres”, se incluye con frecuencia a *“campesinos de zonas desérticas o semidesérticas o sin tierra, residentes de villas de emergencia con precaria o nula inserción laboral, o bien a ciertas categorías sociales como las madres, los niños y los ancianos, que padecen tasas de morbilidad y mortalidad más altas que el resto de la población, un patrón alimentario insuficiente en cantidad y calidad, y condiciones de hábitat totalmente insalubres”*³⁶³.

³⁶² *Ibid.* Pág. 14.

³⁶³ *Ídem.*

En consecuencia, estas políticas sociales focalizadas, que tienen como finalidad explícita asegurar a los grupos poblacionales más endebles un mínimo de servicios de primera necesidad e infraestructuras sociales, adoptan diversas formas: *“programas especiales de alimentación; programas de asistencia médica para niños y madres; programas para el desarrollo de la educación elemental; trabajos de canalización de agua e irrigación; programas para el mejoramiento del medio ambiente en los barrios más pobres; programas de empleo para el sostenimiento de la infraestructura pública; o bien programas para el desarrollo de microemprendimientos productivos”*³⁶⁴.

Lo que se observa en estos programas es que además de presentar una escasa permanencia en el tiempo y la superposición entre instancias gubernamentales, los mismos resultan profundamente estigmatizantes para los ciudadanos, puesto en tanto que debe demostrarse que “se es pobre” o “desempleado” para poder acceder a ellos. En relación con los derechos sociales, se abre paso a una realidad en la cual para el/la ciudadano/a ya no hay “derecho a” sino un “programa para”. Ello implica que, *“no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo, el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos”*³⁶⁵.

Los programas sociales focalizados representan, en este sentido, una concepción muy particular de intervención desde la política pública en el marco de un modelo de política social que se entiende como “compensatoria” del ajuste y de las reformas económicas estructurales. *“Abandonándose a funcionar como una dimensión marginal de y posterior a la política económica, el modelo de políticas sociales focalizadas representa una concepción residual de la política social”*³⁶⁶.

Por último, dentro del marco de la visión neoliberal de política social, se produce un nuevo desplazamiento de la cuestión del desarrollo; si previamente

³⁶⁴ Ídem.

³⁶⁵ Íbid. Pág. 15.s

³⁶⁶ Ídem.

hacía referencia a la idea de crecimiento económico, ahora se traslada al concepto de compensación social, en tanto que todo objetivo que no sea el de amortiguar el impacto del ajuste y las reformas económicas estructurales sobre la parte “más pobre” de la sociedad, cae fuera del terreno de la política social; así, al expulsar esos objetivos de la política social, se deja de lado la lucha por establecer un patrón más equitativo de distribución de los ingresos y, por tanto, de las oportunidades de vida al interior de la sociedad.

- Segunda característica: políticas sociales asistencialistas y de privatización.

Las políticas sociales focalizadas son políticas asistencialistas que se fundamentan en una concepción marcadamente liberal de la sociedad, es decir, una concepción que entiende a la sociedad como una simple agregación de individuos. Se entiende por asistencialismo *“un tipo de política dirigido a paliar alguna necesidad social con un modo de intervención que produce y reproduce una relación social de dominación, a través, fundamentalmente, de la implantación de una cultura de dependencia de los “asistidos” del Estado, de los políticos y/o de la generosidad de los ricos”*³⁶⁷. Se presenta así como el polo opuesto de una cultura de liberación del individuo de aquellas condiciones “objetivas” y “subjetivas” que no le permiten desarrollar una vida digna.

En lo que respecta a la privatización, esta se fundamenta –según los argumentos de los defensores del modelo de política social neoliberal– en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios, y evitar las “irracionalidades” a que dio y da lugar la provisión gratuita de estos servicios. La privatización conduce a introducir o incrementar el pago por los servicios y *“al abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por el de actividad mercantil orientada hacia la obtención de ganancia, con fuertes impactos en términos de calidad y extensión de la cobertura”*³⁶⁸.

³⁶⁷ Ídem.

³⁶⁸ Ídem.

- Tercera característica: políticas sociales descentralizadas con apelación a la participación de los “beneficiarios”.

En forma opuesta al carácter centralizador mostrado por la política social en el modelo de Estado de Bienestar, los programas sociales focalizados han sido acompañados generalmente por procesos de descentralización administrativa, principalmente en lo que atañe a la ejecución de los mismos. El esquema descentralizador se justifica en base a la consecución de dos fines principales: *“mayor eficacia y racionalización de los gastos, por un lado, y facilitar cierta sinergia entre recursos gubernamentales y no gubernamentales para el financiamiento de las actividades sociales, por el otro”*³⁶⁹.

Además de los programas focalizados la descentralización se utiliza igualmente para reducir el déficit presupuestario en los sectores clásicos de la política social del Estado de Bienestar, es decir, salud, educación, vivienda. En este sentido, en lugar de funcionar como un instrumento de aumento de la eficiencia, la descentralización fue concebida como un poderoso instrumento para la disminución del Gasto Público Social, con lo cual los niveles de eficiencia en los sectores descentralizados se ven severamente afectados.

De manera similar, los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID, etc.) han insistido reiteradamente en la necesidad, en un argumento a favor de la “eficiencia”, de que los programas sociales focalizados, junto con la descentralización, fueran acompañados también con una participación activa de los beneficiarios de los mismos. A este respecto, en la práctica de estos programas en la región, lo que se observa es *“un claro predominio de programas impuestos verticalmente, en los cuales los funcionarios decisores o diseñadores son los portadores del saber y los beneficiarios meros sujetos pasivos de dichos programas. Por lo tanto, mientras el discurso aquí plantea un sí a la participación, en los hechos sucede todo lo contrario”*³⁷⁰.

³⁶⁹ Ibid. Pág.16

³⁷⁰ Ídem.

En este sentido, resulta importante señalar antes de concluir este punto, que la orientación del modelo neoliberal de política social no apunta hacia la consolidación y expansión de los derechos sociales de ciudadanía sino hacia el control social. Este modelo de política social resulta por lo tanto la expresión de un modo de regulación de la pobreza en un contexto estático. Lo anterior implica que, en forma global, el modelo de intervención social del Estado neoliberal no pretende la superación de la pobreza sino su administración en una forma tal que no se constituya en un peligro social y político que pueda alterar la “governabilidad” del sistema.

Por otra parte, al enfocarse en la idea de atender únicamente a los extremadamente pobres, el modelo neoliberal de política social rehúsa emprender acciones respecto de aquello que es la causa fundamental de la pobreza y la exclusión social en América Latina y El Salvador, esto es: la extrema desigualdad de la distribución de los ingresos y de la riqueza social.

3.3.6.3 La construcción de un modelo de ciudadanía social como alternativa al modelo social de política neoliberal

Debido al enfoque de este trabajo en la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza como un punto central para la superación de la pobreza en nuestro país, es necesario hacer referencia a propuestas para su superación, siendo este el caso de la construcción de un modelo de ciudadanía social que retome de la tradición de la política social “*la centralidad de los derechos, la solidaridad y por sobre todo, la construcción de formas más inclusivas de organización social*”³⁷¹.

³⁷¹ Bustelo, E.; Minujin, A.; “*La política social esquivada*”. En Menjívar, R.; Kruijt, D.; Tijssen, L. “*Pobreza, exclusión y política social*”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. San José, sede Costa Rica, 1997. Pág. 113.

Una forma de ciudadanía social integral debería incluir el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social, de acuerdo a los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia.

El problema de la implantación de un modelo de ciudadanía social encuentra su límite en el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo, lo cual debilita su desarrollo. Así, la obtención de los derechos sociales puede dar lugar a un mejoramiento de la calidad de vida, pero no un cambio en el sistema básico de estratificación social que se deriva de la lógica del mercado. *“El reconocimiento de la ciudadanía social no puede modificar la estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso que resultan de la asignación de recursos producidos por el mercado pero si puede alterar su forma ya que, sobre todo en la parte baja de la distribución o sea la pobreza, puede garantizarse un “piso” o sea, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas, independientemente del nivel de ingresos de las mismas*³⁷²”.

El avance en el desarrollo social por parte de los países, más allá de la mejoría en la calidad de vida través de la obtención de un mínimo de satisfactores sociales, requeriría plantear mecanismos concretos para alterar la distribución originaria del ingreso y la riqueza. *“Los derechos sociales no son limosnas a súbditos y presuponen la constitución de actores que se apropien del espacio político que posibilite su implementación efectiva*³⁷³”.

Titmuss avanzó sobre las formulaciones anteriores al plantear que la responsabilidad pública no terminaba solamente con la provisión de servicios sociales: se trataba de construir mayores márgenes de igualdad social como creciente expansión de la ciudadanía, cuyos derechos no se agotaban solamente por la mera provisión de servicios públicos. Un piso mínimo de protección universal para todos los ciudadanos era sólo un comienzo al que Titmuss añadía una visión de la política social como un sistema redistribuidor de

³⁷² *Ibid.* Pág.116.

³⁷³ *Ídem.*

los ingresos. Formaban parte, por lo tanto, de la política social, en primer lugar, la política fiscal mediante la cual se financiaba de un modo progresivo la oferta de servicios sociales. Estos eran concebidos como responsabilidad pública independientemente de si las personas contribuían o no. Así, los impuestos tenían la función adicional de “corregir” las más extremas desigualdades en la distribución del ingreso. La política social también incluía en segundo lugar, la política de empleo e ingresos desde que el acceso a un empleo productivo y un salario justo tenían un fuerte impacto sobre la distribución funcional del ingreso. Finalmente y en tercer lugar, integraba la política social lo que tradicionalmente se conoce como la administración de los sectores sociales: la política educativa, la política de salud, de vivienda, etc. Básicamente las contribuciones de Titmuss se centraron en el carácter predominantemente redistributivo de la política social, considerando la distancia social entre pobres y ricos como *“posible de ser reducida a través de un sistema de transferencias públicas, desde los que más poseían hacia los que más necesitaban”*³⁷⁴.

Por otra parte, la perspectiva de una política conservadora basada en el “Consenso de Washington” en el caso de América Latina, la cual trae aparejada una visión muy particular de los derechos sociales y la ciudadanía, ha logrado imponer un enfoque de política social al que parecería no existir una posibilidad distinta viable, equitativa y eficiente.

En el marco del planteamiento de la política social como un proceso de expansión de derechos, encontramos básicamente dos modelos rivales de ciudadanía que disputan en la actualidad la orientación conceptual de la política social en América latina. La ventaja de centrar la discusión sobre los modelos de ciudadanía es que se posibilita analizar las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. De esta forma, descubrir la vinculación entre modelo de ciudadanía y política social permite aprehender el sentido más profundo de una determinada política social, que fines se persiguen en última instancia, y también valorar la correspondencia existente

³⁷⁴ Ibíd. Pág. 118.

entre la política social como medio y la realización de un conjunto de valores como fin. La importancia de esto radica en que distintas formas de la política social pueden aproximarse mucho en el tipo de instrumentos que usan, pero tener una estructura de valores y fines muy diferentes.

Como recién señalamos, pueden reconocerse principalmente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina. *“Uno es el modelo de ciudadanía asistida y otro el de ciudadanía emancipada”*³⁷⁵.

El modelo de ciudadanía asistida se sitúa en la tradición más conservadora de política económica y social y puede reconocerse de manera reciente en las formulaciones de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, y de teóricos como Hayek y Friedman. Es la concepción dominante vinculada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en América Latina, relacionada en forma particular con el denominado “Consenso de Washington”.

Este modelo parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El prototipo de modelo es el “hombre económico” el cual, a través de la maximización de su beneficio persona, beneficia en forma automática al conjunto social.

Sus fundamentos teóricos más profundos están basados en la obtención de libertades negativas. Estas son *“aquellas mediante las cuales se garantiza el ejercicio pleno de las libertades individuales sin interferencia del Estado, de otras personas o en general, de argumentos que invoquen una razón pública”*³⁷⁶. Por ende, el Estado debe ser mínimo cuidándose de no alterar ni intervenir sobre el mecanismo “autorregulado” básico en el que se encuentran y optimizan socialmente los intereses de millones de vendedores y consumidores, es decir, el mercado.

³⁷⁵ Ibíd. Pág.140.

³⁷⁶ Ibíd. Pág.142.

El mayor énfasis de esta concepción se ubica en la naturaleza civil de la ciudadanía. La ciudadanía política es sólo de derechos formales, en particular el derecho a elegir y ser elegido. En un sentido positivo, los derechos sociales no son demandables a menos que cuenten con una base contributiva. Los derechos sociales en el caso de que impliquen la prestación de servicios sociales están sujetos a la disponibilidad de recursos.

No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza pues se argumenta que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por consiguiente, las políticas del Estado son solamente marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales deben concentrarse (focalizar) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando “redes de protección” y no sobre la distribución del ingreso. *“En este punto la política social del modelo de ciudadanía asistida se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social que ha estado tradicionalmente vigente en América Latina. En los presentes ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado”*³⁷⁷.

Las distintas formas y transferencias de ingreso a los pobres contenidas dentro de este modelo de política social están fundamentadas sobre una ética de la compasión que fundamenta el subsidio. Sin embargo, una vez que desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un desincentivo, su uso debe ser marginal y transitorio.

El modelo de ciudadanía emancipada se enmarca en la tradición conceptual de los tempranos pensadores utópicos, incluyendo los socialistas, que da lugar a los procesos que provocaron el desarrollo del “Estado de Bienestar”. La igualdad social constituye un valor central dentro de esta tradición, que se interpreta fundamentalmente como el derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes sociales y económicos

³⁷⁷ Ídem.

más importantes. *“Igualdad implica equidad y también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva”*³⁷⁸.

La creación de un esquema de cooperación social implica el reconocimiento del “nosotros” como alternativa para hacer posible una sociedad humana particular. Los individuos no son negados pero hay sociedad y por lo tanto hay esfera pública, en el sentido de un preocupación por lo común, por lo compartible, por el interés del conjunto. *“El “nosotros” coincide con lo social como “asociados”, como el conjunto de socios solidarios en una propuesta de cooperación mutua compartida”*³⁷⁹.

Planteada de esta manera, la propuesta que surge del esquema de ciudadanía emancipada es por definición socialmente inclusiva. Todos son partícipes del diálogo a partir del cual se construye una comunidad basada en el consenso. Y en el marco de esta comunidad hay algunos puntos que son claves para reducir los diversos aspectos a través de los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los caracteres socialmente relevantes que permiten a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades. *“En la ciudadanía emancipada las personas no son “pacientes” sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación no es una sola, no es única. Implica una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática”*³⁸⁰.

3.3.6.4 Algunas consideraciones finales respecto a la política social en el modelo neoliberal y su papel en el disciplinamiento social

Podemos ver que la implementación de los PAE ha conducido a un replanteamiento en la manera de concebir y resolver los problemas sociales. La

³⁷⁸ *Ibíd.* Pág.143.

³⁷⁹ *Ídem.*

³⁸⁰ *Ibíd.* Pág.144.

minimización de los costos sociales producidos por la puesta en marcha de dichos programas se ha convertido en el objetivo fundamental de corto plazo de la política social.

De esta manera, la política social se modifica a partir del ajuste. Por un lado, el gasto social tradicional, como expresión del quehacer gubernamental, se reorienta hacia actividades focalizadas, dirigidas hacia los segmentos más pobres de la población, es decir, hacia aquellos que han sido privados de satisfacer sus necesidades sociales básicas a través de sus propios medios.

De tal forma que, en el marco de los PAE los programas de la política social pretenden:

- Incorporar un nuevo elemento coyuntural, cuyo límite de acción está determinado por los efectos de los PAE. Con esto se pretende únicamente solucionar el problema que se está generando con los PAE y no los problemas anteriores a éste, y adicionalmente se corre el riesgo de que los programas no beneficien a todos los afectados, y que en el caso de los beneficiados, la compensación sea menor que la pérdida de bienestar experimentada como efecto de las medidas económicas.
- Realizar una acción focalizada, para que los principales beneficiarios sean aquellos sectores afectados por la implementación de los PAE. Este criterio de la focalización contrasta con el tradicional enfoque de universalidad de la política social, excluyendo a una parte de la población del goce de sus beneficios, ya que el hecho de no estar incluidos en la categoría de pobreza establecida por el Estado, se deriva más bien del extremadamente bajo nivel de ingreso establecido por éste como indicador de pobreza, que de la magnitud de sus ingresos.

Así, se evidencia cómo, para América Latina en su conjunto, la política social continúa caracterizándose básicamente por una modalidad asistencial clientelista, supuestamente “compensadora” de los ajustes económicos, y que

muestra gran sensibilidad al ciclo electoral. Por tanto, al constituirse como una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social posibilita observar el carácter incompleto del desarrollo en América Latina en tanto que se omite de forma sistemática cualquier referencia a la verdadera causa de la desigualdad y la pobreza: la concentración de la riqueza y del ingreso.

La lógica de la implementación de la política social en el marco del modelo neoliberal, responde de igual manera a un objetivo político que en pocas ocasiones se hace manifiesto. Como pudimos evidenciar en apartados previos, la aplicación de las políticas de ajuste trajo consigo un aumento acelerado en la masa de trabajadores precarizados expulsados del trabajo formal hacia la informalidad y el trabajo casual, así como un gran número de trabajadores desocupados de larga duración, lo que daría lugar a un problema con el que los “hacedores de política” deberían enfrentarse.

En oposición a las teorías que ven a este conjunto de trabajadores como resultado de las condiciones típicas prevalecientes en el sector formal de la economía, considerándolos en muchas ocasiones como “marginados”, en las sociedades contemporáneas, *“la subsunción real de la sociedad en el capital implica que este “ejército de reserva” de fuerza de trabajo no se encuentra simplemente en “reserva” sino que debe ser puesto activamente a trabajar en la circulación y reproducción del capital”*³⁸¹.

Dentro de este marco, en lugar de excluir a los sujetos, el desempleo parcial o total hace más intensa la subsunción real de los trabajadores en el capital. Los desempleados se convierten en otra forma de capital, forzados a vender su fuerza de trabajo pero sin poder hacerlo, *“y se intensifica la tensión entre lo que somos y necesitamos, y si aquello que somos y necesitamos es útil al capital”*³⁸².

³⁸¹ Op. Cit. Félix, Pág. 307.

³⁸² *Ibíd.* Pág.308.

Para el capital, el control de la sociedad requiere entonces, de igual manera, una estrategia respecto de estas crecientes masas de fuerza de trabajo desocupada ya que representan una fuente potencial de conflicto. El capital debe hallar los medios para manipular a estos contingentes, el “peso muerto” del ejército industrial de reserva. De tal manera que, las modificaciones en las políticas públicas denominadas “políticas sociales” ocupan un lugar clave para contener y canalizar el conflicto inherente al nuevo arreglo en el proceso social de producción.

En las décadas previas a la aplicación de estas políticas, los trabajadores habían logrado imponer, hacia mediados de los setenta, un creciente grado de desmercantilización y universalización de las condiciones de reproducción de la vida. Las políticas sociales universales, dentro de las cuales se incluían el acceso generalizado a la seguridad social a partir de la creación de un sistema de salud y educación público y gratuito de carácter masivo, había permitido a la clase trabajadora llevar a cabo su supervivencia lejos de los vaivenes del mercado de trabajo. En oposición a esta universalidad de los beneficios sociales, las políticas sociales del Consenso de Washington buscaban individualizar el acceso al bienestar social. Mientras que la universalidad había reflejado el poder del trabajo sobre el capital, al diseñar las políticas sociales en torno a la focalización y descentralización el capital impuso su papel disciplinador. *“A través de la condicionalidad, los trabajadores se veían crecientemente forzados a adaptarse a la disciplina del mercado (del capital) para acceder a los beneficios de la seguridad social en sentido amplio. Quienes se negaran a cumplir con las condiciones impuestas o no pudieran hacerlo serían señalados como “no merecedores”, y por tanto abandonados a su suerte”*³⁸³.

Desde un inicio, los teóricos y los hacedores de política concibieron el problema de la desocupación masiva como un problema de “exclusión social” o “pobreza”. De esta suerte, las políticas públicas debían enfocarse a asistir a

³⁸³ *Ibíd.* Pág.309.

aquellos que habían sido expulsados del sistema productivo o se encontraban en sus márgenes. En el corto plazo debía ayudarse a quienes encontraban dificultades para ajustarse al nuevo “modelo económico”, en tanto que en el largo plazo el problema sería resuelto mediante el crecimiento económico. No obstante, las políticas de asistencia debían ser “focalizadas” en aquellos “pobres/desocupados” que lo merecieran. Eran merecedores de ayuda aquellos que se “preocupaban” por buscar un empleo. Estos resultaban útiles para el capital sólo en tanto que actuaban como nuevos competidores en el mercado laboral. Por otra parte, se argumentaba, que las políticas sociales generalizadas *“reducían los incentivos para aceptar la disciplina del mercado, o que beneficiaban a quienes no lo necesitaban”*³⁸⁴ (haciendo alusión a los sectores medios).

En la medida en la cual los pagos son otorgados en muchas ocasiones basándose en criterios discrecionales por parte de los funcionarios públicos, los subsidios se han erigido en un instrumento para disciplinar a los “excluidos”. En consecuencia, las nuevas políticas sociales tienen como elemento central su carácter disruptivo. *“No serán ya políticas “integradoras” o “socializantes”, surgidas al calor de la lucha de los trabajadores por la apropiación del trabajo social, sino que se proponen como “anti-irruptoras” en la medida en que buscan sostener la separación entre lo político y lo social”*³⁸⁵. Las nuevas políticas tienen como finalidad última frenar y canalizar el conflicto relativo a la estrategia de separación de las personas de sus condiciones de supervivencia.

³⁸⁴ *Ibíd.* Pág.309-310.

³⁸⁵ *Ibíd.* Pág.311.

3.3.7 La concreción de la política social neoliberal en El Salvador: El programa Red Solidaria

3.3.7.1 Lógica de implementación del programa Red Solidaria

En el marco del nuevo paradigma de política social vinculado a la aplicación de las medidas neoliberales, con el programa de Red Solidaria, se da lugar a la implementación de una serie de medidas congruentes con la disminución de la responsabilidad estatal en la provisión de servicios sociales, la cual se traslada en su mayoría hacia la sociedad civil. En este sentido, en el documento técnico del programa Red Solidaria se afirma que *“el gran reto es generar progreso con equidad, y potenciar la formulación de políticas integradas e integradoras, donde el Estado ejerza plenamente su papel subsidiario y se promueva el papel solidario de la sociedad civil”*³⁸⁶. Lo anterior se traduce en la diversificación de las políticas públicas en acciones puntuales y focalizadas, respondiendo a las consecuencias de los procesos de la reconversión provocados por las reformas estructurales, principalmente frente a su influencia en el mercado de trabajo.

Por otra parte, tal como constatamos en apartados previos, los costos sociales generados por la aplicación de las medidas neoliberales se han manifestado de diversas maneras en las poblaciones pobres, porque los nuevos patrones de acumulación incrementaron la distribución desigual de los ingresos. En este sentido, la metodología de intervención empleada en el programa de Red Solidaria opera atendiendo a un grupo de población que queda fuera del sistema y se lo incorpora a programas residuales que implican un costo bajo en el gasto público.

El programas de Red Solidaria en El Salvador se presenta como un programa focalizado de combate a la pobreza extrema en el que se combinan

³⁸⁶ Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Coordinación del Área Social. *“Programa de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria (Documento conceptual)”*. Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Gobierno de El Salvador, San Salvador, Febrero 2005. Consultado el 01 de Julio de 2007, en: www.fisd.l.gob.sv

mecanismos de complementación de los ingresos familiares (transferencias fiscales que operan como subsidio a la demanda) y mecanismos de apoyo nutricional con la prestación de servicios de salud y educación; condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades impuestas a los beneficiarios de esos programas.

Así, de acuerdo a la información provista en el documento técnico para la implementación del programa Red Solidaria *“con el aporte subsidiario del Estado a las familias rurales en extrema pobreza a través de las madres, y el compromiso solidario a través de las políticas de inversión pública con base al mapa de pobreza recién elaborado, estamos seguros de poder alcanzar los compromisos que como país tenemos con las metas del milenio, pero sobre todo propiciar las condiciones para que surjan las oportunidades y así mejorar las condiciones de vida de la población más pobre de nuestro país”*³⁸⁷.

De igual manera se señala que *“la pobreza no es solamente la carencia de ingresos, sino también la incapacidad de la familia para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo educación, salud, agua potable, saneamiento, vivienda digna, entre otros, que le permite a la familia y su comunidad salir de su condición de alta vulnerabilidad, y de marginalidad y exclusión social en que vive”*³⁸⁸.

De las afirmaciones anteriores se derivan una serie de dimensiones importantes identificables en programas de la naturaleza de Red Solidaria, que implican tanto una concepción de la pobreza como del modo de combatirla. En primer término, si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada se basa en el método de línea de pobreza, la lógica de estos programas se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados que no se refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así, se asume en el caso de los pobres extremos, que su condición implica la imposibilidad de desplegar a

³⁸⁷ *Ibíd.* Pág. 18.

³⁸⁸ *Ídem.*

plenitud sus capacidades productivas, lo cual les imposibilita hacer frente a las “externalidades” negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las “externalidades” positivas, el mercado.

Desde esta lógica, los pobres moderados o “relativos”, en cambio, aunque experimentan diversas carencias, están en condiciones de superar su situación de pobreza por sí mismos, siempre y cuando el entorno les proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. De allí se deduce que los primeros requieren de apoyos específicos (entre ellos, subsidios directos para elevar su capacidad de consumo), en tanto que los segundos no requieren de estos apoyos sino del ofrecimiento de “oportunidades” que les han sido negadas por su entorno³⁸⁹.

En seguida, desde la perspectiva de esos programas la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Desde esta óptica, la pobreza no se combate a través de mecanismos encaminados a redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades necesarias) para que puedan ser productivos y obtener los ingresos que les permitan adquirir aquellos bienes necesarios para su reproducción biológica y social.

Debido a lo anterior, los mecanismos de apoyo a los pobres no se conciben como desincentivos para el despliegue de sus capacidades productivas sino, por el contrario, se consideran como estímulos para desplegar esas “capacidades” a plenitud.

Por otro lado, de acuerdo al documento de la Red Solidaria, la reducción de la pobreza y la extrema pobreza experimentó avances durante los años noventa que son atribuidos al crecimiento económico experimentado y a la política de gasto social. Sin embargo, se admite que esos resultados no se han consolidado en los años recientes, lo cual se atribuye al menor ritmo de crecimiento económico, la ausencia de mejora en la distribución del ingreso (que tiene al país entre el 20 por ciento de países con mayores niveles de

³⁸⁹ Sin embargo, no se cuestiona porque les han sido negadas estas oportunidades.

desigualdad a nivel mundial³⁹⁰) y desigualdades territoriales (reflejadas en la brecha urbano-rural). Desde su perspectiva, la solución provendría entonces de los *“esfuerzos por superar los bajos niveles de electricidad rural, el deficiente acceso a servicios de salud, agua por cañería y saneamiento y electricidad, y las condiciones precarias de vivienda de los hogares pobres, particularmente en el sector rural”*³⁹¹.

Haciendo referencia a esta afirmación, debería resaltarse que, en muy buena medida, la satisfacción de las necesidades básicas para una gran proporción de las familias salvadoreñas ha estado sostenida, más que por el endeble crecimiento experimentado desde finales de la década de los noventa y el insuficiente monto de gasto social, por el flujo de remesas familiares que ha llegado a representar para el año 2003 el 14 por ciento del PIB³⁹² (\$2,105.3 millones) -mucho más que el 8.1 por ciento que representaba el gasto público social para ese mismo año-, ayudando también las iniciativas y apoyo de la comunidad internacional y de las organizaciones de la sociedad civil que se han dedicado a temas sociales.

Se continúa señalando en el documento de la Red Solidaria que a pesar de la existencia de pobreza y extrema pobreza urbana, la mayor cantidad de personas pobres y pobres extremos, y la mayor profundidad de la pobreza, se ubica en el sector rural. De acuerdo al documento, la vulnerabilidad de estas familias en el sector rural es muy alta debido a la volatilidad de sus ingresos y a la carencia de una serie de servicios básicos. Lo anterior constituye entonces un impedimento para mejorar la calidad de vida de la población y para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y *“sentar las bases para mejorar la competitividad de El Salvador y obtener los beneficios de su inserción en las economías centroamericana y mundial”*³⁹³.

³⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 10.

³⁹¹ *Ídem.*

³⁹² *Ibíd.* Pág. 14.

³⁹³ *Ibíd.* Pág. 10.

En consecuencia, desde el enfoque por ellos utilizado, la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, junto con el énfasis en la “profundidad” de la pobreza que, de acuerdo con el método de diagnóstico utilizado, es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad en estas áreas. Nuestra opinión a este respecto es que otorgar prioridad a la lucha contra la pobreza extrema en el medio rural, en detrimento de la pobreza existente en el medio urbano, constituye un error en tanto que se menosprecia la magnitud y características de la pobreza urbana, que puede seguir creciendo al ser desatendida aún en la estrecha visión que de ella tiene el aparato gubernamental.

De esta manera, los programas de combate a la pobreza basados en atender, en primer término, a las familias en pobreza extrema que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación, suponen una doble focalización: la de sus destinatarios –los pobres extremos- y la del territorio –la región- donde vive la población objetivo. Por tanto, la pobreza moderada y la urbana se excluyen de estos programas y resulta que las posibles disminuciones que puedan registrarse en el medio rural, podrían verse superadas ampliamente por el incremento en la pobreza urbana.

En lo que respecta a la magnitud del gasto público social en el país en el marco de la aplicación del programa Red Solidaria, se admite que sigue siendo insuficiente para cubrir el déficit de educación, salud y servicios básicos. El gasto público social como porcentaje del PIB en El Salvador (8.1 por ciento) sigue siendo uno de los más bajos de América Latina y el Caribe, cuyo promedio es del 14 por ciento³⁹⁴. En este contexto, la posibilidad de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 depende de la implementación de un nuevo modelo de atención de los “programas” sociales. Así *“para lograr estos objetivos es necesario establecer un nuevo modelo integrado de atención, criterios y herramientas de focalización, que permitan dirigir acciones de protección y desarrollo social y*

³⁹⁴ Ibíd. Pág. 20.

*económico rural en forma coordinada y sistemática, en un contexto de recursos limitados y desaceleración económica, hacia la población rural más necesitada*³⁹⁵.

A la luz de estos señalamientos podemos ver cómo, bajo esta nueva modalidad de focalización, la política social adquiere un carácter selectivo que, tras el argumento del uso eficiente de los escasos recursos públicos, hace que se focalice en los pobres e indigentes. La pobreza coloca a las personas como objeto de la política social pero no como sujeto. De esta manera, los asalariados, en tanto que cuentan con el “privilegio” de un empleo, quedan por fuera de la política social. En esta concepción, “pobres” e “indigentes” son únicamente aquellos que se encuentran por fuera del mercado de trabajo formal.

En base a recomendaciones provistas por el Banco Mundial, se señala que la implementación de este nuevo modelo de políticas implica *“crear un marco institucional que permita llevar a cabo una estrategia coherente y coordinada que asegure que los esfuerzos y recursos hasta ahora dispersos sean dirigidos hacia la población más pobre y así poder maximizar los impactos que esto puede tener en la calidad de vida y el desarrollo humano*³⁹⁶.

De esta suerte, la pobreza se convierte en el objeto de la política social, siendo la etiqueta de ‘pobre’ la que convierte a la persona en beneficiaria de la política social focalizada. Los trabajadores, bajo el supuesto que disponen de medios propios para subsistir con la venta de su fuerza de trabajo, no aparecen ni en el discurso ni en la práctica dentro del público objetivo de la “nueva” política social en el marco del programa Red Solidaria. Este, en tanto que emplea criterios de selectividad, excluye a los asalariados y los coloca de frente al mercado para que se “provean” ahí, *libremente*, de los servicios sociales básicos.

³⁹⁵ *Ibid.* Pág. 25.

³⁹⁶ *Ídem.*

En el documento de la Red Solidaria se señala asimismo que la atención a las familias en extrema pobreza se realizará mediante la focalización de las inversiones, de tal manera que las instituciones pueden “priorizar” a través de la revisión de los criterios de asignación de la inversión de los programas y servicios básicos, a través del mapa de pobreza actualizado; en este sentido apuntan que *“dirigir los esfuerzos de inversión hacia una población más focalizada contribuirá a lograr un mayor impacto en la calidad de vida de estas personas, tomando en consideración que no sólo se trata de un aumento de los recursos sino también de un uso eficiente de los mismos”*³⁹⁷.

Vemos cómo, en el nuevo enfoque contenido en el programa de Red Solidaria, el desarrollo deja de ser una preocupación central y se prioriza el “combate” a la pobreza, con lo cual la nueva política social se vuelve excluyente a priori aunque supuestamente equitativa al buscar concentrar la acción estatal en los más pobres. Al convertir la condición de pobreza en un requisito para la percepción de la política social, lo que se consigue es que ésta tenga un carácter residual.

La política social, en ese sentido, al focalizarse en los más pobres, excluye a los asalariados formales y a los trabajadores informales, convirtiéndolos junto con los sectores medios urbanos en fuente de recursos para el proceso redistributivo que generó el ajuste estructural, en el cual se transfieren ingresos desde los sectores medios hacia los de menores ingresos con aumento de la concentración del ingreso en los deciles más altos.

En lo que respecta a la implementación del programa Red Solidaria, este cuenta con tres ejes de intervención:

- Red solidaria a las familias
- Red de servicios básicos
- Red de Sostenibilidad a la familia

³⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 21.

Dichos ejes serán estudiados con mayor detalle más adelante, y persiguen el objetivo, de acuerdo al enfoque gubernamental, de *“priorizar acciones dirigidas a contribuir con el objetivo de ampliar las oportunidades de la población con mayor desventaja económica y social, dotándoles de las herramientas que les permitan aprovechar esas oportunidades”*³⁹⁸. El primer eje, la intervención de apoyo directo a las familias, tiene una duración de tres años; para los otros dos ejes el período es más amplio, aunque no definido.

De acuerdo al documento de la Red Solidaria, *“los apoyos directos entregados a las madres permitirán mejorar el consumo de alimentos altamente nutritivos, reduciendo así la desnutrición infantil y en menores de cinco años, permitirán también reducir los costos indirectos y de oportunidad de enviar a los hijos e hijas a la escuela, y apoyar con los gastos directos de uniformes, útiles escolares y transporte, lo cual facilita que las familias cumplan con las corresponsabilidades exigidas por el programa”*³⁹⁹.

Lo que podemos observar de estas afirmaciones, es que se acepta, aunque no de forma explícita, la existencia de un déficit en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Lo que no se señala es que ello es el resultado de la situación precaria del empleo y el bajo nivel del salario así como de otras formas de ingreso -que son el mecanismo regular para satisfacer las necesidades sociales- lo cual se traduce en graves deficiencias en las condiciones básicas de vida: alimentación, vivienda, servicios de saneamiento básico, educación y salud. De esta manera, grandes grupos de la población no tienen cubiertas sus necesidades sociales básicas y, mucho menos, cuentan con protección contra las contingencias sociales.

Es propio del discurso neoliberal acusar los derechos laborales y sociales precedentes de privilegios que deciden desmontar, a cambio de un interés por la población más pobre. El desmonte de las políticas sociales de

³⁹⁸ Ibíd. Pág. 11.

³⁹⁹ Ibíd. Pág. 12.

cobertura universal está en la agenda de las pasadas dos décadas. A cambio, se experimentan políticas de focalización que llevan recursos y servicios a personas específicas caracterizadas por su condición de precariedad, es decir, por el no acceso a las políticas sociales universales precedentes. En este marco, programas como el de Red Solidaria están basados en la distribución de bienes y servicios puntuales que no obedecen a un plan de intervención integral sobre la población pobre, de tal manera que se tratan síntomas específicos de la pobreza y no las dinámicas y procesos que la reproducen. Además, los programas de focalización propician la generación de condiciones para que la población siga demandante de mayor focalización, dando lugar así a enormes oportunidades para las relaciones de clientela, la corrupción y la dependencia de los pobres hacia los políticos y la burocracia benefactora. En este contexto, se plantea como un desafío evitar que la focalización sacrifique el derecho a la política social a cambio de políticas aleatorias y supeditadas a una lógica de favores y reciprocidad.

En cuanto a la cobertura del programa, se sostiene que apoyará directa o indirectamente en una primera etapa, a cerca de 100,000 familias en extrema pobreza, dando prioridad al sector rural, en el período 2005-2009. Para esta etapa, el Programa alcanza un costo estimado de entre US\$150-200 millones, aproximadamente \$50 millones por año de acuerdo a lo señalado en el manual técnico del programa Red Solidaria, y se admite al mismo tiempo, que dicho monto es bastante menor que el aumento en gasto social recomendado por organismos internacionales, pero que es *“consistente con el estrecho espacio fiscal disponible para esos años”*⁴⁰⁰. En el mismo documento se afirma que si posteriormente se obtienen recursos adicionales, se podría aumentar la cobertura, aumentando el gasto social en educación salud y asistencia social. Además, se estipula que las intervenciones de los diferentes sectores se hagan en forma directa o por intermedio de ONGs u otros agentes especializados.

⁴⁰⁰ Ibíd. Pág. 13.

Se hace posible entonces señalar que el monto destinado al Programa Red Solidaria resulta claramente insuficiente y no significa en ningún momento una expansión en la provisión de los servicios sociales para la población, sino únicamente su provisión a una población residual⁴⁰¹. Así, la focalización implica una selectividad de los objetos de las políticas sociales. El Programa Red Solidaria se presenta entonces como una alternativa ante la reducción del gasto público por parte del Estado ante el ajuste estructural exigido por los organismos internacionales.

Entonces, la focalización como estrategia surge en un contexto de escasez de los recursos disponibles e implica una distribución geográfica del gasto, que se supone redundante en una mejor cobertura de las necesidades. A este respecto debe apuntarse que, a pesar de estar asociada a un cambio en la lógica de la política social, la focalización y la determinación de población objetivo de la asistencia no son novedosas. La diferencia es que se ha hecho extensiva a campos concebidos como universales. Sin embargo, en la actualidad los necesitados de asistencia por parte del Estado no son una minoría, sino altas proporciones de nuestra población, ante lo cual la escasa magnitud del monto dedicado al programa se revela como insuficiente para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

En el marco del programa Red Solidaria se produce asimismo un cambio en tanto que las políticas sociales pasen a ser responsables de agencias gubernamentales intermedias o de menor nivel como los municipios. Por lo tanto, los procesos de descentralización contenidos en el programa requieren de procesos de desconcentración que implican cambios a niveles institucionales y el manejo de la cuestión social a nivel municipal.

En un nivel conceptual, la política de descentralización se presenta como un instrumento de “racionalización”, de búsqueda de eficacia de la acción

⁴⁰¹ si bien atender a esta “población residual” no es ni malo, ni despreciable, etc., si es insuficiente, en vista de la gran magnitud de la pobreza evidenciable en la realidad.

estatal, como también una estrategia de desarrollo de los mercados locales de servicios sociales –en especial de salud- y de incentivo a una mayor participación de los individuos en las responsabilidades por su salud. Sin embargo, en la práctica, puede concebirse como una política impulsada desde el ejecutivo nacional en dirección a una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios sociales.

En lo que respecta a la focalización, esta constituye la herramienta por excelencia en el nuevo paradigma de política social vinculado a la aplicación de las medidas neoliberales. Así, la política de focalización se emplea como respuesta frente a la existencia de recursos limitados por un plazo considerable de tiempo.

A este respecto se señala en el documento técnico del programa Red Solidaria que *“en El Salvador nos encontramos con instituciones gubernamentales de cobertura nacional, que tienen limitaciones para focalizar y sus acciones dispersas limitan la efectividad para cubrir a las familias marginadas e indigentes. En este contexto de atomización de esfuerzos y recursos limitados, se vuelve indispensable considerar instrumentos de políticas públicas que permitan hacer un uso más eficiente de los recursos y responder a las demandas de servicios básicos de esta población”*⁴⁰².

De acuerdo a esta lógica, los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados única y exclusivamente a satisfacer las necesidades de quienes, por diversas razones, no están en condiciones de pagar el precio de los servicios que satisfagan sus necesidades básicas.

Consideramos asimismo que con la focalización, se introduce una modalidad asistencial, fundada en valores y principios liberales que supone que la reproducción social será fruto del principio del mercado como asignador de bienes. Esta protección social sólo se destina a quienes han fracasado en el

⁴⁰² *Ibíd.* Pág. 25.

mercado, negando lo que constituye las condiciones propias de ciudadanía entendida como principio igualitario.

Creemos que es importante señalar a este respecto, que la estrategia de focalización guarda relación directa con la individualización de la fuerza de trabajo y la determinación estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo, que constituye la forma legítima de acceder a los recursos.

En cuanto a la modalidad en la cual se implementará la focalización, se sostiene que una vez conocidos los municipios más pobres, se hará una investigación dentro de cada uno de ellos, usando información social y de hogares local, para determinar los cantones y caseríos con mayor pobreza. Posteriormente, en estos cantones y caseríos se identificarán a las posibles familias a beneficiar, según criterios de elegibilidad definidos por el programa. El Programa priorizará sus intervenciones en los 100 municipios que comprende el cluster de pobreza extrema severa (32) y alta (68) en el mapa de pobreza.

Para concluir con esta parte, debe señalarse que, para llevar a cabo la elección de las familias receptoras de la ayuda, se necesita de una previa identificación de la población, contando con una adecuada estructura de monitoreo y control. En este contexto no se excluye el clientelismo político al cual puede darse lugar frente a la situación de dependencia que se fomenta con el programa.

3.3.7.2 *Objetivos y principios señalados y no señalados del programa Red Solidaria*

Consideramos que es importante estudiar los objetivos del programa para verificar la posibilidad de su realización, así como para develar la existencia de otro tipo de objetivos más allá de los señalados.

En el documento técnico de la Red Solidaria se indica que el objetivo general del programa es *“mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y*

proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales) y acceso a programas de desarrollo productivo y al microcrédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria”⁴⁰³.

Para verificar la factibilidad del cumplimiento de este objetivo, es preciso recordar que los efectos ocasionados por los programas de ajustes implementados por los organismos internacionales y que incidieron en el aumento de la pobreza, han conducido a la implantación de medidas compensatorias para “aliviar la pobreza”, las cuales tienen como objetivo declarado garantizar niveles mínimos de alimentación, salud y educación para la población pobre. Sin embargo, al efectuar una comparación entre los datos de la magnitud de la pobreza en nuestro país y de los recursos dedicados al Programa Red Solidaria se pone de manifiesto que se está lejos de lograr dicho objetivo. Por lo tanto se encubre que existe un objetivo más dentro del programa, que es el de asegurar una clientela política en lugar del apoyo popular resultante de un acuerdo social amplio, al concebirse éste como imposible en el contexto de las políticas neoliberales.

En el programa de Red Solidaria se conciben asimismo una serie de objetivos específicos que atañen en forma más directa a las metas puntuales que el programa pretende alcanzar mediante su implementación. Consideramos que es importante conocerlos, no tanto para hacer una revisión detallada de cada uno de ellos, pero sí para ver cual es su lógica global y determinar simultáneamente si existen otros objetivos no señalados y que se persiguen en forma tácita mediante la implementación del programa.

Los objetivos específicos señalados en el documento técnico de la red solidaria son los siguientes:

⁴⁰³ *Ibíd.* Pág. 28.

- mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población de 0 - 5 años de edad mediante mejoras en alimentación, vacunación y acciones de control del crecimiento;
- mejorar las condiciones de las madres en extrema pobreza mediante acciones de capacitación y apoyo directo para aumentar el consumo de alimentos nutritivos de los niños y mejorar la nutrición de las embarazadas.
- mejorar la educación de la población en edad escolar entre 6 - 14 años, mediante el apoyo directo a estas familias, para que los niños puedan asistir regularmente a la escuela en vez de realizar trabajo infantil y para pagar los costos directos de asistir a la escuela en el área rural;
- fortalecer la oferta de servicios básicos para mejorar el acceso de las familias en extrema pobreza a estos servicios, mediante acciones concertadas entre los ministerios y otras entidades para hacer las inversiones necesarias, de acuerdo con el financiamiento, en los municipios y comunidades beneficiarias del Programa;
- impulsar la seguridad ciudadana, mediante la realización de procesos que fortalezcan la convivencia pacífica, la seguridad jurídica y el desarrollo de las comunidades beneficiarias;
- dotar de herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar, a través de proyectos productivos, capacitación laboral y microcrédito⁴⁰⁴.

Una vez listados todos los objetivos específicos contenidos en el programa, podemos observar en primer lugar que la mayoría de ellos se

⁴⁰⁴ Estos objetivos pueden encontrarse en Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Coordinación del Área Social. *“Programa de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria (Documento conceptual)”*. Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Gobierno de El Salvador, San Salvador, Febrero 2005. Págs. 28-29. Tomado de www.fisdg.gob.sv

remiten al uso de políticas sociales selectivas como mecanismos institucionales para enfrentar la situación de pobreza existente en las poblaciones atendidas por Red Solidaria, y estas políticas se reducen a proveer ciertos medios de subsistencia bajo el supuesto de que la pobreza deriva principalmente de “atributos” o falta de capacidades de los mismos pobres. El énfasis se pone así en la capacidad de “autoayuda” de los pobres, bajo el supuesto que la simple entrega de un subsidio, que representa en el mejor de los casos el 20 por ciento del salario mínimo rural cada dos meses, es capaz de subsanar el enorme déficit histórico experimentado por estas poblaciones en materia de acceso a servicios sociales básicos. Resulta altamente improbable entonces que el programa Red Solidaria sea capaz de lograr sus cometidos en lo que respecta a la prestación de servicios sociales básicos, aún tomando en cuenta el carácter residual del programa, si nos remitimos a la progresiva pérdida o carencia de medios de subsistencia y de medios para producir la subsistencia (empleo o medios de producción para auto-ocuparse) experimentados por estas poblaciones históricamente como resultado de la configuración capitalista y su modalidad de implementación en la economía salvadoreña a través de las últimas décadas.

En segundo lugar, podemos ver que la consecución de muchos de los objetivos del programa, implican que sus funciones (su financiamiento, diseño, puesta en práctica y control), pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no gubernamentales (sector privado-empresarial, organizaciones filantrópicas y ONGs, entre otras). Creemos que la participación de diversos agentes no gubernamentales en la formulación e implementación del programa, puede abrir paso a la privatización de la política social con la finalidad de permitir al sector privado ampliar sus posibilidades de inversión y ganancia produciendo bienes y servicios sociales que adquirirían los pobres extremos, beneficiados con la transferencia de recursos fiscales que realiza el gobierno mediante sus programas, y además de ello, en la idea de hacer de la

erradicación de la pobreza un negocio lucrativo se insiste en proporcionar diversos servicios sociales, bajo la modalidad de relevo con el sector privado.

En tercer lugar, se señala que el “fortalecimiento” en la oferta de servicios básicos está en razón de las posibilidades de financiamiento con que se cuentan para los distintos municipios que constituyen la población objetivo del programa. Desde la lógica del programa, el Estado sólo debe ser uno entre otros de los agentes que aportan recursos al financiamiento de los servicios sociales, y ya que existe la posibilidad de que hayan algunos sectores sociales que estén en condiciones de pagar por los servicios entonces resulta conveniente que les sean cobrados; asimismo, es probable que los beneficiarios deban aportar recursos en la medida de sus posibilidades. Todo esto es lo que se concibe por los diseñadores del programa como participación de los beneficiarios en las políticas de bienestar social que los benefician.

Por último, creemos que las medidas contenidas en el Programa Red Solidaria se encuentran en el plano meramente asistencial al reducirse a la provisión directa, para un grupo muy reducido, de ayudas monetarias condicionadas de un monto ínfimo y algunos servicios básicos, que de por sí deberían poseer carácter universal y no de residuo, bajo el supuesto de que la pobreza ha sido el resultado de la falta de “capacidades” de los pobres. Así, la solución radicaría en la “concientización” de éstos con la finalidad de que aprovechen las “oportunidades” provistas por el entorno para poder insertarse en la dinámica mercantil y aprovechar todas sus bondades. El hacer de la pobreza de estas comunidades un problema de “ausencia de capacidades” permite encubrir la forma en que han sido excluidas por la funcionalidad misma del sistema capitalista, y que su condición misma de pobreza está determinada en forma estructural como un resultado de la desigual distribución de los recursos imperante en el sistema capitalista salvadoreño. Ante esto, medidas asistenciales como las contenidas en el programa Red Solidaria funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima el sistema manteniendo la pobreza y el desempleo al convertirse, paulatinamente, en

modalidades asistencialistas que invierten el derecho ciudadano al constituir un clientelismo basado en la idea de caridad.

Es así como servicios de carácter básico, como la salud pública y la educación para los sectores pobres queda reducida a una asistencia básica lejos del concepto de justicia distributiva.

Dentro de esta discusión, resulta interesante mencionar que a pesar de su monto ínfimo, el programa Red Solidaria es una transferencia de dinero público que va desde los sectores de ingreso medio a los de bajo ingreso, y que por lo tanto los pobres perderían si esta transferencia se les fuera quitada. Entonces, la transferencia monetaria asegura (hasta cierto punto) que los pobres continúen votando a ARENA, dando lugar a un clientelismo como resultado de la aplicación del programa. Esta nueva forma de clientelismo, a diferencia del clientelismo tradicional donde se da un intercambio explícito de favores por voto, implica un clientelismo institucionalizado que emerge en el marco del modelo neoliberal. En este nuevo clientelismo, la relación entre “el cliente” y “el patrón” tiene una naturaleza de grupo (de intereses o sectores de la población) y los lazos de clientela no se expresan sólo con recursos, sino con políticas y programas que involucran a grupos de la población.

El atractivo político de una estrategia de este tipo resulta muy claro, al constituirse en un instrumento a favor del poder político favoreciendo el acercamiento a él de amplios sectores sociales que esperan de ese modo el alivio de su pobreza. Así, el gobierno ofrece una base supuestamente objetiva para convocar a una extensa cantidad de la población que la respalde, y se presenta plenamente coherente con una pretensión de democracia.

En el documento de la Red Solidaria se incluyen asimismo una serie de principios a seguir con la implementación del programa que merecen ser estudiados en tanto permiten comprender la lógica de su elaboración y la finalidad que supuestamente se persigue con la puesta en práctica de este nuevo paradigma de políticas sociales.

Los principios señalados en el programa y su concepción desde la perspectiva de los formuladores son los siguientes:

- Equidad. Se señala la desigualdad existente entre grupos poblacionales a nivel interregional e intrarregional como uno de los obstáculos para reducir la pobreza y mejorar los indicadores de desarrollo humano en El Salvador. De ahí la importancia de utilizar herramientas de focalización como un instrumento de política que permita cerrar las brechas existentes (geográficas, generacionales, género, étnicas) a la vez que se amplían las oportunidades de la población más pobre y excluida. El Programa reconoce que una de las mejores maneras de promover la equidad es ofrecer igualdad de oportunidades en salud, nutrición y educación básica para la población más pobre.
- Focalización de las inversiones en los grupos en extrema pobreza de la población. Eso indica que en el nuevo enfoque se determinarán los municipios, comunidades y familias en extrema pobreza del país y a ellos se dirigirán los esfuerzos del Programa.
- Transparencia en la selección de beneficiarios. Esto consiste en que la selección de beneficiarios del Programa se hará en forma objetiva, clara y transparente, con una metodología uniforme y conocida por las autoridades locales, la comunidad, el público en general y los medios académicos y científicos.
- Acercar la oferta a la demanda. Generalmente la acción del Estado se centra en mejorar la oferta -es decir, el acceso o la calidad de los servicios sociales-. Sin embargo, las familias extremadamente pobres no se enteran de los servicios, o no tienen acceso a los mismos, o no tienen los recursos necesarios para acceder a ellos o necesitan que sus niños trabajen para ayudar a sostener a la familia.
- Cumplimiento de compromisos y responsabilidades. El programa promueve la corresponsabilidad social de las familias beneficiarias. Esto

implica que los apoyos directos y las inversiones se harán sólo si las familias se comprometen a realizar acciones, que implican esfuerzo y dedicación pero que contribuyen a reducir la pobreza de las familias en la actualidad y de sus niños en el futuro.

- Monitoreo y evaluación de resultados. El programa contará con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto. El sistema de monitoreo busca realizar un seguimiento de los compromisos, tanto de las familias como de las entidades participantes y de los otros aspectos operativos del programa, para detectar fallas y corregirlas oportunamente⁴⁰⁵.

En primer lugar, en lo que respecta al principio de equidad, hay que señalar que las medidas contenidas en el programa Red Solidaria tienen una función social que se expresa en servicios sociales y asistenciales diversos para la población en extrema pobreza. Esa función social encubre las funciones esenciales que las medidas contenidas en el programa desempeñan en el sistema capitalista salvadoreño, al presentarse frente a los individuos como mecanismos institucionales tendientes a disminuir las desigualdades sociales, redistribuyendo los escasos recursos en el sentido contrario al del mercado: quienes menos tienen más recibirán de las políticas sociales. Se genera así una percepción de “equidad” en el programa, pero este sistema de “solidaridad social” no es otra cosa que la superficie del programa, que encubre y oculta la raíz de la cuestión, sus funciones políticas y económicas.

Por un lado el programa se convierte en un mecanismo de control social mediante el cual los actores con mayor poder ejercen su influencia para legitimar sus perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. El control se manifiesta en las consecuencias que pueden generarse a partir de la

⁴⁰⁵ Estos principios pueden encontrarse en Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) Coordinación del Área Social. *“Programa de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria (Documento conceptual)”*. Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Gobierno de El Salvador, San Salvador, Febrero 2005. Págs. 29-30. Tomado de www.fisd.l.gob.sv

implementación de programas como Red Solidaria, que dan lugar a la inhibición de la acción colectiva y reducen las prácticas a una continuidad de las medidas asistencialistas y perpetuando clientes de los proyectos sociales. Asimismo, el programa se presenta muy funcional para los intereses económicos de los empresarios capitalistas salvadoreños, ya que su implementación se produce en el marco de estrechez fiscal vigente en el país, resultante de la oposición empresarial a cualquier reforma de carácter fiscal que involucre mayores contribuciones de su parte, lo cual implica que, en vista del carácter regresivo del sistema impositivo salvadoreño, la implementación del programa Red Solidaria trae consigo una redistribución desde los sectores de ingreso medio hacia los de bajos ingresos, sin que la clase capitalista se vea afectada.

Como se apunta en uno de los principios señalados, en el marco de la aplicación de la Red Solidaria las políticas son focalizadas y no integrales, y se enfocan en realidad en paliar malestares de tipo individual con la finalidad de apaciguar alguna parte de la estructura social.

Con el programa se pretende que las medidas puesta en prácticas, en especial la entrega de transferencias monetarias condicionadas y la prestación de servicios sociales, van a permitir compensar los efectos generados por las políticas neoliberales sobre las capas sociales afectadas, pero el ingreso otorgado mediante las transferencias condicionadas, además de ser mínimo, no garantiza siquiera la generación de “capacidades” a la que se hace mención de forma recurrente, por el carácter de corto plazo del programa y porque no se persigue en ningún momento modificar la estructura del empleo o de los salarios, que sí constituyen un medio de ingreso permanente que permitiría una demanda sostenida por servicios sociales.

En lo que respecta a la entrega de los apoyos directos, estos se encuentran condicionados al cumplimiento de una serie de obligaciones, principalmente asistencia escolar para los niños y práctica de pruebas de salud básicas y preventivas, debido al efecto que se señala estas influyen en la formación de “capacidades” y por lo tanto en la reducción de la pobreza para

estas familias. Al condicionar las ayudas directas al cumplimiento de obligaciones se dejan de lado los motivos que generan la necesidad de participación de los niños en el trabajo en las zonas rurales, que resulta de las condiciones de precariedad experimentadas por dichas familias como resultado de su modalidad de inserción en el sistema, ante lo cual el trabajo infantil se presenta como una estrategia vital para la supervivencia y no como una opción para estas familias. Así, los apoyos directos a los beneficiarios del programa, al estar condicionados a las obligaciones señaladas, privan a las familias receptoras de ayuda de los ingresos obtenidos por el trabajo de los niños, el cual difícilmente puede solventarse mediante una transferencia que no supera los \$20 cada dos meses y que mucho menos es suficiente para solventar los costos directos que implica la asistencia de los niños a la escuela (uniformes, útiles escolares, transporte, pagos de matrícula). A esto debe agregarse que los apoyos directos en todo caso, tiene un plazo de duración de tan sólo 3 años, lo cual no garantiza en forma alguna que los niños no vuelvan a trabajar una vez finalizado el período de entrega del subsidio, a lo que debe añadirse que es absurdo (e incluso ingenuo) pensar que un programa de alcance tan limitado represente una opción de desarrollo de largo plazo para estas familias.

3.3.7.3 Ejes de intervención del programa Red Solidaria

Los tres ejes de intervención son del programa son:

- 1) Red solidaria a las familias, que focaliza sus acciones en las familias en pobreza extrema e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades;
- 2) Red de servicios básicos, que incluyen el fortalecimiento de la oferta de servicios y mejoramiento de las escuelas, servicios de salud, agua potable, saneamiento electricidad, vivienda y caminos rurales; y

3) Red de sostenibilidad a las familias, que inicialmente considerará el apoyo con proyectos productivos, microcréditos y la gestión ambiental para apoyar a los productores pobres rurales a diversificar sus ingresos, mejorar su productividad y proteger el medio ambiente.

EJE 1: Red solidaria a familias

De acuerdo a la información provista en el documento de Red Solidaria, este constituye el pilar del programa. Está basado en un apoyo directo a la familia con transferencias condicionadas y cuya duración es de tres años. Una vez identificadas las familias a beneficiarse, se suscribe un convenio de corresponsabilidad donde la familia voluntariamente se incorpora al Programa y acepta las condiciones establecidas que le permitirán recibir durante tres años una transferencia monetaria directa cada dos meses. Aquí, se incluyen una serie de medidas que buscan estimular la demanda por servicios de los beneficiarios del programa. Algunas de las medidas señaladas en el programa comprenden:

- Firma de convenios de corresponsabilidad con las familias para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Apoyo monetario directo a las familias para estimular la demanda por el servicio de salud y nutrición y educación básica, administrado por las madres de familia y el cual será entre el 15 al 18 por ciento del salario mínimo rural.
- El seguimiento estricto por parte del programa del cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad asumidos por las familias. En este seguimiento se incluirá, también, un monitoreo de las condiciones de la oferta de servicios para asegurarse que la oferta está disponible y que las familias pueden acceder a la misma⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Ibíd. Pág. 32.

Este eje está formado a su vez por cinco componentes, a los cuales haremos una breve referencia a continuación para poder ubicar nuestro análisis:

a) Salud básica

Se afirma que su objetivo es mejorar las condiciones de salud de los miembros del hogar beneficiado. Entre las principales acciones emprendidas en este componente se señalan:

El fomento de la salud preventiva que se verifica según el programa mediante el compromiso por parte de las familias de recibir los servicios de salud. La otra acción comprende capacitaciones a las madres, especialmente sobre temas de salud preventiva, nutrición e higiene⁴⁰⁷.

Se señala asimismo que los servicios de atención serán ejecutados a través de distintas modalidades de atención, tales como equipos móviles, fortalecimiento de la red de salud local de los municipios más pobres del país, y contratación de ONGs, abriendo paso a una posible privatización de los servicios sociales.

b) Nutrición

El objetivo señalado de este componente es el de mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en el grupo de 0 - 5 años y mujeres embarazadas y lactantes. Las acciones comprenden:

Entrega de suplementos alimenticios a los grupos más vulnerables identificados (población menor de cinco años y mujeres embarazadas), capacitación a las familias sobre el uso adecuado de los alimentos; asistencia y seguimiento a la familia para mejorar el consumo de alimentos nutritivos y;

⁴⁰⁷ Ibíd. Pág. 33.

entrega de alimentos a las poblaciones más vulnerables y afectadas por eventos adversos⁴⁰⁸.

c) Educación básica

El objetivo señalado para este componente es el de mejorar la asistencia oportuna a la educación formal y aumentar la escolaridad de la población en los municipios seleccionados. Las acciones contempladas en este componente incluyen: El seguimiento a las familias para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las mismas; fomentar la participación de los padres de familia y estudiantes dentro de un marco de corresponsabilidad educativa; identificar aquellas escuelas que tiene secciones con baja matrícula para mejorar la capacidad para captar matrícula insatisfecha y; alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos⁴⁰⁹.

d) Seguridad ciudadana

Con este componente se pretende impulsar programas de seguridad ciudadana mediante la realización de procesos que fortalezcan la convivencia pacífica y el desarrollo de las comunidades seleccionadas. Las acciones contempladas en este componente incluyen: La organización de las comunidades para la prevención de la violencia y la delincuencia; educación en valores cívicos, morales y familiares, y el apoyo a la seguridad jurídica⁴¹⁰.

Una vez descritos en forma breve los distintos componentes del primer eje del programa, lo que podemos observar es que, todas las acciones estipuladas corresponden a servicios de carácter básico, que no resultan nada novedosos y que de hecho han venido siendo implementadas en el marco de

⁴⁰⁸ Ibíd. Pág. 34.

⁴⁰⁹ Ibíd. Pág. 35.

⁴¹⁰ Ibíd. Pág. 36.

otros programas de carácter nacional. El cumplimiento de las medidas establecidas en este eje constituyen en realidad obligaciones del Estado para con todos sus miembros, y el que estén aquí señaladas es una muestra del carácter residual que asume la política social en el marco de aplicación de las medidas neoliberales, en el cual las personas, en su condición de seres humanos, son despojados de sus derechos económicos y sociales, y sólo son merecedores de ellos aquellos que poseen la etiqueta de “pobres” (etiqueta que poseen muchas menos personas de lo que refleja la magnitud de este fenómeno en el país, dando lugar a una clara subestimación de la pobreza). Así, con la implementación del programa Red Solidaria no se da lugar a una expansión de los servicios sociales, sino únicamente a una disminución de la población que “merece” recibir estos servicios. Además, no se garantiza siquiera que la reducida población beneficiaria del programa cuente con acceso efectivo a los servicios sociales, más allá del supuesto estímulo que supone para ellos el desarrollo de sus “capacidades” en su afán de “autoayuda”.

En el marco del programa Red Solidaria se transfiere cada dos meses un monto de dinero a las familias en situación de extrema pobreza seleccionadas. La transferencia se suspende por el incumplimiento de varias contraprestaciones, muy a menudo relacionadas con la matrícula y la asistencia escolar, controles médicos y trabajos comunitarios. La finalidad señalada de estos programas es superar o prevenir déficits en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición de la población indigente. Así, se argumenta que con la implementación de esta medida se busca la superación de la indigencia y la pobreza mediante la inversión en el capital humano. A esto debe señalarse en primer lugar que, con el uso de las ayudas monetarias condicionadas, el incremento de la matrícula y la asistencia escolar podrían incrementarse en el mejor de los casos únicamente a corto plazo, debido a que la lógica del programa no contempla una estrategia de desarrollo a largo plazo, sino únicamente el apaciguamiento de la estructura social afectada por el funcionamiento del sistema capitalista. Segundo, para que el programa logre

aumentar la asistencia escolar, es preciso que el monto de dinero transferido sea mayor que lo que ganarían los niños si estuvieran trabajando.

Un factor que es preciso tomar en cuenta para analizar las posibilidades del programa Red Solidaria de asegurar una reducción de la pobreza, tiene que ver con el monto de dinero transferido cada mes. La línea de extrema pobreza se determina en base a la Canasta Básica de Alimenticia. Ello implica que, para que los destinatarios puedan abandonar su condición de extrema pobreza a corto plazo, el monto transferido tiene permitirles alcanzar un valor equivalente al de una Canasta Básica Alimenticia. En el largo plazo, la superación de la pobreza está relacionada con la capacidad personal de las familias de poder generar ingresos, pero el programa no contempla medidas que impulsen la obtención de ingresos en forma sostenible a lo largo del tiempo, ni hace mención alguna a mecanismos redistributivos que busquen atenuar las desigualdades existentes en el sistema capitalista salvadoreño.

Aún desde la perspectiva misma del programa, los efectos de las transferencias monetarias condicionadas podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios, de esta forma, las intervenciones podrían ser efectivas en la disminución de la brecha de pobreza, pero no en su superación.

Si tomamos en cuenta entonces que el monto de los apoyos monetarios condicionados asciende, en el mejor de los casos, al 15 por ciento del salario mínimo rural cada dos meses, es claramente insuficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia. Esto se hace aún más notorio si tomamos en cuenta que un hogar en extrema pobreza en la mayoría de los casos está compuesto por varios integrantes, con lo cual el apoyo monetario es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia (especialmente porque en esta clase de familias, en la mayoría de los casos, ninguno de los integrantes del hogar tiene un trabajo fijo y formal y de buena remuneración).

Además, los apoyos monetarios están condicionados al cumplimiento de varias contrapartidas ¿Cómo se comprueba, entonces, que los que reciben

apoyo monetario realmente cumplen con los requisitos? Esto es algo muy difícil de hacer pues implica contar con un registro detallado de la matriculación escolar de los niños. De no ser así, no podría verificarse si los niños asisten a la escuela o no. La existencia de este tipo de controles resulta altamente improbable si se toma en cuenta además los pocos recursos económicos y humanos destinados para el programa Red Solidaria.

Otro factor, ya mencionado, a tomar en cuenta al analizar los apoyos monetarios condicionados es que, para que el programa Red Solidaria promueva la asistencia escolar, el monto de dinero transferido a cada familia tiene que ser mayor al que recibirían los niños si tuvieran trabajo. El apoyo monetario del programa Red Solidaria equivale en el mejor de los casos aproximadamente a 20 dólares cada dos meses. Si se toma en cuenta que un hogar en extrema pobreza está compuesto en promedio por cinco personas, ello significa que cada uno de los miembros dispone de 2,6 dólares por mes. Es de pensar que un niño trabajando podría generar con facilidad más de 2,6 dólares, no por mes, sino por semana efectuando labores diversas en las actividades rurales. De lo dicho anteriormente se puede deducir, que el componente de los apoyos monetarios del programa Red Solidaria, no es una herramienta eficaz para el aumento de la asistencia escolar.

EJE 2: Red de servicios básicos

De acuerdo al programa la finalidad de este eje es mejorar el acceso o la oferta de servicios básicos y la situación habitacional de las familias más pobres intervenidas por el programa. Incluye un componente de infraestructura básica y el compromiso de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico al 100 por ciento de las escuelas y unidades y casas de la salud.

Este eje cuenta con los siguientes componentes:

a) Acceso a agua y saneamiento

Las acciones de este componente comprenden: Priorizar el acceso de los servicios de agua y saneamiento a unidades, casas de salud y centros escolares de los municipios más pobres; determinar la factibilidad de perforación de pozos o explotación de fuentes en dichos municipios, a través de ANDA y; diseñar los perfiles de proyectos necesarios (que incluirán la respectiva factibilidad económica del proyecto) para proceder con la búsqueda de financiamiento externo y poder ofrecer el servicio en un alto porcentaje a los municipios identificados en el rango de pobreza extrema severa⁴¹¹.

b) Mejoramiento de vivienda y hábitat

Se señala que se busca mejorar el acceso y calidad de la vivienda. Las acciones incluidas en este componente son las siguientes: Canasta básica de mejoramiento de vivienda, identificación de familias en los municipios más pobres de intervención, que no disponen de los recursos para legalizar las tierras de su propiedad y; la identificación de familias en condiciones de riesgo y extrema pobreza para ser reasentadas en nuevos asentamientos⁴¹².

c) Caminos rurales

Se afirma que uno de los objetivos principales del programa es acercar la oferta a la demanda, para lo cual es importante contar con caminos rurales que permitan a las familias poder hacer mejor uso de los servicios básicos ofrecidos en su comunidad y acceder a los mercados para sus proyectos productivos⁴¹³.

⁴¹¹ Ibíd. Pág. 41.

⁴¹² Ibíd. Pág. 42.

⁴¹³ Ibíd. Pág. 43.

Una vez examinados los distintos componentes de este eje podemos concluir que, al igual que para el primer eje, la gran mayoría de las acciones estipuladas en este ya venían siendo realizadas por distintas unidades gubernamentales como el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Fondo Social para la Vivienda, entre otras. La diferencia es que, en el marco del programa Red Solidaria estas acciones se proyectan a un grupo muy reducido de beneficiarios con lo cual su posible impacto se vuelve marginal. Si se toma en cuenta además el reducido monto dedicado al programa, resulta difícil que se subsanen las carencias de infraestructura aún para el grupo residual de población que se contempla en el programa. Es curioso además que se reconozca la existencia de un déficit en infraestructura de servicios básicos para estas poblaciones si tomamos en cuenta que son ya 18 años desde que el partido ARENA asumió el poder, y la provisión de estos servicios para toda la población ha estado siempre dentro de las promesas electorales del partido en el gobierno, por lo cual el déficit observado refleja el incumplimiento de éstas y la incongruencia que representa que este tipo de acciones se ubiquen en el marco de la implementación del programa Red Solidaria, cuando se trata de acciones que el gobierno debe emprender con cobertura nacional.

Podemos ver asimismo, que desde la perspectiva de este programa la pobreza no es un problema de distribución del ingreso. Desde esta óptica la pobreza no se combate a través de mecanismos encaminados a redistribuir el ingreso; así, la vía más efectiva para “combatir” la pobreza resulta de una asignación adecuada de los recursos productivos, ante lo cual la creación de infraestructura y caminos se presenta como indispensable para acercar a la población objetivo a los beneficios que resultan de la participación en los mercados. Para que esta participación otorgue resultados las acciones deben orientarse a “habilitar” a los pobres (brindarles las oportunidades necesarias) para que puedan ser productivos y obtener los ingresos que les permitan adquirir aquellos bienes necesarios para su reproducción. De esta manera, si

los pobres no son capaces de aprovechar estas “oportunidades” provistas para ponerlas en práctica en el mercado, entonces se legitima su condición de pobreza, ya que el mercado como asignador eficiente de los recursos es el único capaz de producir bienestar y fuera de éste, sólo existe pobreza.

Por otra parte, la capacidad de los estratos pobres para beneficiarse de determinadas acciones que tiendan a aliviar su pobreza, se ve afectada asimismo por las secuelas generadas a partir de la implementación de las medidas neoliberales. Por ejemplo, puede tener poca eficacia expandir servicios públicos de educación o salud si al mismo tiempo no se está asegurando un trabajo estable y un ingreso mínimo, puesto que aún si la provisión de ellos es enteramente gratuita, su acceso demanda de todos modos gastos adicionales (transportes, medicina, útiles escolares) y una condición socioeconómica básica que permita aprovecharlos. Ante esto se presentan como insuficientes unas cuantas acciones focalizadas requiriendo de un enfoque más integral.

EJE 3: Red de sostenibilidad a las familias

En el documento de formulación del Programa Red Solidaria se señala que *“para ampliar las capacidades de las personas es necesario para mejorar el desarrollo humano; pero para que estas capacidades se aprovechen, es clave crear un entorno económico favorable para estas familias. Este eje estratégico de intervención es fundamental para proveer de las herramientas necesarias a las familias pobres rurales que les permita incorporarse en actividades productivas que se traduzcan en mejoras de ingreso y generación de activos”*⁴¹⁴.

Este eje está formado por dos componentes principales a los que se hace referencia en forma breve a continuación:

⁴¹⁴ Ibíd. Pág. 44

a) Proyectos productivos y de capacitación agrícola

De acuerdo a la lógica del programa con la implementación de proyectos productivos y capacitación agrícola se busca lograr el acercamiento a las poblaciones meta y generar la sostenibilidad de estas familias (generación de ingreso) que les permita salir de la pobreza. Se apunta además que este componente será llevado a cabo principalmente por el MAG, aunque se requiere igualmente del concurso de donantes y otras agencias para promover la diversificación de fuentes de ingresos con otras adicionales a las agrícolas y pecuarias.

Las acciones a desarrollarse por el MAG comprenden de acuerdo al programa:

- Generación de ingreso y seguridad alimentaria. El MAG proporciona una serie de servicios que se dirigen de acuerdo al programa, a potenciar las capacidades productivas y autogestionarias de los pobladores del área rural, a fin de generar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo dentro del sector agropecuario, forestal y pesquero⁴¹⁵.
- Generación de empleo a través del desarrollo de infraestructura socio-productiva. Las vías señaladas en el programa para su consecución comprenden la construcción y mejora de infraestructura de apoyo a la producción y social y, el intercambio de alimentos por trabajo en actividades de protección al medio ambiente⁴¹⁶.

b) Microcrédito

Acciones dirigidas a una ampliación de la cobertura de microcrédito se vuelven fundamentales para aumentar las oportunidades de generación de ingresos de los hogares más pobres. Para ello, se ha trabajado en un nuevo programa de

⁴¹⁵ Ibid. Pág. 45.

⁴¹⁶ Idem.

microfinanzas para el desarrollo de los municipios más pobres del país, éste busca promover la participación de las instituciones microfinancieras que atienden al sector de las microfinanzas, en el desarrollo de una estrategia sostenible en la reducción de la pobreza, ampliando la cobertura del microcrédito en los municipios más pobres del país⁴¹⁷.

Tras hacer un breve repaso del contenido de este eje es posible ver como, en lo que respecta a la implementación de los proyectos productivos, su sostenibilidad en el tiempo no está contemplada en la lógica del programa. De tal forma, no existe indicio alguno de que se haya reparado, en el marco de este eje, en un estudio de mercado que refleje la factibilidad real de que la producción generada con los proyectos productivos impulsados por el programa puedan ser efectivamente vendidos. Asimismo, no se hace referencia a la forma en que dichos proyectos serán financiados ni a las formas organizativas bajo las cuales éstos deben constituirse para garantizar su permanencia a lo largo del tiempo.

Los empleos creados a partir de la implementación del programa serán probablemente precarios y temporales, no existen indicios de esfuerzos que busquen la creación de empleos permanentes. Por ende, no existe garantía en la generación de ingresos fijos para las familias que les permita satisfacer sus necesidades básicas en forma estable y sostenida.

De igual forma, el componente de microcrédito del programa, está limitado a promover la participación de las instituciones privadas en la provisión de créditos a las familias más pobres (que no tienen acceso a créditos en el sistema financiero capitalista), lo cual no resuelve el problema, sino tan sólo remite a la población a las dificultades usuales que experimentan al intentar obtener financiamiento para sus proyectos, como la falta de posesión de activos que respalden su inversión y los altos costos que deben pagar en concepto de intereses en razón de su posible incapacidad de pago. Así, lo que se pretende

⁴¹⁷ Ibíd. Pág. 46.

en última instancia es, en la medida de lo posible, generar un nuevo espacio de obtención de ganancias para el sector privado.

3.3.7.4 Sostenibilidad del programa Red Solidaria

De acuerdo a la información contenida en el documento técnico del programa, los costos totales de este se han estimado alrededor de \$150-200 millones para el período 2005-2009, aproximadamente \$50 millones por año, lo cual se reconoce, representa una proporción muy pequeña del PIB y del gasto social anual. De acuerdo al discurso gubernamental *“esa cifra de aumento de gasto social es mucho menor que la sugerida por organismos internacionales, pero es una cifra consistente con la difícil situación fiscal del país”*⁴¹⁸.

Las magnitudes de la pobreza en El Salvador son un rasgo que obliga a pensar el problema desde esta evidencia misma, pues hablar de más de una tercera parte de la población total como población empobrecida representa niveles de magnitud que hacen perder sentido de realidad a programas específicos de lucha contra la pobreza. Si una proporción tan amplia de la población no satisface las llamadas necesidades básicas, aun a pesar de los esfuerzos que las familias y comunidades hacen por sí mismas para lograrlo, quiere decir que, además de un problema estructural, estamos acá ante el hecho de que el funcionamiento mismo de la economía capitalista anda mal, aun en sus propios términos, pues los bajos niveles de renta de la población no pueden menos que ser una barrera fundamental para generar un mercado interno, que es condición de una estructura productiva mínimamente eslabonada, con capacidad de alcanzar rentabilidad en sus actividades económicas.

Así, el mismo hecho de que la pobreza represente en la actualidad mucho más que la condición de unas minorías excluidas, envolviendo en

⁴¹⁸ Ibíd. Pág. 51.

cambio a proporciones muy altas de la población total, significa que una estrategia eficaz para superarla por todos estos medios tiene que contar con el apoyo de un volumen relativamente muy grande de recursos. Sin embargo, un efecto de la implementación de las políticas neoliberales en el país es la reducida capacidad del sector público para captar los recursos financieros necesarios; el compromiso de éste con el capital y los grupos de altos ingresos han debilitado y comprimido la base tributaria, en especial con respecto a los impuestos directos; la privatización de las empresas estatales ha eliminado otras fuentes potenciales de recursos; y la disminución en los niveles del gasto público, ha disminuido las posibilidades de reasignación del gasto para dar más prioridad a las necesidades de los pobres.

En esta materia la tendencia neoliberal consiste en acudir al crédito externo que posteriormente se traduce en alzas impositivas a las clases medias y bajas para acrecentar los recursos del Estado con el fin del pago de la deuda. A nivel interno esta política desplaza recursos de las clases medias hacia las bajas, a lo cual se le da el nombre de “solidaridad”. Así, se pretende luchar contra la pobreza sin atacar la inequidad, es decir, la repartición de ingresos y oportunidades entre grupos sociales. Así, la atención a la pobreza a tiempo que se defiende la riqueza, se hace mediante el sacrificio de las clases medias y de los trabajadores del sector formal.

De acuerdo al discurso gubernamental con el programa Red Solidaria se ha diseñado una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza, con el que se busca mejorar en el corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños y las madres, los indicadores educativos de los niños y mejorar las condiciones de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y de apoyo al sector rural en extrema pobreza. El documento señala que en base a otras experiencias el nuevo enfoque *“combina el papel tradicional de protección y asistencia social con el desarrollo social; por cuanto, al mismo tiempo que ataca el problema inmediato de la pobreza, promueve una*

*disminución sostenida de la pobreza en el largo plazo al mejorar las condiciones educativas y de salud de las familias*⁴¹⁹.

En realidad, a diferencia de lo que se señala en el discurso gubernamental, la finalidad manifiesta del programa es regular las condiciones de reproducción social. De esta suerte, el ámbito de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un perfil muy fragmentado con acciones desarticuladas y la inequitativa distribución de los recursos. Si desde el Estado no se imparten iniciativas para dar lugar a un cambio en las condiciones que reproducen la pobreza, es lógico suponer que los efectos sobre el beneficiario serán más programas compensatorios. Los escasos recursos que se han asignado al programa fijan límites a la oferta de servicios y reformulan las prácticas que el mismo Estado mantenía históricamente, dando lugar a acciones específicas para grupos sin condiciones de reproducir su propia subsistencia, y estrategias compensatorias, que hacen más evidente la desigualdad estructural experimentada por los pobres.

De igual manera, en el programa Red Solidaria prevalece una modalidad asistencial. La metodología de intervención opera atendiendo a un grupo de población que queda fuera del sistema y se lo incorpora a programas residuales y de bajo costo en el gasto público. Sin duda, la marcada tendencia a la *desresponsabilización* y el *desfinanciamiento* que en los últimos años caracterizó al Estado nacional, produce una desprotección continua en los sectores trabajadores que se verifica en el perfil que asumen estas políticas sociales. Su función parcializada y fragmentada termina atendiendo problemáticas específicas y sigue reproduciendo las desigualdades sociales.

Creemos entonces que las medidas contenidas en el programa Red Solidaria solamente aportan, en el mejor de los casos, un alivio transitorio para la situación de los pobres, pues no crean las condiciones para que éstos puedan salir de la marginación de manera autónoma. Así, la focalización hacia

⁴¹⁹ *Ibíd.* Pág. 11.

los pobres, da lugar a una situación de dependencia en vez de estructuras para poder salir de la indigencia.

En lo que respecta al diseño del programa Red Solidaria, puede objetarse también que posee una duración muy limitada, lo que impide la continuidad de los supuestos beneficios que se pretenden generar, lo cual podría impedir el cumplimiento de las metas señaladas en el programa. Tomando en cuenta que una de las metas señaladas en el programa es la de eliminar la pobreza, resulta extraño que el gobierno se centre tanto en implementar medidas temporarias de alivio, y no en reformas estructurales. Una solución verdadera requeriría el desarrollo de políticas sociales que procuraran cambiar la configuración del sistema que sustenta la indigencia y la pobreza, buscando eliminar las causas estructurales de la pobreza.

Vemos entonces cómo la Red Solidaria se constituye como un programa de emergencia, lo cual muestra que no procura derrumbar las estructuras que constituyen el cimiento del sistema capitalista, esas que sustentan la pobreza y la indigencia en El Salvador. La propia naturaleza del programa Red Solidaria evidencia que fue pensado como un programa de alcance temporal limitado. Que Red Solidaria sea un programa de emergencia significa además que los objetivos y las metas primordiales no forman parte de una estrategia de desarrollo productivo y social a largo plazo. Si la verdadera intención del programa fuera la erradicación permanente de la pobreza, el diseño tendría que ser diferente, tendrían que implementarse medidas antipobreza que den lugar a un cambio más profundo en las estructuras económicas y sociales del país.

3.3.7.5 Algunas consideraciones finales respecto a la implementación del programa Red Solidaria

Al omitir en forma voluntaria, las autoridades encargadas de la conducción de las políticas gubernamentales, la estrecha vinculación entre la estructura económica y las condiciones sociales determinantes de la pobreza, y no

atender las causas de ésta como resultado de la estructura económica basada en la relación subordinada del trabajo al capital, terminaron por atribuir “el ser pobre” a determinadas actitudes personales derivadas de la falta de capacitación y adiestramiento laboral, o la carencia de salud, necesarias para aprovechar las “oportunidades” que ofrece el mercado laboral o el de bienes y servicios, “oportunidades” en cambio que sí son aprovechadas por quienes se encuentran capacitados para hacerlo. Son estos quienes “triumfan en la vida” y alcanzan el éxito que se mide por su nivel de acceso al mundo del consumo. Tener capacidades para aprovechar las oportunidades o no, termina por hacer la diferencia entre ser rico y ser pobre.

Con esto, los promotores del neoliberalismo pretenden demostrar que las causas determinantes de la pobreza no hay por qué buscarlas en las relaciones económicas propias del capitalismo, ni en la inequitativa distribución del ingreso o la riqueza, sino en las actitudes y posibilidades personales frente a las oportunidades que ofrece el mercado. El argumento ofrecido a este respecto es sencillo: si hay algunos que triunfan ¿por qué no pueden triunfar otros, si el mercado es el mismo y ofrece las mismas oportunidades a todos los integrantes de la sociedad? La respuesta para los dirigentes de los gobiernos neoliberales, puede resultar obvia: las “oportunidades” sólo pueden ser aprovechadas por quienes tienen las capacidades productivas suficientes para hacerlo, por lo cual no poseerlas es ser pobre. Por tanto, la política de combate a la pobreza se diseña para proveerlas –tanto las oportunidades como las capacidades que permitan aprovecharlas- a la población extremadamente pobre. Pero al no reconocer la existencia de una relación directa entre la estructura económica y la inequidad social, los gobiernos neoliberales han abordado los problemas de crecimiento económico y del combate a la pobreza, utilizando una lógica teórica que propone políticas distintas para enfrentar ambos problemas: en el primer caso, el crecimiento se ubica estrictamente en el ámbito de la economía, que se vuelve así, un mero problema técnico reducido a la asignación eficiente de recursos escasos, para lo cual el mercado es considerado como el mecanismo

más eficaz en la optimización de esa asignación de recursos; en cambio, al combate a la pobreza corresponde una política social que toma recursos fiscales para asistir a los pobres y ayudarles a resolver su carencia de ingreso, educación y salud -virtudes que debe tener la fuerza de trabajo para ser vendida y comprada-, incluso se recurre a las instituciones sociales de corte privado para que contribuyan a atender a los más pobres, cual si la pobreza fuera un mero problema moral que se resuelve con actitudes caritativas.

Para profundizar en la dinámica de desigualdad que se ha generado en el sistema capitalista salvadoreño es necesario penetrar en las raíces mismas de la desigualdad; en las situaciones de propiedad de los medios de producción, de los procesos de concentración y centralización del capital; en los requerimientos de la competitividad internacional y las relaciones entre las producciones de exportación y las destinadas a atender las necesidades básicas internas; en los patrones diferenciados de consumo y su relación con la estructura productiva; y en la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en el sector "formal" de la economía.

Fuentes y Bibliografía.

- Argueta N.; González, R. “Empleo y política laboral en El Salvador”. Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2001.
- Bhaduri, A. (1990). “Macroeconomía. La dinámica de la producción de mercancías.” México, D. F. Fondo de Cultura Económica.
- Boron, Atilio A. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo.” En publicación: “Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico.” Lecciones desde África, Asia y América Latina. Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Tomado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIICuno1.pdf>
- Bustelo, E.; Minujin, A.; “La política social esquivada”. En Menjívar, R.; Kruijt, D.; Tijssen, L. “Pobreza, exclusión y política social” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. San José, sede Costa Rica, 1997.
- Calvento M. (n.d.). “Fundamentos Teóricos del Neoliberalismo: Su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina.” [Versión electrónica] Convergencia, mayo-agosto, año/vol. 13, número 041. Universidad Autónoma del Estado de México. (2006) Tomado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504102>
- Caruso, P. I. (Febrero 2003) “Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina”. Tomado de: <http://www.ciepp.org.ar/CIEPP%20documentos%20de%20trabajo.htm>
- Escobar, B.; Zepeda, C. “La economía solidaria como alternativa económica para El Salvador” Trabajo de graduación para obtener la

Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 2003.

- Escobar, L.; Macías, J. A.; Quezada, H. “El impacto de los programas del FIS sobre los sectores en situación de pobreza”. Trabajo de graduación para obtener la Licenciatura en Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, Septiembre 1998.
- Félix, M. “La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los ‘90”. En Álvarez Leguizamón, S. “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; Buenos Aires, 2005.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD. “Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador”. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, San Salvador, 2003.
- Gambina, J. C (n.d). “Estabilización y reforma estructural en Argentina”. Tomado de: <http://fisyp.rcc.com.ar/4.Gambina.EstRefEstructural.pdf>
- Gigli, J. M. (n.d). “Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina”. Tomado de: http://juangigli.blogspot.com/ajuste_estructural_juan_gigli.pdf
- Gill, Louis. “Fundamentos y Límites del Capitalismo.” Editorial Trotta; Madrid, 2002.
- Gochez, R.; Lara, E.; Tolentino, J. “El libre comercio ahora”. FUNDE, San Salvador, Enero 2003.
- Guillén Romo, H. (1988). “Lecciones de Economía marxista.” México D. F. Fondo de Cultura Económica.
- Hermida Revillas, C. (n.d.). “Crisis y reestructuración del capitalismo.” Historia y comunicación social 2000. Tomado de: <http://www.ujc-madrid.org/Archivos/Carlos/crisisreestructura.pdf>

- Huerta Moreno, M. G. (n.d.). “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario.” Tomado de:
<http://polcul.xoc.uam.mx/pyc24/huerta.pdf>
- Hunt, A. (n.d.) “Crítica de la teoría económica.” México D. F. Fondo de Cultura Económica S. A. de C. V.
- Martínez Peinado, J. (n.d.). “Reformas, desigualdad económica y nueva pobreza”. Universidad de Barcelona, Tomado de:
<http://www.redem.buap.mx/word/javier5.doc>
- Neffa, J. C. “Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe”. En Álvarez Leguizamón, S. (compiladora). “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores”. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires; 2005.
- Quintanilla, S. “El proceso de privatización de servicios públicos y los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador”. Departamento de derechos económicos, sociales y culturales. PDDH. Marzo, 1998.
- Sanahuja, J. A. (n.d) “Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización”. Tomado de:
<http://www.fongdcam.org/paginas/recursos/contenido1.asp?g=2&p=1&r=1&c=1&sc=1>
- Sierra Lara, Y. (n.d.) “La transición al socialismo en las condiciones del capitalismo subdesarrollado.” Tomado de.
<http://www.eumed.net/libros/2006c/213/index.htm>
- Valenzuela Feijóo, J. (n.d.). “Cinco dimensiones del modelo neoliberal.” Tomado de: <http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc08/9-38.pdf>
- Vergara Estévez, J. (n.d.) “La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana al neoliberalismo.” Tomado de:
<http://www.revistapolis.cl/2/vergara2.pdf>

CAPÍTULO 4

REFLEXIONES FINALES

- El establecimiento de una línea de pobreza que se basa en el uso de una Canasta Básica Alimentaria ha llevado, en El Salvador, a la subestimación de la verdadera magnitud de la pobreza. Esto se debe, en primer lugar, a que ha sido elaborada en base a un requerimiento nutricional desfasado, que no considera la variación de las necesidades nutricionales a lo largo del tiempo. Por lo tanto, dicha cesta es incapaz de reflejar el auténtico consumo calórico necesario para el sustento de las familias en la actualidad. En segundo lugar, tiene poco fundamento empírico suponer que el doble de la Canasta Básica Alimentaria, es decir, la Canasta Ampliada, es suficiente para cubrir *todas* las necesidades, tanto alimentarias como no alimentarias, de las familias. En consecuencia, la pobreza en El Salvador es medida de acuerdo a cestas de bienes estáticas, que además persiguen únicamente un mínimo biológico de consumo que permite difícilmente la subsistencia, y no la plena reproducción de las condiciones de vida de las personas.
- El primer paso para mejorar la forma de medir la pobreza en El Salvador es redefinir la línea de pobreza oficial, abandonando el uso de un requerimiento nutricional desfasado y de una medida con poco fundamento empírico, para implementar una que sí tome en cuenta el conjunto de necesidades consideradas como “normales” para nuestra sociedad en el momento histórico actual. Esto podría lograrse –como ya se dijo en el *Capítulo 2-*, sin abandonar el enfoque indirecto de líneas de pobreza, si se considera el uso de la Canasta de Mercado, debido a que ésta incluye el conjunto de bienes

que una familia promedio requiere para gozar de una vida digna y aceptable en este momento y en esta sociedad, y no sólo su mera subsistencia. Es importante tener presente que dentro de la cesta de mercado también se incluye como un bien más, un indicador que refleja la participación del trabajador en el proceso de producción y en la toma de decisiones dentro de la economía. Esta es una cesta que, al construirse en base al consumo mensual de las familias (encuesta de ingresos y gastos), bien podría ser considerada, si se elabora de forma periódica, como una aproximación al valor de la fuerza de trabajo, dado su carácter “histórico-moral”. En resumen, lo que se propone es redefinir la línea de pobreza oficial, con el objeto de obtener una lectura más real de la magnitud de la pobreza, colocándola en un nivel más próximo al del valor de la fuerza de trabajo en El Salvador.

- El establecimiento de una línea de pobreza basada en la canasta de mercado tendría profundas implicaciones sobre distintos ámbitos. En efecto, al establecer un mayor nivel de ingreso mínimo necesario para la satisfacción de las necesidades que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo, un número mucho mayor de personas pasarían a ser consideradas como pobres. Específicamente para el caso salvadoreño, la pobreza se volvería un fenómeno de carácter generalizado si tomamos en cuenta que los salarios medios han tendido en los últimos años al nivel del salario mínimo y que el ingreso percibido a través de este último es claramente insuficiente para la adquisición de la Canasta de Mercado. Así, si una gran mayoría de la población no se encuentra en condiciones de satisfacer de manera plena la totalidad de las necesidades que garanticen la reproducción de su vida en condiciones dignas, es necesario admitir que es el funcionamiento mismo del sistema capitalista el que anda mal. Desde esta nueva perspectiva, pierden todo sentido las políticas implementadas desde el gobierno para el “combate” a la pobreza, en virtud del carácter marginal de éstas. Asimismo, se evidencia que el Estado se ha constituido en un instrumento generador de más pobreza al establecer las condiciones para

una mayor apropiación de lo producido por parte de la clase capitalista en perjuicio de la clase trabajadora.

- La utilización de una cesta de bienes que solamente garantiza el acceso a mínimos vitales, ejerce una presión para que los salarios se mantengan por debajo del valor de la fuerza de trabajo, profundizándose y perpetuándose la sobre-explotación, ya existente en el capitalismo, y conduciendo a un nivel mucho mayor de desigualdad en la distribución de los ingresos.
- El abandono de la situación de pobreza absoluta para la clase trabajadora se hace posible desde el marco conceptual propuesto por los autores de la Economía Política, ya que para éstos la reproducción de la clase trabajadora debe garantizarse a través de la provisión de los medios necesarios para la satisfacción de sus necesidades (materiales e inmateriales dirá Marx). No obstante, aún cuando en estas condiciones se posibilitaría la superación de la pobreza absoluta, la eliminación de la pobreza relativa no es factible al interior del sistema capitalista. En efecto, en tanto que la explotación de la clase trabajadora es un fenómeno inherente al funcionamiento de tal sistema, e implica la producción de niveles cada vez más altos de desigualdad, la pobreza relativa no puede ser superada, a menos que se eliminen los mecanismos que están a la base misma del funcionamiento de dicho sistema económico.
- La supresión de todas las categorías sociales en el marco de estudio de la teoría neoclásica responde a la necesidad de encubrir la existencia de una relación de dominación de la clase capitalista sobre la clase trabajadora, a partir de la cual se posibilita la explotación y sobre-explotación del trabajo en el proceso productivo. De esta manera, al concebirse que la opresión y la explotación son una mera ilusión en el marco de las relaciones actuales, en tanto cada *factor* recibe lo que aporta, no se cuestiona en ningún momento cómo es posible el enriquecimiento de la clase propietaria a la par de un incremento en los niveles de desigualdad y pobreza. Se pierde de vista entonces cómo la generación de niveles cada vez mayores de riqueza para

la clase capitalista tienen como resultado la reproducción sistemática de la pobreza de la clase trabajadora.

- El nivel salarial resulta de vital importancia en el esquema conceptual de los economistas clásicos, y ciertos elementos por ellos aportados revisten gran utilidad para nuestra investigación. Por una parte, hemos visto cómo el mínimo al cual se sujetan los salarios debería estar dado por aquel nivel que garantice la reproducción de la clase trabajadora. Asimismo, este nivel, que está vinculado con las necesidades fisiológicas de los trabajadores y sus familias para subsistir y reproducirse, no debe responder sólo a lo estrictamente necesario para vivir, sino a un nivel de vida *aceptable* en una sociedad específica en un momento histórico determinado. En el marco de nuestro análisis sobre la pobreza, la determinación de aquel nivel que divide a los pobres de los no pobres en una sociedad no puede ser estático, sino que debe responder a la evolución en los niveles de riqueza de un país, con la consecuente ampliación de la gama de necesidades que deben tomarse en cuenta en el establecimiento de un nivel de salario mínimo.
- En buena medida, la situación de pobreza extendida al interior del sistema capitalista es una consecuencia de que los salarios se encuentran generalmente reducidos al nivel de subsistencia, lo cual resulta del exceso de oferta de trabajadores respecto a su demanda por parte de las empresas capitalistas. La dinámica que da origen a este exceso de oferta de trabajadores es inherente al funcionamiento del sistema capitalista y se constituye como una dinámica de creación de pobreza, tanto absoluta como relativa. Por una parte, como resultado de la competencia intercapitalista, las empresas se ven impulsadas a incrementar de forma sostenida su productividad, por lo cual destinan una proporción cada vez mayor del capital total a la adquisición de capital constante (medios de producción) en detrimento del capital variable (fuerza de trabajo), dando lugar a la formación de, la llamada por Marx, *sobrepoblación relativa*, formada por los trabajadores que sobran a las necesidades de explotación del capital. Estos

trabajadores expulsados (y sus familias), en la mayoría de los casos, no perciben un ingreso que garantice siquiera la satisfacción de sus necesidades más fundamentales. Así, el reemplazo de los trabajadores por máquinas y la desaparición de pequeñas empresas que no cuentan con la capacidad para competir, son fuentes de pobreza absoluta al interior del sistema capitalista.

- Unido a lo anterior, la existencia de un ejército industrial de reserva (que forma parte de la superpoblación relativa), evita el incremento de los salarios. Así, en la medida que la demanda de trabajo disminuye, crece el ejército de parados y subempleados que, junto al estancamiento de los salarios reales, son fuente de pobreza absoluta. La pobreza relativa se ve igualmente incrementada en la medida en que la productividad del trabajo aumenta a mayor ritmo que el salario real, incrementándose la tasa de plusvalía apropiada por los capitalistas, con lo cual la desigualdad en la distribución del ingreso no puede más que empeorar, empeorando al mismo tiempo, la posición relativa de la clase trabajadora frente a la clase capitalista.
- La situación de pobreza absoluta que afecta de forma extensiva a la clase trabajadora puede ser superada en buena medida a través de disposiciones que impulsen un incremento del salario real a un nivel equivalente al valor de la canasta de mercado, lo cual posibilitaría, para los trabajadores -como hemos querido mostrar en el *Capítulo 2-*, la reproducción de su fuerza de trabajo. De hecho, tal como pudimos constatar en el tercer capítulo, la retribución percibida por los trabajadores salvadoreños en concepto de salarios para las últimas décadas, está claramente por debajo del valor necesario para que las familias adquieran la canasta de mercado. En realidad, en la medida en que los salarios promedio han tendido hacia el salario mínimo, lo retribuido a la clase trabajadora no ha sido suficiente, en la mayoría de los casos, ni siquiera para la adquisición de la Canasta Ampliada. Aún más, para una buena proporción de las familias no se ha

posibilitado siquiera la adquisición de la Canasta Básica Alimentaria, al estar sus miembros subempleados o empleados en actividades informales en las cuales reciben un ingreso inferior, en muchas ocasiones, al salario mínimo urbano. Es claro entonces que si el salario percibido por la gran mayoría de la población no es suficiente siquiera para la adquisición de dicha canasta alimentaria, la pobreza absoluta en el sistema capitalista salvadoreño adopta un carácter masivo.

- El Estado en el capitalismo, ha operado en correspondencia a los intereses del capital. El gasto público, por ejemplo, ha estado más enfocado a estimular la ganancia capitalista que a satisfacer las necesidades de la población. De hecho, y de acuerdo a los teóricos neoliberales, no debe garantizarse nada más allá de un ingreso mínimo, pues toda medida contra la pobreza debilita el impulso de auto-ayuda de los pobres. Se genera entonces un discurso en el cual la pobreza es concebida como una condición auto-impuesta, dejando de lado el carácter sistémico y estructural de la misma, y evitándose así el señalamiento del mercado y sus *equilibrios* como generadores de pobreza.
- Con la teoría neoliberal se da lugar además a la subordinación de la vida humana y su reproducción a la lógica del mercado; legitimando así la exclusión del acceso a los medios de vida a una gran parte de la población mundial. Con esta teoría se ignoran las condiciones concretas en las que las personas reproducen su vida y se pasa a una racionalidad instrumental basada en el principio de la eficiencia, con la que cualquier acción *eficiente* queda justificada de forma automática, aunque en el camino se atente contra la vida humana.
- En lo que respecta al combate de los “problemas” de la pobreza y la desigualdad, la atención gubernamental se ha situado en el establecimiento de un marco jurídico que proteja la “libertad individual” y el fomento de la libre iniciativa empresarial. Es decir, ha estado enfocada en medidas *compensatorias* y de carácter *asistencial*, de modo tal que los resultados del

mercado no sean ni cuestionados ni modificados, evitándose así cualquier intento de reforma que implique una distribución más equitativa del ingreso o la modificación de principios que rigen el funcionamiento del sistema capitalista.

- Como consecuencia de la reestructuración neoliberal de la sociedad en los noventa, se llevaron adelante procesos de ajuste fiscal, flexibilización de las relaciones entre capital y trabajo, apertura de los mercados, y privatización de los servicios públicos y de los recursos naturales y energéticos. Estos procesos han dado lugar a modificaciones profundas en la reproducción de la vida de las personas, como resultado de las nuevas formas de explotación del trabajo y de las reformas del estado, generando una creciente exclusión social –aumento de la pobreza, empobrecimiento de los sectores medios, precarización del trabajo– y pérdida de derechos en la medida en que se ha debilitado la relación entre derechos sociales y ciudadanía política. La precarización del trabajo ha sido el resultado tanto de la reestructuración del propio capitalismo a nivel global y local como de las políticas privatizadoras y desreguladoras, incluidas en las “reformas del Estado”, propiciadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desde la década de los setenta.
- Las transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo - desregulación, flexibilización y precarización, promovidas por el Consenso de Washington– han debilitado los derechos laborales, aumentando los procesos de exclusión y pobreza. Estos mecanismos pueden sintetizarse de la siguiente manera: disminución en la posibilidad de la reproducción de la vida por medio del acceso a medios de empleo, disminución de los salarios reales, y debilitamiento de las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los derechos que estaban vinculados a la condición de trabajador. Además, las nuevas orientaciones de la dinámica laboral han tenido lugar en el marco de un mayor debilitamiento de la organización sindical y la atomización de la acción colectiva, a la que precisamente la flexibilidad

laboral apuntaba como objetivo. El temor al despido, a la imposibilidad real de reinserción laboral luego de la cesantía, conduce a una mayor subordinación de los trabajadores, a la pérdida de control sobre el trabajo; es decir, a situaciones que en conjunto conducen a un escenario de sobreexplotación y desvalorización del trabajo, dando lugar a un mayor empobrecimiento de la población.

- Algunas de las reformas impulsadas a través de la aplicación de los programas de ajuste estructural en la década de los noventa, tales como la reforma laboral, la privatización de los fondos de pensiones y los cambios en las prestaciones de salud, han generado un cambio estructural en la naturaleza de la política social, que ha adoptado un carácter residual. Desde el discurso neoliberal se afirmaba que la reforma laboral, que suprimía las barreras institucionales que impedían el “libre funcionamiento del mercado de trabajo”, llevaría a un proceso de reducción del desempleo que facilitaría a la población tener ingresos suficientes para pagar en el mercado los servicios sociales. Sin embargo, lo que se comprueba en la realidad es, por el contrario, un aumento del empleo precario, la generación de “nuevos pobres” entre la población económicamente activa urbana, un aumento de la desigualdad, y un proceso de redistribución en el cual el trabajo formal urbano ha servido como fuente de ingresos para el financiamiento de los programas enfocados hacia la población con menores ingresos.
- Un elemento de importancia en la generación de pobreza al interior del capitalismo se vincula con el control o la accesibilidad de la población sobre los medios de subsistencia (para el caso de las relaciones de producción no capitalistas), o por la imposibilidad de acceder a ellos bajo relaciones asalariadas debido a bajos ingresos, ya sea por el aumento de plusvalía absoluta o la sobreexplotación del trabajo. En América Latina la accesibilidad a los medios de subsistencia que garanticen la reproducción de la vida ha estado limitada históricamente, en el marco de las relaciones capitalistas, por los procesos de acumulación originaria, por las condiciones

de sobre-explotación del trabajo al ser los ingresos insuficientes para la reproducción de la vida, o debido a las restricciones para acceder a medios de producción para el autoempleo o la autosubsistencia. En vista de ello, una forma de reducir el conflicto existente entre los intereses del capital y el bienestar de las personas, tiene que ver con la implementación de derechos que permitan garantizar a la población el acceso a medios de subsistencia, con el objetivo de *desmercantilizar* una parte de la subsistencia de los ciudadanos.

- Las medidas implementadas a partir del modelo neoliberal de política social permiten reforzar una relación clientelista-asistencial, con lo que únicamente se consigue incrementar la exclusión social. Tal es el caso de las denominadas políticas focalizadas o compensatorias que están siendo aplicadas en la actualidad. A partir de éstas se genera un discurso “humanista” que afirma perseguir y procurar el tan buscado *desarrollo humano*. Sin embargo, este discurso no pretende modificar o aminorar las condiciones estructurales que dan lugar a la pobreza, a pesar de que la semántica utilizada por las instituciones que lo promueven diga “atacarla”, “combatirla” o “luchar” contra ella. Se trata únicamente de la implementación, para los más pobres de entre los pobres, de políticas de mínimos para la mera subsistencia, lo que asegura “la paz social” y el “sistema de libertades” en nuestra sociedad.
- En lo que respecta a los medios de empleo, para garantizar una mejor calidad de vida para la clase trabajadora se hace necesaria la materialización de derechos laborales que estén vinculados en forma directa a la condición del trabajador. Por otra parte, se hace igualmente necesario el impulso de sistemas de seguro –cobertura de salud, previsión social y protección familiar – como una forma de tratar de garantizar la reproducción de la vida de la clase trabajadora. Asimismo, el Estado debería ejercer un papel activo para el cumplimiento de los derechos laborales mediante la

formulación de normas que aseguren la estabilidad del empleo, evitando la arbitrariedad del empleador para la cesación de la relación laboral.

ANEXOS

ANEXO 1: MAPA DE POBREZA DE EL SALVADOR

1.1 ¿Qué es un mapa de pobreza?

Un mapa territorial de pobreza es una herramienta de focalización utilizada como un instrumento de política social no con el fin de realizar exclusiones, sino con el objetivo de puntualizar secuencias temporales de asignación de recursos; tal es el objetivo primordial de estos, establecer las diferentes bases para la focalización territorial de la inversión social, puesto que la política social enfocada en la reducción sistémica y permanente de la pobreza se transforma cuando se asume una dimensión territorial, en una efectiva política de desarrollo local.

“El mapa de pobreza, es un mapa donde la pobreza se autoreferencia a un territorio determinado, por lo tanto al ser éste un mapa de pobreza municipal, las tasas de pobreza están referenciadas al número de hogares ó a la población de cada municipio. El grado de desglose al que se baja depende de los objetivos que se busquen, en este caso, en el que se pretendía dirigir asignaciones de inversión social hacia municipios de acuerdo a su condición de pobreza, fue el objetivo principal por el cual se elaboro el mapa a este nivel de desglose municipal ⁴²⁰”.

Estos mapas permiten establecer prioridades de acuerdo al nivel de focalización que se utiliza, si es por regiones, departamentos, micro regiones o municipios, de tal manera que para impulsar procesos de inversión social eficientes y efectivos, se plantea como necesario establecer un ordenamiento temporal de las acciones de acuerdo con un criterio de priorización que privilegia la atención a la región o municipios con mayores índices de carencias, por lo que este instrumento es uno de los más indicados para tal situación.

⁴²⁰Dr. Carlos Briones, Director de FLACSO El Salvador. *Entrevista realizada el 23 de Julio de 2007, hora 10:30 a.m.* Oficinas FLACSO. San Salvador.

La construcción del mapa de pobreza en el país, surgió a partir del interés del Gobierno de El Salvador por mejorar la focalización geográfica a nivel municipal, con el fin de identificar aquellas unidades territoriales más desfavorecidas que requieren prioridad a la hora de aplicar las acciones destinadas a combatir la pobreza. Es evidente que la construcción del mapa de pobreza es una metodología utilizada netamente para agrupar y focalizar pobres, no una medida que explique la pobreza. *“El mapa de pobreza municipal sirve para decir donde se va a entrar primero con los programas de asistencia. Lo que se pretendía desde un inicio con éste era clasificar, no explicar”*⁴²¹

El mapa es una técnica que permite puntualizar secuencias temporales para la asignación de recursos en función del mayor nivel de carencias que reflejen los hogares preclasificados por un método de identificación de pobres, Método Indirecto “Líneas de Pobreza” en el caso de El Salvador.

1.2 Mapa de pobreza Anterior

A partir de 1997 el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) cuenta con un mapa elaborado en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992. Este se elaboró tomando en cuenta variables asociadas a la medición de la pobreza a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Las variables utilizadas para la elaboración de este mapa fueron ocho y la elección se basó en la propuesta metodológica del desaparecido Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social, en el documento Priorización de Municipios elaborado a partir de datos censales de la Dirección General de Política Económica y Social⁴²².

⁴²¹ *Ibíd.*

⁴²² FISDL y FLACSO, *“Documento Mapa de Pobreza 2005”*, Tomo I. Consultado 13 de Junio de 2007, en : <http://www.fisdl.gob.sv/content/view/58/103/> Pág. 18.

Las variables que se incluyeron en la elaboración de dicho mapa, fueron: Salud (Tasa de mortalidad infantil estimada a través del método Brass⁴²³), Educación (Tasa de analfabetismo de personas de diez años y más; tasa neta de escolaridad básica), Vivienda (Hacinamiento traducido en proporción de viviendas habitadas por más de tres personas por habitación, proporción de viviendas con piso de tierra.), Agua (Porcentaje de viviendas sin servicio por cañería), Saneamiento (Porcentaje de viviendas que no cuentan con servicio sanitario) y Electricidad (Proporción de viviendas que no cuentan con servicio de electricidad).

En base a un criterio que consideró población y prioridad de carencias, se establecieron cinco agrupaciones de municipios clasificándolos por condición de pobreza. Se formaron quintiles de población, tomando en cuenta la cantidad de individuos, la cual ascendía a 5 millones en ese momento, por lo tanto el primer millón representaba el primer quintil, el segundo millón el segundo quintil y así sucesivamente se formaron los 5 grupos. Cada grupo presentaba un factor de ajuste de distribución poblacional similar para los municipios que conformaban el mismo grupo, y diferente entre los distintos agrupamientos de municipios según su condición de pobreza⁴²⁴.

Esta sencilla metodología de focalización y el mapa de pobreza resultante, eran los utilizados por el gobierno salvadoreño para la asignación de recursos o la elaboración de programas asistencialistas. Sin embargo debido a que las fuentes de información (censo 1992) que sirvieron de base para la elaboración del mismo se encuentran desactualizadas, a causa del tiempo transcurrido y la velocidad y profundidad de ciertas transformaciones

⁴²³ Método utilizado para medir el nivel de mortalidad infantil. Este método permite convertir las proporciones de hijos fallecidos en medidas más convencionales de la mortalidad, específicamente en probabilidades de morir entre el nacimiento y ciertas edades determinadas, tomando en cuenta aspectos como tiempo durante el cual los niños han estado expuestos al riesgo de morir y los riesgos a los cuales han estado expuestos. Las tasas convencionales de mortalidad obtenidas con el método arrojan información sobre la proporción de hijos fallecidos con respecto al total de los nacidos vivos.

⁴²⁴ Melgar Ascencio, Carlos Reynaldo, Jefe de la unidad de investigación del FISDL. *Entrevista realizada el 22 de Junio de 2007, hora 9:30 a.m.*, Oficinas del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador.

socioeconómicas, se abrió paso a un nuevo mapa de pobreza actualizado y mejorado.

1.3 Nuevo mapa de pobreza

Para la elaboración de un nuevo mapa de pobreza era necesario mejorar las fuentes de información y se realizó una encuesta de hogares en la que todos los municipios estuviesen auto representados, con el fin de obtener un mayor nivel de precisión absoluta a nivel municipal para poder sentar las bases del nuevo mapa de pobreza en cuanto a tasas de pobreza municipales.

Se emprendió el desarrollo de una encuesta de hogares a nivel municipal con el objeto de establecer mecanismos de focalización de la política social. La ejecución de dicha encuesta tuvo que realizarse en dos fases debido a inconvenientes presupuestarios. El fin de la elaboración de dicha encuesta era completar el mapa de pobreza, por lo que el FISDL y la DIGESTYC acordaron la realización de esta encuesta complementaria de hogares, la cual se basó en la metodología de las encuestas de hogares que elabora año con año la DIGESTYC, dicha encuesta se llevaría acabo en el año 2003 pero lamentablemente ésta fue aplazada hasta el año 2004.

Posteriormente el FISDL en conjunto con La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) suscribieron el contrato FISDL/SP/057/2003 de “Servicios de asistencia técnica en temas claves de desarrollo local” con el afán de desarrollar una investigación que permitiera focalizar y priorizar los municipios de acuerdo a su condición de pobreza.⁴²⁵

Fue así que la postergación de la encuesta complementaria hasta el 2004 que el FISDL y la DIGESTYC acordaron, permitió la inclusión de los resultados de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de los años 2002 y 2003.

⁴²⁵ Op. Cit. Mapa de Pobreza. Pág. 10.

Con los datos de las EHPM 2001 y 2004 ampliadas, la EHPM 2002 y la EHPM 2003 y la encuesta complementaria, se conformó una base de datos única que sirvió como fuente para las estimaciones de este nuevo mapa de pobreza⁴²⁶.

Tabla No. 1
Tamaño de la muestra en la base de datos única.

AREA	HOGARES EN LA POBLACIÓN	HOGARES EN LA MUESTRA	FRACCIÓN DE MUESTREO
Urbana	835,912	37,145	4.4%
Rural	606,843	41,109	6.8%
Total	1,442,755	78,254	5.4%

Fuente: FISDL y FLACSO, documento mapa de pobreza, Tomo I.

Para poder establecer la focalización mediante el mapa de pobreza, primero se identificó y clasificó a la población en pobres y no pobres mediante un enfoque de medición de pobreza indirecto. En El Salvador se han establecido líneas de pobreza extrema a partir de canastas normativas, bajo el criterio de 2,160 calorías diarias que fue definido por la SECONAN a finales de la década de los años ochenta, es en base a esta canasta que se establece la línea de pobreza absoluta. Para determinar la línea de pobreza relativa en nuestro país se utiliza un factor de 2.0 como inverso del peso del gasto en alimentos, el cual se multiplica por la línea de pobreza absoluta o extrema que da como resultado la línea de pobreza relativa.

A partir de los indicadores obtenidos y generados a través de las encuestas de hogares con representatividad municipal, luego de aplicadas las líneas de pobreza, el problema que buscaba solucionar FLACSO a esta altura era lograr un ordenamiento o agrupamiento de municipios según su tasa de pobreza de ingreso que permitiera diferenciarlos por su condición de pobreza. Este ordenamiento permitiría establecer prioridades entre los municipios y posibilitaría la focalización de los recursos.

⁴²⁶ Op. Cit. Melgar Carlos.

El agrupamiento según las tasas de pobreza de ingresos, no permitía establecer con plena certeza los grupos, debido a que las tasas de pobreza al ser centros de estimaciones de intervalos y a la vez producto de una investigación muestral, posibilitaban la intersección de municipios en el establecimiento de los grupos. Algunos municipios podían pertenecer a un grupo diferente al cual se habían asignado, según el ordenamiento descendente de las tasas de pobreza, esto a causa de los intervalos de estimación contruidos a partir de las precisiones absolutas.

Por esta razón se buscó establecer un mecanismo más objetivo para la formación de las clases, en el sentido que las agrupaciones tendieran a ser únicas y dependieran exclusivamente de la representatividad de la muestra y no del criterio de la persona que establece los rangos. El mecanismo que más se adecuó a esta situación fue el “análisis de clúster” conocido también como método de clasificación automática o no supervisada que tiene como finalidad la agrupación de elementos (municipios).

El análisis de clúster es una técnica de clasificación en la que se delimitan los agrupamientos en base a la alta homogeneidad entre municipios (homogeneidad interna) y se diferencian los grupos de acuerdo a la heterogeneidad de los mismos (heterogeneidad externa), el criterio de agrupación detrás de este método es la similitud, en tal sentido las medidas de similitud que establecen las diferencias o similitudes entre los municipios a agrupar, se consideraron variables que reflejaban la condición de pobreza estructural de los mismos.

Para la clasificación municipal se establecieron grupos prefijados que no eran geográficos, porque no se determinaron según regiones como oriente, occidente central y paracentral, si no que estructurados en base a condiciones socioeconómicas, lo que posibilitó que cada municipio perteneciera a uno y sólo uno de los grupos, que cada municipio fuera sin excepción incluido en uno de ellos y finalmente que cada grupo fuera internamente homogéneo⁴²⁷.

⁴²⁷ Op. Cit. Mapa de Pobreza. Pág. 36.

Para clasificar en base a la condición de pobreza de los municipios, se seleccionó una variable que pudiera caracterizar condiciones asociadas a la pobreza de ingresos de los hogares, pero que además representara distintas dimensiones de la condición global de pobreza. Después de realizar algunas pruebas estadísticas se determinó que la tasa de retardo severo en talla resultaba ser la mejor variable para acompañar la tasa de pobreza o de extrema pobreza en la configuración de clusters, ya que diferenciaría a los municipios por su condición de pobreza; en tanto el nivel de retardo expresa una necesidad básica insatisfecha de la nutrición y además está asociada a la pobreza por insuficiencia de ingresos. Según las personas que elaboraron el mapa esta variable permitió que los agrupamientos reflejaran en gran medida una pobreza de carácter estructural⁴²⁸.

Una de las razones principales que condicionó la elección de dicha variable, fue el hecho de que no existían suficientes fuentes de información de variables con representatividad estadística a nivel municipal, debido a que para el periodo en el que se construyó el mapa, sólo se contaba con dos censos: el censo nacional de talla de escolares de primer grado y el censo anual de matrícula⁴²⁹.

Por lo tanto, para establecer la similitud que agrupó y diferenció a los clúster, se adoptaron dos variables: la tasa de pobreza de ingresos de los hogares y la tasa de retardo severo en talla de los niños(as) que asisten a primer grado en cada municipio. La razón según los elaboradores del mapa de utilizar estas variables recae en determinar la pobreza como un fenómeno multidimensional. La tasa de pobreza por ingreso permitió evidenciar sintéticamente la capacidad de los diferentes hogares para poder satisfacer sus necesidades básicas de acuerdo a sus ingresos corrientes percibidos, reflejando un nivel coyuntural; en cambio la tasa de retardo logró captar de forma adecuada la dimensión temporal de la pobreza ya que la satisfacción de

⁴²⁸ *Ibíd.* Pág. 39.

⁴²⁹ *Op. Cit.* Briones, Carlos.

esta necesidad (nutrición) depende del consumo permanente de los hogares, reflejando así un carácter estructural de la pobreza.

Una vez se habían establecido las variables y se había adoptado un enfoque de proximidad basado en la distancia como medida de similitud, se comenzó a realizar el procedimiento de agrupación. Se estableció que aquellos municipios que presentaran menores distancias entre sí (distancia entre los puntos tasa de pobreza y tasa de retardo) serían catalogados como parecidos, contrario a los que mostraran distancias mayores, por lo tanto los primeros serían agrupados en un mismo clúster. Se prefijaron cuatro grupos para poder establecer categorías: a) Municipios de extrema pobreza severa, b) Municipios de alta extrema pobreza, c) Municipios de extrema pobreza moderada y d) Municipios de baja extrema pobreza⁴³⁰.

Para el proceso de clasificación se utilizó el método de las K medias⁴³¹, el cual se basa en buscar una solución óptima en términos de la varianza de las distancias entre las variables de una agrupación. Para la aplicación de este método primero se generó un conjunto de valores iniciales para cada uno de los clúster denominados como “centros de clúster”, estos centros son núcleos establecidos alrededor de los cuales se inició la conformación de los grupos. Cuando ya estaban definidos los centros iniciales se midió la distancia entre dichos centros y los municipios, de tal manera que los municipios fueran asignados al clúster cuyo centro inicial guardaba una distancia menor con su “punto” de variables asociadas, posteriormente se calcularon los centroides de los clúster, que son las medias dentro de los mismos, y que constituyeron como los nuevos centros.

Aplicando el criterio de optimalidad que busca minimizar la varianza total al interior del clúster, se comprobó si al reasignar municipios se mejoraba el

⁴³⁰ *Ibíd.*

⁴³¹ Método estadístico de clasificación, el cual se basa en buscar por medio de las varianzas de los datos muestrales una solución óptima, estableciendo distancias entre las varianzas de las variables de agrupación determinadas. Al tener establecido el óptimo de un grupo, este método no permite que se puedan incluir ni sacar elementos de los grupos óptimos, debido a que dichas acciones incrementan la varianza de los mismos.

criterio establecido, es decir si este reducía la varianza al interior de los mismos o la empeoraba. Si esta reasignación provocaba un aumento de la misma, es decir, si tal reasignación no mejoraba el criterio, se daba por concluido el proceso de clasificación y agrupación entre clúster. De esta manera fue que se estableció la agrupación de los municipios entre los 4 clúster prefijados para la focalización municipal, considerando que independientemente de la medida de tasa de extrema pobreza de los municipios, todos los pertenecientes a un mismo clúster tienen idéntica condición de pobreza, y que los clúster se encuentran diferenciados entre sí, por la optimización de la variabilidad interna.

Cuando ya tenían agrupados los municipios según su condición de pobreza en los cuatro clúster, la institución que elaboró el mapa de pobreza (FLACSO), se encontró con una limitante, el no poder identificar qué municipios dentro de cada clúster se iban a considerar como municipios prioritarios, puesto que no existía forma alguna de establecer un orden al interior de cada clúster⁴³².

Debido a la limitante anterior construyeron un índice que les permitió realizar un ordenamiento al interior de cada clúster. Este índice conocido como Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), se presentó como una alternativa de ordenamiento que consideró simultáneamente variables que expresaban tanto privaciones de ingreso como privaciones asociadas al enfoque de necesidades básicas insatisfechas, en la medida que algunos indicadores de necesidades básicas, por ejemplo el nivel de analfabetismo, poseían niveles de precisión más pequeños que los errores de precisión de ingreso⁴³³.

Pero se estableció una condición en cuanto a la IIMM, “que el ordenamiento realizado por el mismo sólo aplica estrictamente al interior de

⁴³² Los municipios que conforman cada clúster, independientemente de la medida de su tasa de extrema pobreza, tienen la misma condición de pobreza. FISDL y FLACSO, Documento Mapa de pobreza Tomo I. Pág. 43.

⁴³³ Op.Cit. Briones, Carlos.

cada clúster”, ya que de no ser así, se volvería a incurrir en el problema de precisión que fue resuelto con la formación de los conglomerados.

Para la construcción del IIMM, se utilizaron indicadores que reflejaban el déficit del entorno residencial en el país, los cuales se establecieron en base al déficit de las viviendas en materia de servicios básicos. Estos indicadores son:

- a) Proporción de viviendas del municipio sin disponibilidad de agua por cañería: acá se tomaron las viviendas que reportaron que su abastecimiento de agua era por medios distintos a las cañerías,
- b) Proporción de viviendas sin servicio sanitario: para la construcción de este indicador se utilizaron todas aquellas viviendas que reportaron que no poseían ningún servicio sanitario dentro o fuera de la vivienda.
- c) Proporción de viviendas del municipio sin acceso a energía eléctrica: este indicador se construyó considerando el total de viviendas que reportaron que el alumbrado al que tienen acceso es base a Kerosén (gas), candelas y otros,
- d) Proporción de viviendas del municipio en condiciones de hacinamiento: se estableció la condición de hacinamiento en base a aquellas viviendas que reportaron que dentro de cada habitación utilizada como dormitorio permanecen más de tres personas,
- e) Proporción de viviendas sin piso: este indicador se estableció en base al total de viviendas que no cuentan con ladrillo de cemento, piso de cemento o piso de ladrillo de barro.

En cuanto a oportunidades educativas se utilizó, el acceso al conocimiento a lo largo del tiempo estableciéndose dos indicadores,

- a) Proporción de la población del municipio en edad de 7 a 15 años que no asiste a la escuela: ausentismo e inasistencia escolar y,
- b) Proporción de la población mayor de 15 años que es analfabeta: acá se incluye toda la población mayor de 15 años que no sabe leer y escribir.

Para poder medir el acceso a servicios básicos de salud, el indicador se refirió a una norma de control preventivo y no a un índice de acceso curativo, el indicador utilizado fue la proporción de niños de 0 a 5 años que no asisten a un control de salud o vacunación.

Para la carencia de ingresos se utilizó un indicador denominado brecha de pobreza o coeficiente de brecha de pobreza a nivel municipal con el fin de captar la profundidad de la pobreza en los hogares del municipio, estableciendo la distancia existente entre los ingresos de los pobres y la línea de pobreza.

De acuerdo con todo lo anterior, FLACSO, para el ordenamiento municipal dentro de cada clúster, elaboró el Índice Integrado de Marginalidad Municipal IIMM, que se definió de la siguiente forma:

$$IIMM\alpha = P\alpha = \left[(w_1 P_1^\alpha + w_2 P_2^\alpha + w_3 P_3^\alpha) / (w_1 + w_2 + w_3) \right]^{1/\alpha}$$

Donde:

P_1 = Brecha de Pobreza.

P_2 = Índice de carencia educativa (1/3 tasa de analfabetismo + 2/3 tasa de inasistencia escolar)

P_3 = Índice Integrado de carencia en vivienda⁴³⁴

⁴³⁴ Este índice está compuesto por el promedio simple de las siguientes tasas: la tasa de vivienda sin sanitario, la tasa de vivienda sin agua por cañería, vivienda sin disponibilidad de electricidad, hacinamiento (3 personas por dormitorio) y la tasa de vivienda sin piso.

α = Es un parámetro de forma del indicador como función (donde $\alpha > 0$) el cual refleja el peso o la aversión a la pobreza, para este caso particular se estimó que el parámetro más adecuado era $\alpha > 3$.

w_1 = Representa el peso o ponderador de la brecha de pobreza por ingresos.
($w_1 = 0.50$)

w_2 = Representa el peso o ponderador del índice de carencia educativa ($w_2 = 0.25$)

w_3 = Representa el peso o ponderador del índice integrado de carencias en vivienda ($w_3 = 0.25$).

La forma de elección de los parámetros aquí mencionados y los criterios utilizados en su elección se detallara con mayor profundidad mas adelante cuando se aborde la parte del ordenamiento municipal.

Esta herramienta estadística permitió al interior de cada clúster, ordenar en forma correlativa cada uno de los municipios. Al inicio cuando se establecieron los 4 conglomerados (clúster) la pobreza por ingresos se consideró como la variable ordenadora de la condición de pobreza de los municipios, debido a que la brecha de ingresos no sólo inhabilitaba la satisfacción de todas aquellas necesidades cuyos satisfactores se transan comercialmente, si no también por que la pobreza por ingresos normalmente es un fiel reflejo de la falta de oportunidades laborales y la carencia de un patrimonio productivo en los mismos⁴³⁵.

Para el cálculo del IIMM, se asignaron los siguientes ponderadores a las variables involucradas, para la brecha de pobreza se utilizó un peso en el ponderador de 0.50, se le otorgó este peso significativo debido a la importancia que la pobreza por ingresos posee en la determinación de las capacidades de los individuos y además con el fin de respetar el ordenamiento obtenido inicialmente a través del análisis de clúster. En cuanto al índice de carencia educativa y al índice integrado de carencia en vivienda, los ponderadores se establecieron con el valor de 0.25 para cada uno, ya que la ponderación debía

⁴³⁵ Op. Cit. Mapa de Pobreza. Pág. 85.

ser equilibrada a la hora de asignar los pesos a los indicadores de pobreza que conformaban el IIMM.

Para el parámetro funcional, se eligió el valor de 3, debido a que este valor provocó que el indicador IIMM tendiera a la variable brecha de pobreza, esto gracias a los efectos de la propiedad del índice IIMM, que indica que su valor tiende a la variable con máxima privación a medida que el parámetro funcional α aumenta, lo que vino a contribuir aún más a mantener la agrupación inicial establecida por los clúster.

En resumen, el IIMM únicamente se utilizó para ordenar correlativamente los municipios previamente clasificados por el análisis de clúster, mejorando la focalización, ajustándolo de tal forma que no provocase que la clasificación inicial en los cuatro conglomerados se distorsionara.

1.4 Objetivos alcanzados con la construcción del mapa de pobreza

Una vez se clasificaron los municipios de acuerdo a su condición de pobreza y se ordenaron al interior de cada agrupamiento, se obtuvo un modelo de focalización mejorado que vino a contribuir a la aplicación de programas de asignación de recursos a los municipios del país. Al estar el mapa de pobreza influenciado por una medida de pobreza minimista, es de esperar que estos programas de asignación, se establecerán únicamente como proveedores de mínimos biológicos de subsistencia que posibiliten a las personas poder mantenerse con vida y no necesariamente salir de la pobreza.

El mapa de pobreza permitió replicar con facilidad los actuales criterios de asignación de recursos por parte del FISDL. Ya que a los cuatro agrupamientos resultantes pueden asignarse los mismos factores de ajuste poblacional (2.0, 1.5, 0.75, 0.5) estimados para la asignación ex-ante convenida entre el FISDL y el BID en 1997⁴³⁶.

⁴³⁶ *Ibíd.* Pág. 151.

El nivel de focalización obtenido a partir de la elaboración del mapa de pobreza municipal es lo suficientemente desagregado para desarrollar obras de inversión social, en la medida que los indicadores municipales están relacionados a servicios básicos asociados a las carencias en infraestructura residencial. Si bien es cierto el mapa es lo suficientemente desagregado, existe una desventaja en las agrupaciones realizadas, en la medida que éstas están afectadas por la subestimación de pobres originada por la línea de pobreza y también por la manipulación de las estadísticas en la construcción de la base de datos única. El mapa al estar integrado según variables de vulnerabilidad o de riesgo; y distribuido por grupos objetivo, permite realizar políticas de desarrollo local orientadas fundamentalmente desde el lado de la oferta (otorgamiento de ayuda según disponibilidad de recursos y no según demandas establecidas por los individuos). A la vez gracias a su desagregación es posible establecer una gestión de resultados por medio de controles periódicos de evaluación, que permiten medir el avance logrado por las comunidades atendidas⁴³⁷. Dicho otorgamiento según disponibilidad de recursos, evidencia que el mapa se construyó con el objetivo de posibilitar la aplicación de políticas destinadas a paliar la pobreza y no a la búsqueda de su erradicación, lo que nos indica que la función del mapa es facilitar una focalización que permita suavizar la miseria en la que los pobres se encuentran.

El mapa de pobreza junto a los agentes locales, permite seleccionar los municipios en los cuales se deberá proceder prioritariamente para la identificación y selección de los beneficiarios individuales⁴³⁸.

Este método de clasificación permite determinar los grupos de municipios a lo largo del mapa territorial sin necesariamente clasificar el territorio nacional en regiones (occidental, central y oriental), sino que cada cluster agrupa municipios independientemente de la región a la que pertenezca⁴³⁹.

⁴³⁷ Ídem.

⁴³⁸ Op. Cit. Melgar Carlos

⁴³⁹ Ibíd.

El mapa también brinda un lineamiento o camino a seguir en la aplicación de políticas y programas asistenciales, ya que se actúa prioritariamente en aquellos municipios clasificados en los primeros clúster “municipios de extrema pobreza severa” siguiendo el orden establecido por el IIMM. De tal manera que cada municipio recibirá la asistencia en su momento establecido y no por afinidad política⁴⁴⁰.

Esta herramienta de focalización ha permitido al Gobierno de El Salvador establecer un programa de asistencia social denominado “Red Solidaria” implementado por el gobierno del actual presidente de la república Elías Antonio Saca, este programa está diseñado para otorgar ayuda monetaria a los diferentes hogares pobres, entrando principalmente a los 100 primeros municipios clasificados en los clúster de “extrema pobreza severa (32 municipios)” y “extrema pobreza alta (68 municipios)”. Este programa va seleccionando los municipios de acuerdo al orden propuesto por el mapa ⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ *Ibíd.*

⁴⁴¹ *Op. Cit.* Briones Carlos.