

**POBREZA, EXCLUSIÓN
Y POLÍTICA SOCIAL**

FLACSO - Biblioteca

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

PRESENTACIÓN

FLACSO . Biblioteca

Pocos documentos en los últimos tiempos han logrado dar una visión de conjunto de la pobreza mundial y de las estrategias adoptadas para su reducción, como el publicado en 1996 por la Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional —SIDA— bajo el título de «Promoting Sustainable Livelihoods». Una rápida mirada a los aspectos situacionales planteados en el mismo, permitirá ubicar mejor las preocupaciones impulsoras de las actividades que han desembocado en este libro y el ordenamiento y contenido mismo de los trabajos que lo integran.

A pesar de los logros obtenidos en el crecimiento económico durante las últimas décadas, el problema de la pobreza —como quedó demostrado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social— seguirá siendo la cuestión más preocupante del próximo siglo. En los años finales del siglo XX hay que concluir que un mundo sin pobreza todavía es un ideal lejano. Por supuesto, en él se ha visto un crecimiento impresionante de la riqueza de las naciones; se ha dado pasos considerables en la erradicación de enfermedades contagiosas, en el mejoramiento de la nutrición, en la presencia de los servicios de la salud primaria, en el crecimiento de la esperanza promedio de vida al nacer; hay que concluir que la educación básica en la gran mayoría de los países se han mejorado y que el analfabetismo a nivel mundial está declinando. En los años ochenta pudo vislumbrarse un notable progreso en la democratización a nivel mundial: en muchos países, gobernados en los años inmediato anteriores por regímenes autoritarios y por Gobiernos militares, se puede encontrar ya Gobiernos civiles, resultantes de elecciones libres y democráticas. Hay que admitir, igualmente, que la brecha entre los países del hemisferio norte y los del sur —cuyo fenómeno dominaba los debates del desarrollo en las décadas de los sesenta y los setenta— está gradualmente desdibujándose en el marco de la globalización mundial.

Sin embargo, el proceso de la globalización tiene una cabeza de Jano: el rostro agradable de un desarrollo lento, pero visible, hacia un bienestar mundial, medido en términos de ingresos promedios y otros indicadores

de desarrollo nacional, que va acompañado por la cara amarga de pobreza globalizante, que no afecta únicamente a los países anteriormente considerados como mayoritariamente subdesarrollados, sino también a los países tipificados como ricos y desarrollados, como Europa Occidental y América del Norte.

La pobreza crece también mundialmente. América Latina, continente con un crecimiento urbano impresionante, manifiesta las llagas de la pobreza quizás de manera más visible. Pero la pobreza no es de exclusividad latinoamericana; crece en Asia, se expande en África, y está aumentando de modo explosivo en Europa del Este.

A pesar del hecho de que el porcentaje de la población ubicada bajo la línea de la pobreza está decreciendo, el número absoluto de los pobres sigue aumentando en proporciones dramáticas. Para 1996, las estadísticas de las Naciones Unidas estimaban un total de 1.200.000.000 de personas en situación de pobreza. La OIT estima que de la población mundial económicamente activa, 120.000.000 de personas son oficialmente desempleados. Adicionalmente, un monto considerablemente mayor es subempleado.

En cierto sentido, las diferencias regionales que en la década de los setenta aparentaban ser «definitivas», tienden a recomponerse. En comparación con la situación de hace veinticinco años, la pobreza parece declinar gradualmente en el Sur y el Este de Asia. De otro lado, tanto en el Medio Oriente como en América Latina y el Caribe, la pobreza está creciendo tanto de modo cuantitativo como de manera cualitativa. A partir de los años ochenta puede percibirse una tendencia generalizada en el aumento de la pobreza urbana. Por supuesto, la miseria rural sigue dominando el panorama mundial, dejando al lado las diferencias continentales. En África subsahariana, por ejemplo, la pobreza rural está radicada en el sector de los pequeños agricultores, mientras que en Asia del Sur y en América Latina se encuentra sobre todo entre el campesinado sin tierras. En un continente, América Latina y el Caribe, el número de los pobres urbanos es hoy en día mayor que el de los pobres rurales.

El preocupante panorama anterior, pero sobre todo el interés de intentar sistematizar las experiencias desarrolladas para enfrentarlo en las diferentes regiones del mundo, fue justamente la motivación central que llevó a la Universidad de Utrecht, de los Países Bajos, y a la Sede de FLACSO en Costa Rica a desarrollar la idea e iniciar gestiones para la realización de una Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social. Las personas designadas para asumir tales actividades fueron Lieteke van Vucht Tijssen y Dirk Kruijt, por la primera, y Rafael Menjívar Larín por la segunda. El proyecto encontró el inmediato respaldo del Programa «Gestión de las Transformaciones Sociales» —MOST— de UNESCO, directamente en la persona de su Director, Sr. Alí Kazancigil y de las Comisiones Nacionales de Coope-

ración con la UNESCO de los Países Bajos y de Costa Rica. En este país, de parte del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Fernando Naranjo, del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, Dr. Leonardo Garnier, y de la Primera Dama de la República, Sra. Josette Altmann Borbón. La Conferencia tuvo lugar en San José de Costa Rica los días 28, 29 y 30 de enero pasado, con la asistencia de veinticinco ponentes de diferentes regiones y países del mundo, representativos de Centros de Investigación y organismos multi y bilaterales, entre ellos UNICEF, UNESCO, PNUD, CEPAL y Banco Mundial. Son precisamente los trabajos discutidos los que aparecen en la presente publicación, realizada con el propósito de involucrar a más amplios sectores en la reflexión y la discusión de un problema que debe encontrar solución.

En este sentido, es estimulante el compromiso asumido por el PNUD para darle seguimiento al contraído por Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1990, hecho claramente explícito en el «Informe sobre Desarrollo Humano de 1997»: «El Informe sobre Desarrollo Humano de este año se basa en ese compromiso. El mundo cuenta con los recursos materiales y naturales, los conocimientos y la gente para hacer realidad en menos de una generación un mundo libre de la pobreza. No es un idealismo descabellado sino un objetivo pragmático y alcanzable desde el punto de vista operacional (...) La pobreza no debe ser sufrida en silencio por los pobres, ni debe ser tolerada por quienes están en situación de cambiarla. El problema consiste ahora en movilizar la acción, Estado por Estado, organización por organización, individuo por individuo...»

Es una nueva oportunidad, por otra parte, para reiterar los agradecimientos a todos los que hicieron posible el encuentro y la publicación y cuyos nombres aparecen consignados en la parte I del texto. A ellas, debemos agregar finalmente, los de Vilma Herrera Picado, encargada del trabajo editorial, Sandra Parkinson, Mercedes Flores, Flor Montero, Elizabeth Azofeifa, Yami-leth Villalobos, Flor Salas y Eliézer Cifuentes, todos de FLACSO, que apoyaron tal esfuerzo.

San José de Costa Rica,
Septiembre de 1997

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRECTOR
FLACSO Costa Rica

I

**MARCO INTRODUCTORIO
A LA TEMÁTICA**

FLACSO . Biblioteca

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN

Es un señalado honor poder expresar a todos los presentes y en nombre de los organizadores de esta conferencia, nuestro reconocimiento por atender a la convocatoria a este acto inaugural. A aquellos participantes que concurren desde diferentes continentes y países hermanos, les expresamos —sumada a un sentido reconocimiento— nuestra cordial bienvenida a Costa Rica, en la que nos esforzaremos porque tengan la mejor estancia.

En uno de sus primeros documentos, el Programa *Gestión de las Transformaciones Sociales* de UNESCO —más conocido como programa MOST— se señala textualmente:

«El seguimiento de las innovaciones, la resolución de los problemas y la formulación de políticas son esenciales si queremos forjar nuestro futuro y no dejar que se convierta en una simple extrapolación de un presente profundamente quebrantado.

Para que tengan éxito, —continúa— no se podrán concebir las estrategias de formulación de políticas y resolución de problemas sobre una base ad hoc y dentro de un marco de referencia miope y estrecho. En el mundo de hoy, complejo y perturbado, que ya no puede soportar nuevos errores de decisión, es menester percatarnos de que el logro de un desarrollo sostenible depende necesariamente de que se aborden los problemas sociales que hasta ahora no han encontrado solución pese al empeño de los distintos países. Esto requiere que se adopten nuevas ideas y enfoques con objeto de solventar esos problemas.»

Fue esta perspectiva, a un año de haber sido abierto el Programa MOST, la que estimuló a las organizaciones convocantes para ir desarrollando la idea y haciendo las gestiones que ahora se concretan en la conferencia que hoy inauguramos. En efecto, la Universidad de Utrecht y FLACSO, en el

Rafael Menjívar Larín, Director de la Sede Académica de FLACSO en Costa Rica.

marco de un convenio institucional firmado hace algunos años, han venido investigando en diferentes campos, particularmente los de pobreza, informalidad y gestión urbana comparada. Una feliz coincidencia es que la Dra. Lieteke van Vucht Tijssen —presente en esta mesa— es a la vez que Vice presidente de la Universidad, miembro de la Comisión de Cooperación con la UNESCO de los Países Bajos y, por tanto con antiguas relaciones con la Lic. Nelly Román, de la Comisión de Cooperación con la UNESCO de Costa Rica. La idea, pues, encontró caminos expeditos ante la reacción, inmediata y positiva, en UNESCO-París y de los Excelentísimos Segunda Vice-presidenta de la República y Ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de Planificación de Costa Rica y el apoyo de la Excelentísima Primera Dama de la República.

Pero, además de la coincidencia con la filosofía de MOST, las instituciones organizadoras compartimos los principios de la Agenda 21, surgida de la Cumbre Mundial de la Tierra, organizada por Naciones Unidas. Compartimos, igualmente, los conceptos de la «Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica», aprobada en la Cumbre de Presidentes de Managua de 1994 y en la que Costa Rica jugara un papel central.

En la Agenda 21 se sostiene el principio de que «cada país deberá dotarse de su propio programa para erradicar las causas de la pobreza, tales como el hambre, el analfabetismo, la falta de atención sanitaria y pediátrica, el desempleo y la presión demográfica». Sostiene, además, que la lucha contra la pobreza es una «responsabilidad que incumbe por igual a todos los países». Ello es recogido en la Alianza para el Desarrollo Sostenible, cuando se afirma categóricamente que «el reto social prioritario es superar los niveles de pobreza en los países», y que «la pobreza no es sólo prueba de un grave estado de atraso, sino también testimonio de desigualdad, obstáculo a la armoniosa conciliación e integración nacional y amenaza latente a la convivencia democrática y a la paz firme y duradera».

Como nuestras instituciones señalaran en documentos preliminares de justificación de la importancia del tema que nos convoca, estamos siendo testigos, en el marco de la globalización, de un impresionante crecimiento de la riqueza y de un desarrollo lento, pero visible, en la dirección del bienestar mundial. Pero, paradójicamente, como mostró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en los años finales de este siglo, un mundo sin pobreza todavía es un ideal lejano. La modalidad de las políticas sociales y los programas de alivio a la pobreza seguirán siendo, por tanto, punto nodal para todos.

En una grata conversación que tuviéramos el año recién pasado con Eduardo Bustelo de UNICEF en FLACSO, nos insistía agudamente en que en estos tiempos los investigadores deberíamos dejar de insistir en contar pobres y enfatizar los cambios que al interior de la pobreza y en el plano regional se

están registrando en esta década. En resumen, lo que los especialistas llaman el proceso de heterogenización de la pobreza.

Desde luego, tiene toda la razón y ya curado en salud, solo señalo algunos datos que nos dan la idea de la magnitud del problema. Aunque las consistentes proyecciones realizadas al 2000 por, entre otros el Banco Mundial, el PNUD, la OIT y ASDI de Suecia, indican una disminución relativa de la pobreza, los números absolutos crecen.

Para 1996 un informe de ASDI, en el que se sistematizan estimaciones de Naciones Unidas, registra un total de 1.200.000.000 de personas en situación de pobreza a nivel mundial. Pero llama la atención la recomposición de las diferencias regionales, misma que se desprende de la lectura de las ponencias presentadas. La pobreza, aunque con especiales características que relativizan el problema, está afectando a regiones y países que parecen haberlo superado, como los de Europa Occidental y América del Norte; crece en Asia, se expande en África, explota en Europa del Este y, desde luego, afecta a América Latina y el Caribe.

Como contraparte y particularmente en los noventa, conocemos más de la pobreza, se han formulado y puesto en marcha importantes programas de alivio a la pobreza y a la exclusión, con nuevas y necesarias concepciones —a veces contradictorias. El tiempo transcurrido ha permitido ya un fuerte trabajo de evaluación de impacto de las mismas, que nos brindarán guías de corrección y se mide, desde los resultados, esa discusión siempre presente entre universalización y focalización.

Crear el espacio de encuentro de reconocidos especialistas sobre el tema, de altos representantes de organismos internacionales y multilaterales y de ejecutores de política —y, con ellos, generar ideas y propuestas de política para un amplio proyecto del MOST—, fue nuestra aspiración. La calidad de los participantes y de sus ponencias y de las importantes instituciones presentes, nos garantizan los resultados.

En mi calidad de Director del Programa de FLACSO en Costa Rica quisiera hacer reconocimiento público a UNESCO, a la Universidad de Utrecht y a las altas autoridades del Supremo Gobierno de Costa Rica que han apoyado con decisión la celebración de esta conferencia. En forma especial a los miembros de la comisión que por ellos participaron en la preparación de la misma: por la Cancillería, la Excelentísima Embajadora, Victoria Guardia y las señoras Nuria Leitón y Karen Leiva; a las señoras Sary Montero e Isabel Torres del Despacho de la Primera Dama de la República; al señor Juan Manuel Vargas, por la Comisión de Cooperación con la UNESCO de Costa Rica. Por la Universidad de Utrecht el señor Dirk Kruijt y por FLACSO la señora Eugenia González.

DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSSEN

Es para mí un gran honor dirigirme a ustedes en esta sesión inaugural de la conferencia sobre «Pobreza y Exclusión Social».

Esta conferencia se encuadra en el Programa de la UNESCO «Management of Social Transformations» («Gestión de los Cambios Sociales») o Programa MOST. Por mi parte, tengo el honor de ser miembro representante de Holanda en el Consejo Intergubernamental de dicho Programa. Supongo que el representante de la UNESCO encargado del Programa MOST les hablará en más profundidad sobre el mismo. No obstante, como miembro representante de Holanda en el Consejo Intergubernamental Programa MOST y en mi calidad de Presidente del Comité Holandés de Relaciones del Programa MOST, me gustaría dedicar unas palabras al Programa.

La tarea de la UNESCO, como organización perteneciente a la ONU es, como ustedes probablemente saben, fomentar la paz entre la gente estimulando el conocimiento y la comprensión mutuos entre las diferentes culturas.

Está claro que precisamente las ciencias sociales pueden y deben realizar una sustancial aportación al logro de estos objetivos. Por otra parte considero muy positivo el hecho de que la UNESCO decidiera ya hace unos años desarrollar un programa intergubernamental con el objeto de constituir un estímulo para las ciencias sociales. Obviamente, si tenemos en cuenta cuáles son los objetivos de la UNESCO, no se trata tanto de fomentar la pura investigación científica sino más bien de ayudar al desarrollo de las aplicaciones de importancia práctica.

Desde un punto de vista económico y cultural, podemos hablar de una tendencia general hacia la internacionalización y la globalización. Las crisis del petróleo de los años setenta y ochenta, por ejemplo, tuvieron eco en las economías de todos los países del mundo, las multinacionales estable-

Lietek van Vucht Tijssen es Miembro de la Comisión de UNESCO en los Países Bajos y Vicepresidenta de la Universidad de Utrecht.

cen y trasladan sus departamentos y unidades de producción de un país a otro como si nada, el avión nos traslada en el tiempo más corto posible a cualquier rincón de la tierra y, si no nos queremos desplazar, siempre podemos hacer uso del teléfono o del correo electrónico para comunicarnos unos con otros. Al mismo tiempo, el centro de San José, con sus zonas peatonales y sus elegantes comercios, cada vez se parece más a la ciudad donde yo vivo en Holanda —Utrecht— pero también al centro de Aarhus o Roskilde en Dinamarca, Blois en Francia, Sussex en Inglaterra o Varsovia en Polonia, y tanto en mi ciudad como en Budapest, en Moscú o en Bogotá puede uno encontrarse con un Mac Donalds o un Pizza Hut.

La creciente dependencia mutua y la tendencia a la uniformidad en las culturas va unida, sin embargo, a una creciente informalización de la política y la sociedad. No sólo en Latinoamérica sino también en Europa Occidental o del Este, el Estado va retirándose cada vez más a un segundo plano y el vacío que genera esta retirada lo van llenando organizaciones no gubernamentales. La desaparición de las tradicionales relaciones de poder entre este y oeste ha dejado además más campo libre para las diferencias culturales de cada país o región.

De esta manera se hace cada vez más evidente que estos cambios traen consigo nuevas oportunidades pero también nuevos problemas y esto no afecta solamente a los investigadores científicos sino también a los políticos y en definitiva a todos los ciudadanos. Entre las nuevas oportunidades, podemos destacar los procesos de democratización, control de conflictos, la tolerancia, los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos. Pero no debemos olvidar cuestiones como la pobreza, la falta de perspectivas, la marginación social, la segregación, los conflictos étnicos o la búsqueda de identidad y de sentido. Para poder gobernar adecuadamente estas sociedades complejas y turbulentas, los políticos tienen cada vez más la necesidad de contar con la visión y los conocimientos que les pueden ofrecer las ciencias sociales. En aquellos lugares en los que las ciencias sociales aún están dando sus primeros pasos, es primordial estimular su desarrollo. En las regiones en las que dichas ciencias ya están bien afianzadas, será recomendable que enfoquen su atención hacia estas cuestiones del futuro. Por ello, la UNESCO ha escogido para el Programa MOST, tres temas: (1) las sociedades multiculturales y multiétnicas (2) la ciudad como escenario de una rápida reforma social y (3) la asimilación local de los avances económicos y tecnológicos. Obviamente, la presente conferencia sobre Pobreza y Exclusión Social está referida al último de estos temas.

Desde la Comisión Holandesa de la UNESCO, hemos mostrado ya hace tiempo nuestro interés por desarrollar este tema en el sentido de la distribución de la desigualdad social en cuanto a los ingresos, el conocimiento y el poder. Por eso es una gran satisfacción para la Comisión a la que repre-

sento, poder participar en la organización de la conferencia que hoy se inaugura. En septiembre, la Organización Holandesa NUC celebrará una Jornada Internacional sobre la Pobreza en la que con toda seguridad, se comentarán los resultados de la presente conferencia.

En el programa de la Universidad de Utrecht el tema de la cohesión social tiene un lugar muy destacado y por esta razón la Universidad ha aceptado realizar una aportación sustancial a esta conferencia.

Como han podido leer en el folleto, el tema específico de esta conferencia es: El objetivo de la conferencia es doble. En primer lugar, deseamos que la conferencia dé lugar a una agenda de investigación sobre la pobreza para el Programa MOST, y presentárselo al Consejo Intergubernamental y Científico del MOST. Si tenemos en cuenta la estructura y el objetivo del Programa MOST, está claro que se trata de una investigación relevante desde el punto de vista de la gestión, de la cual pueden resultar recomendaciones prácticas y proyectos concretos. Este es el objetivo científico pero además hay otro objetivo que se refiere a los medios. La UNESCO no es una institución rica. Los medios que puede facilitar para el Programa MOST son una especie de estímulo. Para desarrollar el programa es necesario generar nuevos fondos presupuestarios. El programa que resulte de esta conferencia debería por ello, ser atractivo para potenciales patrocinadores, ya se trate de Gobiernos nacionales o bien de fondos internacionales u otros patrocinadores. Con esto no quiero decir que para los participantes en esta conferencia que representan a determinadas instituciones, cada una de las ideas que expongan tengan que traducirse automáticamente en un compromiso de apoyo económico; en ese caso quizás nadie se atrevería a decir ni una palabra. Lo que sí esperamos de ellos es que nos comenten qué puntos son importantes en las agendas de sus respectivas organizaciones y cómo podemos nosotros encajar en esos intereses y realizar nuestra aportación a los mismos.

En las regiones económicamente desarrolladas, como Europa o los Estados Unidos, la pobreza era considerada hasta hace poco tiempo como un problema propio de los países en vías de desarrollo. Por ello, las investigaciones de las ciencias sociales en este campo, se centraban sobre todo en dichos países o regiones.

La crisis del estado del bienestar en Europa Occidental, el desmoronamiento del capitalismo estatal de los regímenes comunistas en Europa Central y Europa del Este, pero también las crisis económicas en países tradicionalmente fuertes como los Estados Unidos, son factores que han llevado a que en estas regiones también se haga cada vez más evidente que la pobreza y la marginación social como fenómenos estructurales son también un problema propio de los países ricos tanto como de los países en vías de desarrollo.

Las investigaciones de personalidades como Wilson en los Estados Unidos, Engbersen, Oude Engberink y Kruijt en Holanda, así como la Red de Relaciones para el Estudio de la Pobreza, coordinada por Else Oyen para el ISC, son fenómenos que hacen ver que este tipo de factores tienen un papel similar al que desempeñan en los países en vías de desarrollo. En este sentido, estoy pensando, por ejemplo en la retirada del Estado a un segundo plano, la informalización de la sociedad, el éxodo a las grandes ciudades así como en el origen étnico o el sexo como criterios para la marginación. Un intercambio de conocimientos, experiencias y perspectivas por parte de los científicos, los políticos y las personas que trabajan en proyectos concretos, pertenecientes todos ellos a diferentes regiones e instituciones arrojaría resultados muy fructíferos.

La conferencia que hoy se inaugura, está pensada a propósito como una conferencia transregional en la cual, expertos procedentes de diferentes regiones, podrán intercambiar sus conocimientos, experiencias y puntos de vista.

Los ponentes de esta conferencia son personas de muy diferentes regiones: Sudamérica, Centroamérica, Norteamérica, África y Europa Occidental, Central y del Este. Si no fuera porque desgraciadamente no hemos podido contar con representantes asiáticos, podríamos decir que se trata de una conferencia mundial. Las regiones que ya hace mucho tiempo se encuentran con el problema de la pobreza y la desigualdad han ido adquiriendo mientras tanto más experiencia que los países del norte en lo que se refiere a programas y a proyectos como por ejemplo las microempresas y las organizaciones de autoayuda de tipo espontáneo como por ejemplo los «grassrootsmovements» o movimientos de base. Este tipo de organizaciones son, podría decirse, una especie de laboratorios en los que se experimenta «en vivo» y en contextos culturales diversos.

Traducir los conocimientos científicos en acciones políticas concretas y proyectos prácticos no es siempre igualmente sencillo. Sobre todo en la realidad social, conocer las causas de los problemas no significa automáticamente tener las respuestas para solucionarlos. Uno de los objetivos centrales del Programa MOST es estimular el diálogo entre las ciencias sociales y la política. Precisamente la experiencia adquirida a través de la política social y los programas para combatir la pobreza pueden funcionar como motor en este sentido. De ahí que en todas las sesiones se vaya a poner el acento en las cuestiones de política social.

La presente conferencia es el resultado de la colaboración entre la Comisión Nacional de la UNESCO y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Costa Rica, el Gabinete de la Primera Dama, FLACSO Costa Rica, la Comisión Nacional de la UNESCO de Holanda y la Universidad de Utrecht. Incluso para una organización internacional como la UNESCO se trata de un

marco de colaboración único y por ello razón más que suficiente para estar orgullosos y satisfechos de haber podido organizar la conferencia juntos. Ahora me gustaría dar las gracias a todas las personas que han colaborado en la organización y especialmente a: Doña Josette Altmann de Figueres, doña Rebeca Grynspan, al profesor don Rafael Menjívar Larín, doña Nelly Román y al profesor don Dirk Kruijt.

Por último espero que para todos ustedes, la conferencia sea muy inspiradora y fructífera.

DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO

Para la Secretaría General y todo el sistema FLACSO es un motivo de honda satisfacción que el Programa FLACSO Costa Rica, con el apoyo del Programa MOST de la UNESCO y de la Universidad de Utrecht hayan organizado esta conferencia, que nos brinda la oportunidad de discutir un problema tan preocupante como es el de la pobreza y la exclusión social.

Una de las preocupaciones centrales que hoy tienen las actuales autoridades del sistema FLACSO en su conjunto es recuperar la dimensión regional del debate latinoamericano sobre el desarrollo, donde la cuestión de la pobreza ocupa, quizás, el lugar central. Me atrevo a decir más: el reto de la superación de la pobreza, más que el del crecimiento posiblemente constituya el eje central de las tareas del desarrollo en el próximo siglo, aunque es claro, que esta última no podrá ser superada sino en el contexto exitoso del crecimiento sostenido y la modernización.

Por otro lado, en lo personal siento profunda satisfacción por el hecho de que este seminario aborda en su diseño con absoluta transparencia y, por qué no decirlo, coraje, lo que tal vez es la cuestión ausente en el debate sobre la pobreza, el problema de la exclusión social y, a través del mismo, su dimensión propiamente política. Permítaseme al respecto discutir con ustedes un par de preocupaciones.

Todos estamos hoy preocupados por la pobreza. Parafraseando la sentencia del viejo topo, podría decirse que un fantasma recorre América Latina: el fantasma de la pobreza. Pero ¿por qué preocuparnos hoy por la pobreza, si los pobres han estado ahí al menos desde el inicio de la industrialización, a principios del siglo? ¿qué de particular tienen hoy los pobres que obliga a gobiernos y agencias internacionales, empresarios del sector privado y grupos de la sociedad civil, a atreverse a reconocer que la pobreza constituye un grave problema no sólo humano y moral, sino también político?

Hasta hace apenas unos 10 ó 15 años no se hablaba de los pobres, sino más bien de los marginales urbanos, de los campesinos precaristas, de los jornaleros sin tierra, de los descamisados, chiriperos y decenas de calificativos que apuntaban a lo mismo: la necesidad de incorporar estas categorías sociales a un proceso que con todas sus imprecisiones se convenía en denominar «el desarrollo». Hoy se dice más o menos lo mismo: que el desarrollo pasa por la superación de la pobreza. En el tránsito de un discurso al otro se ha olvidado la dimensión política del asunto. Mientras el discurso de los marginales, de los campesinos sin tierra, de los descamisados y chiriperos, proponía un esquema de movilización política de los pobres, hoy nos encontramos con que carecemos de una propuesta política capaz de movilizarlos, superado precisamente el esquema populista que los convirtió en clientes de las élites políticas. Este es el primer problema: si algo significa la llamada gobernabilidad de la pobreza es eso: la necesidad de producir un discurso político modernizador que sea capaz de incorporar a los pobres al proceso del desarrollo, como verdaderos sujetos, es decir, que sea capaz de asegurar su ciudadanía política y social. Es este el reto de la gobernabilidad. No se trata, entonces, sólo de responder a una serie de demandas más o menos urgentes, sino sobre todo de crear una nueva y más justa situación social, tras la cual los pobres pasen de ser excluidos a constituirse en sujetos activos de un proceso más amplio: el de la construcción de un orden social moderno y democrático.

El segundo asunto que deseo exponerles hoy a ustedes se refiere a las llamadas políticas sociales que se supone van dirigidas, como tarea de primer orden, a los pobres. Al respecto se presentan muchos mitos. El primero y más delicado consiste en la creencia de que el combate a la pobreza encuentra casi como su único canal la extensión de las coberturas de las políticas públicas adjetivadas como sociales. Aunque las mismas son condición esencial del combate a la pobreza, la mejor política social abandonada a su suerte no podría ni siquiera limar la dimensión de la pobreza, si ésta no es asumida como lo que es: el resultado de una injusta distribución del ingreso, el producto del atraso de nuestro sistema productivo, la consecuencia de las incapacidades de nuestro sistema económico de absorber productivamente mano de obra. Esta cuestión pone a la orden del día un asunto que resulta caro a muchos sectores de nuestro continente: asumir que como realidad estructural la pobreza nos involucra a todos, que su combate debe ser asumido por todos los actores sociales y políticos, que ello no puede ser tributo exclusivo de una política estatal, aún cuando cabe al Estado la tarea estratégica ordenadora en este combate. Verlo de otra manera es escamotear la otra cara del problema de la pobreza: la cuestión política.

En América Latina no podremos articular coherentes y exitosas estrategias de combate a la pobreza, si en las mismas la sociedad en su conjunto no

se involucra, articulando un verdadero pacto político modernizador del Estado, pero principalmente si con el mismo no se avanza hacia un verdadero pacto distributivo que asegure la equidad social y el crecimiento. No tenemos llaves maestras de la historia, pues la misma siempre constituye un proceso en gran medida incierto. Pero de algo estamos seguros: abandonado a la suerte del sistema político, el pacto distributivo y modernizador en la economía no podrá consolidarse. Sin el serio compromiso de nuestras élites políticas todas, el pacto no podría, por otro lado, materializarse. Como hoy es por todos aceptado un Estado demasiado fuerte y una sociedad gelatinosa y débil constituyen terreno fértil para el despotismo y la desigualdad. Esto nos conduce de lleno al problema político.

No puede haber, pues, un combate a la pobreza exitoso, aún en un marco de estabilidad económica e incluso de crecimiento sostenido, sin equidad social. Pero para asegurar el éxito de este proceso, no basta con la consolidación de una política redistributiva del ingreso a favor de los menos favorecidos y modernizadora de la economía, es preciso convertir a los pobres en los sujetos de la propia superación de la pobreza. Es necesario, pues, que los pobres pasen de ser simples objetos de las políticas de combate a la pobreza, a convertirse en los verdaderos sujetos de dichas políticas. Es preciso, pues, la consolidación de la ciudadanía social y política que transforme el mundo de la pobreza de ser el escenario de la movilización clientelista que controlan las élites políticas a constituir el espacio de la efectiva participación ciudadana. Y aquí la cuestión de la exclusión social es el eje central, como claramente lo perfila el esquema temático de esta conferencia.

Finalmente, permítanme compartir con ustedes la satisfacción que representa el hecho de que este es el primer evento de carácter internacional que realiza el sistema FLACSO en este año 1997, donde FLACSO cumple cuarenta años de actividad como organismo regional. Esto es significativo y tiene un valor más que simbólico: asumir la celebración de nuestros cuarenta años no sólo con alegría por haber alcanzado esta cifra record en la vida de un organismo académico de tipo regional, sino sobre todo con el claro reconocimiento de los retos y responsabilidades que toca a los intelectuales latinoamericanos, particularmente los que nos encontramos en la FLACSO, en el debate libre y crítico de los temas centrales de nuestra realidad social y política. Y es evidente que en el mismo la pobreza en toda su complejidad representa un eje determinante, no sólo como problemática, sino principalmente como responsabilidad.

Felicitemos, pues, al Programa FLACSO Costa Rica, particularmente a su Director, Dr. Rafael Menjívar, por la oportunidad que hoy nos brinda de discutir con sistematicidad e inteligencia un tema que, repetimos, nos compete sin lugar a dudas a todos. Asimismo, extendemos nuestra felicitación y agradecimiento al Programa MOST de UNESCO y a la Universidad de Utrecht por

el desinteresado apoyo que han brindado al Programa FLACSO Costa Rica, para la realización de esta conferencia.

Estoy seguro que eventos como el que hoy se inaugura constituyen aportes indiscutibles en el propósito de la construcción de una América Latina no sólo capaz de enfrentar los retos de un mundo moderno, sino también de construir una sociedad genuinamente democrática, participativa y, sobre todo, más justa.

DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA

Previo a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, organizada por la ONU del 6 al 12 de marzo de 1995 en Copenhague, el Programa MOST de UNESCO, entre otras agencias intergubernamentales, organizó el Coloquio Internacional de Roskilde del 2 al 4 de marzo de 1995. El Policy Paper No. 2 de MOST, de la exclusión social a la cohesión social, sintetiza los aportes más relevantes de dicho Coloquio. En la primera sesión de este, se constató «que se habían agravado en el plano mundial la exclusión social y el desempleo estructural», e igualmente se consideró que la «crisis mundial es más un fenómeno social que económico». Para corregir estos males se recomendó cambiar los modos de vida en el Norte y en el Sur mediante una relectura de los conceptos de empleo y trabajo. Se vio que el Estado de Bienestar, casi inexistente en el Sur está en crisis en el Norte. Se enfatizó en la necesidad de hacer habitable la ciudad y de lo peculiar del contexto de la globalización en un mundo en transición.

Se consideró el nuevo carácter de la pobreza como exclusión: «Exclusión, ésa es la palabra clave. Al contrario de lo que sucedía durante la revolución industrial del último siglo, los ricos precisan cada vez menos de la fuerza de trabajo de los pobres y la exclusión parece haber reemplazado a la explotación, como causa primera de la pobreza». Es necesario en conferencias como ésta avanzar en la definición teórica de los tipos de pobreza unidos al trabajo y caracterizados con el concepto de explotación de los tipos de pobreza que implican la exclusión del mercado de trabajo. Es relevante también referirnos a experiencias positivas en la región y fuera de ella en la lucha por la erradicación de la pobreza.

Para pasar de un mundo de exclusión social a uno de cohesión social sería tal vez necesario, como afirmara Ignacy Sachs en el mencionado Coloquio, limitar el consumo en el Norte para hacer viable el concepto de

Francisco López Segre, Consejero Regional en Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe de UNESCO.

desarrollo sostenible, mediante un enfoque que entregue «las riendas a lo social, acepte lo ecológico como una limitación asumida» y vuelva a dar «a lo económico un papel instrumental». Según Sachs, en este nuevo sistema de valores, la eficacia económica no se mediría únicamente con el rasero de la rentabilidad de la empresa, sino que se evaluaría por la satisfacción de las necesidades sociales. Pasar de la lógica del crecimiento económico a la del desarrollo social, fue una de las principales propuestas del mencionado Coloquio.

Entre los aportes del Programa MOST de UNESCO se encuentran varios policy papers como el mencionado; su contribución a HABITAT II sobre prácticas de gobierno democrático en las ciudades; y un importante servicio de información vía la MOST Clearing House. A esto se añade un home page creada recientemente. Entre los principales objetivos de MOST para el próximo bienio, además de la consolidación de los ya alcanzados, se encuentra el seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de Desarrollo Solar y el Proyecto sobre Ciudades como seguimiento de HABITAT II. También se estudiarán las sociedades multiculturales y multiétnicas e igualmente los procesos migratorios y los procesos de toma de decisiones.

Las conclusiones de la Conferencia Regional de Educación Superior que se celebró a fines de noviembre de 1996 en la Habana —y a la cual asistieron 27 estados de la región, 106 rectores de universidades, el Secretario del Programa Bolívar y el del SELA, así como el Director General de la UNESCO, entre otras personalidades—, su Declaración Final y Plan de Acción, tienen una especial relevancia al respecto del tema de la pobreza. Las principales redes del conocimiento y del saber de la región, bien específicamente de la educación superior —UDUAL, GRUPO MONTEVIDEO, CSUCA, FIUC, AIPU....—, de Ciencias Sociales —CLACSO, FLACSO—, o bien a cargo de la integración regional —SELA—, o dirigidas a articular en red el saber empresarial a la manera de antenas —Programa Bolívar—, entre otras, estuvieron concordes en que es necesario dinamizar y dotar de recursos a las instituciones de educación superior de la región para lograr un desarrollo sostenible. Para lograr este propósito la Oficina UNESCO-Caracas, y en especial su Centro de educación superior (CRESALC), debe contribuir, con el concurso de las mencionadas redes, de manera decisiva, a la movilización de los diversos actores sociales para impulsar el proceso de profundas transformaciones de la educación superior, apoyándose en un nuevo consenso social que viabilice el Plan de Acción acordado. Es importante para lograr estos objetivos, evitar falsas dicotomías entre lo público y lo privado, e incorporar también un sector social emergente, independiente y nuevo, constituido por ciudadanos preocupados por el futuro de nuestra región. La solución no es ni el estado proteccionista a ultranza, ni el estado neoliberal privatizador y de espaldas a lo social en sus políticas económicas.

Para lograr la implementación de una transformación productiva con equidad (CEPAL), vía una estrategia postajuste (SELA) que sea viable, es urgente, como acordó la mencionada Conferencia Regional de Educación Superior, convertir a la educación superior en el menor plazo posible, en un instrumento fundamental para superar un panorama sombrío —nuestra región es hoy la que presenta una distribución más injusta de la riqueza en el planeta: 200 millones de personas, equivalentes al 46% de la población total, viven en la pobreza—, abrir espacios a la solidaridad inteligente y responsable, desarrollar los valores culturales, reconstruir el tejido social y el propio Estado, y contribuir a través de la sociedad del conocimiento, al incremento de la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

En algunos países y regiones de nuestra América se intentan experiencias en la lucha por la gobernabilidad, por la erradicación de la pobreza y en aras de la productividad y de la construcción o reconstrucción de la ciudadanía, como se observa en esfuerzos recientemente premiados por UNESCO en Apartadó, Colombia; Salvador de Bahía, Brasil; o en el caso del Alcalde de Santiago de Chile, Jaime Ravinet. Hay otros muchos ejemplos generalizables, de articular políticas económicas y sociales y de dar pasos para evitar que las sociedades del tercer milenio se caractericen por un crecientemente emergente «apartheid social», que tiende a hacerlas invivibles como reconoció la Cumbre de HABITAT II en junio de 1996.

La quiebra de la utopía soviética y de la utopía neoliberal, las guerras interétnicas y de diverso signo que han sustituido las tensiones de la bipolaridad por una crisis planetaria, han dado lugar a que UNESCO desarrolle el concepto de cultura de paz —ya aplicado con éxito a diversas crisis—, como enseñanza y práctica de la tolerancia, de la democracia, de los derechos humanos, de la negociación y la convivialidad. Es necesario enfrentar a través de la cultura de paz que sustituya la cultura bélica, los nuevos desafíos «pos-modernos»: deterioro del medio ambiente; incremento alarmante de la drogadicción y el narcotráfico; xenofobia; exclusión social; migraciones masivas (resultado del desempleo, el hambre, la miseria, las guerras civiles o entre países, las catástrofes naturales); extremismos y terrorismos de distinto signo; inseguridad ciudadana...

Es urgente llevar a vías de hecho lo afirmado en la VI CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, celebrada en Chile, entre el 7 y el 11 de noviembre de 1996: como gobernantes nos comprometemos a fortalecer decididamente nuestras instituciones y nuestras culturas democráticas; a mejorar la calidad de la política, de sus comportamientos y de sus estilos; a modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización; a crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral; y a asumir las oportunidades que ofrece la globalización.

Hubo un claro consenso en dicha Cumbre, en la necesidad de avanzar en las tareas del desarrollo enfrentando la pobreza crítica en el plano social y consolidando la democracia en el terreno político, lo que implica un nuevo diálogo entre el Estado —que debe ser objeto de una gran reforma estructural, que abarque procedimientos, justicia...— y la sociedad civil...

La obra del Premio Nobel de Química Ilya Prigogine, nos enseña que estamos también en la era del fin de las certidumbres, pues las leyes fundamentales de las ciencias duras —ahora más cerca de las sociales en fructífera transdisciplinariedad— expresan sólo posibilidades y no la dictadura de un único telos, que ya se plantea en sus hipótesis de contingencia la evacuación del planeta. En la era de la mundialización, de la hipercomplejidad planetaria centrada en la instantaneidad del tiempo real vía Internet y de formas diversas, la crisis del imaginario cultural y de las representaciones históricas pudiera culminar en una crisis del futuro en un mundo desprovisto de valores, principios y sentido. Frente a este telos apocalíptico, ustedes con sus propuestas, y nosotros como representantes en UNESCO de la voluntad de 189 estados miembros, sabemos que podemos construir otro futuro que detenga las tendencias náuticas y afirme una civilización basada en el amor y la solidaridad, en el Eros. El Director General de la UNESCO, Federico Mayor, ha afirmado que el mundo rico está orientado hacia el consumo y ha perdido el sentido del esfuerzo y la solidaridad, pues en el 20% de los hombres está concentrada el 80% de las riquezas. Quisiera añadir que, si la hegemonía desmedida del Estado coarta la libertad, no podemos ignorar que la hegemonía indiscriminada del mercado puede llevarnos a un punto de no retorno, a convertir en alternativa única la evacuación de la Tierra. Ya se habla de la habitabilidad de la Luna.

Para impedir este eventual desenlace, tenemos que convertir a la Tierra en nuestra Patria como ha afirmado Edgar Morin. Para esto se requiere un nuevo conocimiento, un nuevo pensamiento, que fundamente la necesidad de convertirnos en ciudadanos de la Tierra-Patria mediante un nuevo *cogito* que no es exactamente el cartesiano (tan ajeno a estas tierras de América y yo diría que incluso a esta época), es el *cogito* del ciudadano de la Tierra-Patria que formuló el Director General de la UNESCO en la Conferencia de HABITAT II en Estambul en los siguientes términos: yo participo, luego yo existo. Si yo no participo, si solo cuento para las estadísticas, para los censos electorales, pero no soy tenido en cuenta en el proceso de formulación y toma de decisiones, entonces, si no participo realmente, no existo.

Es necesario poner manos a la obra en la construcción de un futuro no apocalíptico, sin modelos rígidos pero sí mediante la práctica de valores y principios incontestables como la democracia, la solidaridad, los derechos humanos y todo aquello que contribuya a frenar las tendencias encaminadas a la destrucción del ser humano y de su hábitat, a erradicar la pobreza y a eliminar la exclusión social. Sólo así el futuro será viable.

DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES

En el marco de una visita que hiciera en marzo del año pasado a la Universidad de Utrecht y en la que tuve el placer de departir con sus autoridades e investigadores, conocí la iniciativa que tal institución, en cooperación con el Programa de FLACSO en Costa Rica, habían tomado para realizar el encuentro que hoy se inaugura. La idea atrapó inmediatamente mi interés no sólo por motivos de formación profesional, sino especialmente por el tipo de actividades que he asumido desde el espacio que tiene una Primera Dama.

A principios del mes de julio tuve la visita de la Dra. Lieteke van Vucht Tijssen, Vicepresidenta de la Universidad y del Dr. Rafael Menjívar, Director de FLACSO Costa Rica, quienes me informaron que la idea se había concretado y que trabajaban ya en su ejecución. Me hicieron el honor, desde ese momento, de pedirme inaugurar el evento. Desde luego, acepté inmediatamente, pero —debo decirlo— no sólo como una deferencia protocolaria, sino con entusiasmo y el compromiso de apoyar en todo lo que pudiera los esfuerzos de las instituciones organizadoras y el propósito de participar —en la medida en que lo permitan mis obligaciones— en el desarrollo mismo de la Conferencia. Es con ese espíritu con el que les doy a todos los presentes la más cordial bienvenida al evento y a los participantes que vienen del exterior, decirles que Costa Rica los recibe con cariño y los mejores deseos. Siéntanse en casa.

Nadie puede negar que la pobreza es en estos tiempos de una especial evidencia a nivel mundial y requiere nuestra más cuidadosa atención. La desigual distribución de la renta entre países y al interior de éstos, significan la existencia de gran número de personas en Asia, Africa y América Latina cuyo nivel de vida corresponde a la categoría de pobre, sea cualquiera el método de medición que se utilice. Para 1982 el Banco Mundial estimaba que existía un total de mil millones de personas viviendo en absoluta pobreza. De ellas, 400 millones se ubicaban en el sur de Asia, 150 millones en China y unos 100 millones en el este y el sureste de Asia y Africa Subsahariana.

Josette Altmann de Figueres, Primera Dama de la República de Costa Rica.

La cifra de mil doscientos millones de personas mencionadas estaría indicando la validez de tales estimaciones y, aunque ambas son estimaciones, que el problema registra un crecimiento en términos absolutos.

Decía al inicio que por razón de mis actividades hay aspectos de este problema en que centro mi especial interés y que menciono para llamar la atención de este foro. Se trata de la situación de los sectores más vulnerables de nuestras sociedades: los indígenas, la niñez, los ancianos y las mujeres. Si la pobreza infantil —con todos los efectos que ello implica en términos de carencias en educación, salud y prematura incorporación al mercado laboral— crece, a una tasa mayor que la promedio, como está ocurriendo en muchas sociedades, estamos haciendo un traslado generacional de los peores efectos de la pobreza.

En el caso de la mujer no vacilo en afirmar, basándome justamente en los pocos pero sólidos estudios realizados, que existe un alto grado de feminización de la pobreza. La Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación en un reporte de 1996 titulado «Promoting sustainable livelihoods», ha profundizado sobre este particular aspecto de la pobreza y sobre las dificultades para ubicarla en forma exacta.

Los obstáculos se refieren a la falta de diferenciación por hombres y mujeres en las causas e impactos de la pobreza de las estadísticas generales y, por otro lado, a la incapacidad de medir el impacto real de las políticas de intervención en ambos grupos. Sin embargo, mi tajante afirmación se fundamenta no sólo en la percepción que he obtenido de mi experiencia en Costa Rica y en Centroamérica, sino que también en el contacto con las Primeras Damas de los Gobiernos de la región y en el seno del Consejo de la Integración Social Centroamericana. En el antes citado informe de ASDI, se analizan los resultados de un trabajo realizado en 1992 por la International Fund for Agricultural Development y publicado bajo el título de *The State of World Rural Poverty. An inquiry into its causes and consequences*.

Cubriendo 41 naciones y el 84% de la población rural de países en desarrollo, la investigación muestra un incremento de 47% del número de mujeres rurales pobres entre 1965/70 y 1988, frente a uno de 30% para los hombres.

Es precisamente lo anterior —la evidencia del entrelazamiento de dos formas de exclusión: pobreza y pertenencia al género femenino— lo que nos ha llevado a incluir como componente importante del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, preparado por el Consejo Social presidido por la Segunda Vicepresidenta Máster Rebeca Gynspan el Área de Promujeres o Eje Mujeres del Plan, como lo llamamos.

Esta Área, en la que mi Despacho participa directamente, busca ampliar las oportunidades y complementar los esfuerzos realizados por las políticas públicas destinadas a la mujer y que hemos, a su vez, descompuesto en dos subáreas:

la de atención integral a las mujeres jefes de hogar y la de atención a las jóvenes y madres adolescentes.

He visto con interés que en la Agenda de esta Conferencia hay un panel en el que desde diferentes perspectivas se discutirá el caso de Costa Rica, incluso lo que es importante —en forma comparativa con el caso de El Salvador. Tendremos además, la Conferencia Inaugural de la Señora Segunda Vicepresidenta de la República que, sin duda, abordará aspectos de nuestra problemática, del Plan de Combate a la Pobreza y de la política social.

No me corresponde, entonces, redundar en ello. Quisiera, empero, mencionar muy sintéticamente algunos elementos históricos que particularizan a nuestro país.

Es conocido que desde la década de los años cuarenta se inició en Costa Rica un notable proceso de universalización de las políticas sociales, particularmente la salud, la educación y la seguridad social. Antes de que con las políticas de estabilización y ajuste, se quisiera poner en el nivel de discusión la antinomia universalización/focalización —a mi juicio falsa— ya Costa Rica había establecido junto a la política de universalización, políticas selectivas dirigidas a los más pobres.

Estoy hablando de una política que en términos institucionales dio lugar a la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, creado en 1971 y durante 1974 al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Es en el marco de esta filosofía y con el apoyo de esta política y de tales instituciones que mi Despacho atiende, igualmente, un programa de atención a las dieciséis comunidades más pobres del país, enfatizando lo promocional y rechazando lo asistencial.

Esta concepción del predominio de la universalidad de la política social, sin descuidar los grupos vulnerables y que aún en medio de tiempos difíciles, nos esforzamos por mantener, es la que permitió —sin que ello haya estado divorciado de polémicas sobre todo relacionadas con las formas de medición— un colchón que no obstante la caída de los indicadores en los años ochenta, ha permitido al país volver a tendencias de declinación de la pobreza, con tasas menores que las de otros países.

Lo anterior lo digo, no para minimizar el problema de la pobreza y consciente de los peligros del mundo actual de caer en procesos complicados de empobrecimiento.

Sólo se puede mantener la paz y la justicia cuando ningún ciudadano sea excluido por cualesquiera de las razones que llevan a la pobreza.

Finalmente, quisiera dejar planteada una inquietud personal a los distinguidos académicos y especialistas que hoy nos acompañan, y es la necesidad de que se establezcan alianzas estratégicas entre ustedes y los formuladores e implementadores de las políticas públicas, para que los resultados de los debates logren saltar «del dicho al hecho» y se conviertan en

realidades operativas que disminuyan y ojalá erradiquen el terrible flagelo de la pobreza en nuestros países.

Les reitero a todos mis saludos y mis mejores deseos. Les ratifico a nuestros distinguidos visitantes la más cordial bienvenida a este país, que aspiramos a que sientan suyo. A petición de los organizadores del evento, la que cumplo con placer, declaro inaugurada esta Conferencia.

II

ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

FLACSO - Biblioteca

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ROLANDO FRANCO

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. «A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas (van der Gaag, 1995).

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras «soluciones» para la «cuestión social». Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales «privadas», impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como «mutualismo», orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupa-

Cuadro 1
MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

I. Crecimiento hacia afuera	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de «policía» (FHC) Autoprotección (privada) «Crear la nación»
II. Sustitución de importaciones	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, «social»
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) [ligazón política social con mercado de trabajo] Crear «clase media»: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
III. Post ajuste	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, «neo-social»
Énfasis social:	Inversión en capital humano

ción gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.¹ Instauróse así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

1 Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 —aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y «social»), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de «desarrollo hacia adentro»), cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras—, el Gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa «fácil» de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución «difícil», sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una «tríada» de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo «asociado» (Cardoso, 1973). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media,² por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística. Probablemente, se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones

2 «El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región» (Ibarra, 1985).

para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell, 1973).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.³

El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada «década perdida» (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó «ganada» para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- alcanzar y también respetar los equilibrios macroeconómicos;
- reducir la tasa de inflación;
- retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados;
- aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria;
- modernizar el aparato público, para que usen de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

³ Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un «costo social del no ajuste» o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994), aunque es probable que al promediar la década varios hayan retrocedido en este aspecto.⁴

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior de la región, en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1991). Ello exige una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida laboral.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terceros países obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado —y a otros actores— a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS DOMINANTE Y EMERGENTE

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en ciernes (emergente).

4 Reducir el volumen de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el «núcleo duro» de la pobreza.

Cuadro 2
PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

	DOMINANTE	EMERGENTE
Institucionalidad (I)	Monopolio estatal - Financia - Diseña - Implementa - Controla Funciones unificadas	Pluralidad de subsectores Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia) Funciones separadas
Institucionalidad (II)	Centralismo	Descentralización
Lógica de toma de decisiones	Burocrática - Estrategias macro - «El Estado sabe» - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	De proyectos Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone «Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse» (Fondos de inversión social)
Financiamiento (I) Fuentes de recursos	Estatal	Cofinanciación «Lo que no cuesta, no vale» Recuperación de costos: «el que puede, debe pagar» [riesgo: marginar pobres]
Financiamiento (II) Asignación de recursos	De la oferta Falta de competencia	Subsidio a la demanda (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
Objetivo buscado	Universalismo de la oferta (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	Universalidad de la satisfacción «tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente»
Criterios de prioridad y expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo (Acceso segmentado) Ergo: «a menor gasto social, menos equidad»	Primero, los más necesitados (Instrumento: focalización)
Población objetivo	Clase media Grupos organizados	Pobres
Enfoque	En los medios - infraestructura social - gasto corriente	En los fines Impacto: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Institucionalidad

Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en «subsidio») de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988).

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), manejan más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituida por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.⁵

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir —seguramente con eficiencia— algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementa-

5 Para un análisis de programas donde se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela, colaborando en el aprendizaje de los niños, puede verse Mayorga (1995).

ción de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsual, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y, últimamente, en Uruguay.⁶ En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 20.000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB).⁷

Institucionalidad (II)

Centralismo vs. descentralización

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y, por otro, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

6 No se trata, como suele decirse, de procesos de «privatización» de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual, en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

7 Debe tenerse en cuenta, empero, los «costos de la transición» desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, «al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa», de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, se afirma que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale, 1978).

Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el Gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales «modernos» y a consolidar el Estado-nación.

Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrez-

can mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga 1994).

Este argumento coincide con la opinión de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos está en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación favoreciendo sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres ya que, una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, probablemente migren, con lo que no contribuirán a su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos (Owen, 1974).

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquéllas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es importante tomar en consideración el cuántum de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se le llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales al sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se optó por una u otra de las soluciones postuladas,⁸ lo que es una decisión de contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

8 Aquí cabe citar a Givaudan (1980): «Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'». «La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad».

Lógica decisional

Lógica burocrática vs. lógica de proyectos

El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su «proyecto» educativo, lo que permitiría la existencia de una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valoradas en torno a la educación.

Se busca, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En Maringá (PR, Brasil) se terciarizó el gerenciamiento de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico-administrativa y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad del financiamiento y evaluación de los resultados. «La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces». Diversas investigaciones mostraron «sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales», pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió discontinuar el proyecto (Silva & Cruz, 1995). En Las Condes (Santiago, Chile), la Municipalidad entregó la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando el riesgo de renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).⁹

9 Sobre este tema puede consultarse Lehmann (1994).

También los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Ministerio de Educación de Chile pretenden incentivar a los docentes de escuelas de mediano y alto riesgo a que presenten proyectos para obtener recursos destinados a facilitar la actividad docente (Téllez, 1995).

Financiamiento (I): Fuentes de recursos

Estatal vs. cofinanciación

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que «lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe». El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados (Larrañaga 1994; Lehmann 1994).

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es «el que puede, debe pagar», en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.¹⁰

En Chile hay la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares subvencionadas de nivel primario [las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita].¹¹ En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinancia-

10 La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen & Bitrán, 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

11 El cofinanciamiento se aplica en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628.000 alumnos. En 1994 la contribución por esta vía fue de US\$ 37 millones y para 1995 se espera que llegue a US\$ 50 millones (Passalacqua, 1995).

ción que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentrase sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).¹² En todo caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provoque la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también puede provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995).

Financiamiento (II): Asignación de recursos

Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o «vouchers») para que el beneficiario «compre», en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del «voucher» plantea dificultades (Levin, 1995).

Se aproxima al subsidio a la demanda la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.¹³ Tam-

12 El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera el mínimo no sujeto a deducciones (que es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno), se reduce el aporte estatal; lo ahorrado vuelve al Ministerio de Hacienda en lugar de destinarse a educación. En segundo lugar, los «sostenedores» de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio y no es administrado por la dirección del establecimiento (Passalacqua, 1995).

13 Respecto a la alternativa subvención o «voucher» se ha dicho que «la transferencia directa de la subvención desde el Gobierno al establecimiento [escolar] presenta claras ventajas adminis-

bién en Colombia se ha implementado un sistema de «vouchers» (financiado conjuntamente por el Gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546.000 nuevas plazas escolares (van der Gaag, 1995). Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud, mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes pudieran incorporarse al sistema privado de salud (Caviedes 1994a, 1994b).

Esta libertad de elegir entre alternativas que se otorga a los usuarios suele criticarse por la «falta de información» con que se toma esa decisión. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por la obtención de algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos «clientes», dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados (Larrañaga, 1994a). La alternativa entonces sería velar por la provisión de satisfactores de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada.¹⁴ Una alternativa podría ser superar esa carencia creando, por ejemplo, pruebas que buscan medir los resultados escolares (como la denominada SIMCE, en Chile, ya aplicada en otros países), o lo que sea pertinente en cada servicio, la difusión de cuyos resultados permitiría que los usuarios pudieran optar informadamente.¹⁵

El aumento de la demanda por servicios de educación y salud, debería incentivar el surgimiento de una oferta de alternativas mayor y más variado, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervigile e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

trativas respecto de un sistema tradicional de «vouchers». En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y a exigir en materia de la decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de «voucher», o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable» (Larrañaga, 1994b:529).

14 «¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus Direcciones Provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?» (Larrañaga, 1994:52).

15 «Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE -profesores y funcionarios del Ministerio- argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación» (Larrañaga, 1994a:54).

Objetivo

Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En educación, si bien las constituciones establecen la obligación de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdeñable de cada cohorte no ingresa siquiera a la escuela y otra la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que están sobrerrepresentados entre los excluidos los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la «universalización» por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar las limitaciones que el clima familiar¹⁶ impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela *vis a vis* alguna inserción laboral (Levin, 1995).

16 Sobre la importancia del clima familiar en el rendimiento educacional puede consultarse CEPAL (1995) y Gerstenfeld (1995).

Criterio de prioridad y expansión

*Ampliación progresiva de arriba hacia abajo
vs. primero, los más necesitados*

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los en principio postergados, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de ese proceso de «acceso segmentado» ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995).

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.¹⁷

Entre variados ejemplos de focalización, cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas de Chile, orientado al 10% de las más pobres y de peor rendimiento académico, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos.¹⁸ Los criterios de focalización son: a) el bajo rendimiento promedio de los alumnos en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y otros indicadores del Ministerio de Educación; b) el bajo nivel socioeconómico de las familias de

17 «Para una familia [chilena] en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo» (Vergara, 1990: 327). La «focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales» (Schejtman, 1989: 118-119).

18 Se busca este fin mediante el otorgamiento de recursos para rehabilitación escolar, provisión de material didáctico y bibliotecas para salas de clase, cuadernos de trabajo, libros de texto, módulos de aprendizaje para los alumnos y módulos de pedagogía para los profesores.

los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También el Programa de Mejoramiento Educativo (PME), ya citado, utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo). Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) grados de educación ofrecidos por la escuela; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre 1992; Wolff, Schieffelbein y Valenzuela 1994; Espínola 1995).

Población beneficiaria

Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres

El paradigma dominante —por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano— se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional.

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

Enfoque

En los medios vs. en los fines

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones dado que es más fácil ampliarla, atendiendo a poblaciones concentradas —en especial, en áreas urbanas— que a las rurales dispersas, aún cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto, como cuando se incluye como

beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993).

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El paradigma tradicional asigna los recursos según el presupuesto histórico; como se carece de instrumentos para saber si se están gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, las alteraciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993). Requiere una «línea basal» de diagnóstico y una «línea de comparación», lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

Indicador utilizado

Gasto público social vs. relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano. Puede ser elevado y mal utilizado para alcanzar esa finalidad.

El gasto social es la suma de «todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social» (Haindl et al. 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele

haber acuerdo en educación, salud y vivienda, pero existen discrepancias respecto a justicia, y otros gastos.¹⁹

El Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1991) distingue cuatro proporciones del desarrollo humano (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB) que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto *in totum* de los recursos asignados a lo «social» y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de «prioridad social» —en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos— pueden no ser los más necesitados. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: «bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres» (ibídem). El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (tipo CASEN) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación al conjunto del gasto público social (Haindl et al., 1990).

Esto confirma diversos estudios que muestran que el gasto social (tal como sucede en cualquier otro campo) puede ser utilizado con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producir impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los «datos correspondientes a América Latina

19 Existen empero muchas dudas: «¿deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? ¿Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las Cajas de Previsión? ¿Cómo debe contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?» (Haindl et al., 1989: 31).

muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países», por lo cual su aumento «no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos» (Banco Mundial 1990:42). «El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada a su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos» (Ibídem).

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas.

Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

CONCLUSIONES. UN PARADIGMA RESULTANTE

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por el largo período de vigencia que el mismo ha tenido. En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para «reinventar el Gobierno» (Osborne & Gaebler, 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja. Todo ello conduce a realizar esfuerzos por introducir criterios innovadores, que aquí han sido presentados como un paradigma emergente.

La política social, contribuye a la gobernabilidad («governance») y a la relegitimación del Estado (Franco, 1990b), pero sobre todo tiene hoy una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y

flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un prerrequisito tanto de la economía como de la política. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Por ello es tan importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social.

Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, de una resultante más eficiente y eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, A. (1990). *El gasto social en Bolivia*, s/d.
- BANCO MUNDIAL (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, Banco Mundial/Oxford University Press, Washington D.C.
- BÉLIZ, G. (1995). «El Estado del posbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social», en G. Béлиз, compilador, *Política social: la cuenta pendiente*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BOISIER, S. (1976). *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- BUSTELO, E. (1988). *Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, 20-24 junio.
- CARCIOFFI, R. Y L. BECCARIA (1995). *América Latina y el gasto social. Lecciones sobre provisión y regulación pública en los sectores sociales durante la década de los ochenta*, serie de libros de UNICEF, Bogotá.
- CARDEMIL, C. Y M. LATORRE (1992). *El Programa de las 900 escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*, UNESCO, Santiago de Chile.
- CARDOSO, F. H. (1993). *O modelo político brasileiro*, (Difusão Européia do Livro).
- (1984). «Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?», en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- CAVIEDES, R. (1994a). «Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable», en E. Miranda, editor, *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- (1994b). «Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- (1991). *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, (LC/G.1701 (SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- (1994a). *Regionalismo abierto*, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1994b). *Panorama Social de América Latina*, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- (1995). *Panorama Social de América Latina*, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702 (SES. 24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994). *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, (borrador preliminar).
- CIDE/UNESCO (1995). *Seminario internacional administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa*, Santiago de Chile.
- COHEN, E Y R. FRANCO (1992). *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México D.F.; Reimpresión: Siglo XXI España, Madrid, 1993.
- (1992). «Racionalizando la política social: el papel de la evaluación y su viabilidad», en *Revista de la CEPAL*, N° 47, Santiago de Chile.
- CORNIA, A. (1987). «Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia», en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI de España Editores, México.
- COX, C. (1994). «Las políticas de los años noventa para el sistema escolar», en *CEPAL, Serie de Políticas Sociales N° 3*, (LC/L.815), Santiago de Chile.
- ESPÍNOLA, V. (1993). *The Educational Reform of the Military Regime in Chile: the School System's Response to Competition, Choice and Market Relations*, tesis de doctorado, University of Wales College Cardiff.
- (1994a). «Introducción», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- (1994b). «Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- FRANCO, R. (1983). «Las grandes controversias de la política social», en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- (1990a). *Focalización*, ILPES, Santiago de Chile.

- (1990b). «Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina», *Síntesis*, Madrid, 14:17-41.
- (1995). «Introducción», en *Focalización y pobreza*, CEPAL, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.
- GERSTENFELD, P. (1995). «El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales», en CEPAL, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, Serie Políticas Sociales N° 9, (LC/L.924), Santiago de Chile.
- GIVAUDAN, A. (1980). «La Question communale», Ed. Revue Politique et Parlementaire, 1979, reproducido con el título «Ankylose et tyrannie locale», en M. Vingré, *Le social c'est fini*, Collection Autrement, París.
- HAINDL, P. E. BUVINIC E I. IRARRÁZAVAL (1990). *Gasto social efectivo*, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN, Santiago de Chile.
- IBARRA, D. (1985). «Crisis, ajuste y política económica en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, N° 26, Santiago de Chile.
- INFANTE, M. T. Y E. SCHIEFELBEIN (1992). *Asignación de recursos para la educación básica y media*, documento de circulación restringida, Santiago de Chile
- LARRAÑAGA, O. (1994a). *Descentralización en educación y salud en Chile*, Programa ILADES-Georgetown, Santiago de Chile.
- (1994b). «Reformas de la educación: una tarea urgente», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- LAVÍN, J. (1995). «Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar», en CEPAL, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, Santiago de Chile.
- LEHMANN, C. (1994). «Hacia una educación de calidad», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- LEVIN, H. M. (1995). *United States: Equity Considerations in Market Approaches to Education*, trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- MAKINEN, M. Y R. BITRAN (1993). «Economic Analysis and Research Tools for Health Policy in Developing Countries», Health Financing and Sustainability Project, incomplete draft, (mimeo), septiembre.
- MARTINIC, S. (1995). «Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. Notas para una discusión», trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- MAYORGA, L. (1995). *Participación de la familia en la escolarización de niños pobres*, presentado a CIDE/UNESCO.
- MESA LAGO, C. (1985). «Desarrollo de la seguridad social en América Latina», en *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 43, Santiago de Chile.

- NERI, A. (1995). *Sur, penuria y después. La crisis de la política social*, Emecé, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- OSBORNE, D. Y T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading, MA.
- OWEN (1974). *School Inequality and the Welfare State*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- PASSALACQUA, A. (1995). «Financiamiento compartido y equidad», trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- PNUD (1991). *Informe sobre desarrollo humano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.
- ROMERO LOZANO, S. (1993). «La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 1.
- SCHEJTMAN, A. (1989). «Gestión local y seguridad alimentaria», en B. Kliksberg (comp) *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- SILVA, ROSE NEUBAUER Y NEIDE CRUZ (1995). «Tendencias na gestão educacional no Brasil: Descentralização e Desconcentração», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, CIDE, Santiago de Chile.
- TÉLLEZ, A. (1995). «Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena», presentado a CIDE/UNESCO.
- VALLADARES, M. I. (1991). *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- VAN DER GAAG, J. (1995). *Private and Public Initiatives. Working together for Health and Education*, World Bank, Washington D.C.
- VERGARA, P. (1990). *Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, FLACSO, Santiago de Chile.
- WEALE, A. (1978). *Equality and Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- WOLFF, L., E. SCHIEFELBEIN Y J. VALENZUELA (1994). *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Documentos para la discusión # 257, Washington D.C.

LA MANO VISIBLE

Ensayo sobre Planificación y Democracia

EDUARDO S. BUSTELO GRAFFIGNA

*«Libertad para los lobos significa
también la muerte de las ovejas»*

ISAIAH BERLÍN

INTRODUCCIÓN

En el marco de casi un indisputado dominio y/o hegemonía conceptual del pensamiento económico neo-conservador, es una frase de «cliché» la afirmación «ad nauseam» de la eficacia del mercado como único mecanismo autoreglativo de la organización social y consecuentemente, sobre la inutilidad e ineficiencia de la planificación de políticas públicas por lo que, se la califica de socialmente «dirigista» y autoritaria. Sobre el paño de fondo de este discurso, varias son las tendencias que directa o indirectamente han contribuido desde distintos ángulos al descrédito y/o cuestionamiento de la planificación, algunas de las cuales se mencionan a continuación.

En primer lugar, a partir de la caída del «socialismo real» se ha acentuado la tendencia a pensar que la planificación como mecanismo para la acción y para organizar y prever las demandas sociales sobre bienes públicos escasos, es un instrumento de política totalitario, ineficaz e inhibidor del potencial creativo de seres humanos libres. En efecto, es sabido hoy que los procesos de planificación centralizada, burocrática y verticalista predominante en los países que antes conformaban la denominada Unión Soviética, no han sido conducentes al aumento de la productividad de la economía ni tampoco, a expandir las posibilidades de participación en la gestión y control democrático de los organismos públicos incluyendo, por supuesto, las empre-

Las opiniones del autor pueden no representar aquellas de la Organización a la que pertenece. El autor agradece los valiosos comentarios recibidos de Patricio Fuentes, Ernesto A. Isuani, Pablo Vignocur y Emilio Tentú Fanfani.

sas estatales. Esto ha dado lugar a un casi indisputado consenso sobre la inutilidad de todo intento de planificar desde el sector público y a identificar en casi cualquier forma de planificación una pretensión antidemocrática y de control abusivo sobre la libertad humana. Esas convicciones han sido convergentes en gran medida, con la justificación de los actuales procesos de desmantelamiento del Estado en América Latina a través de privatizaciones, desregulaciones y descentralizaciones y que postulan un mayor rol del sector privado y de la «demanda» como forma de auto-provisión social de servicios públicos. Y acompañando conceptualmente este proceso, siempre ha estado presente el análisis económico neoclásico con su persistente y casi unánime fundamentación negativa de toda posibilidad que interfiera sobre el mercado al que se considera como el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos.

En segundo lugar y en términos de la política social, el debate conceptual sobre la planificación tiene una larga tradición asociada al nacimiento y desarrollo del «Estado de Bienestar» y su propuesta redistributiva de la riqueza y el ingreso, controversia que aún continúa afortunadamente no saldada. En este sentido y desde el punto filosófico, la polémica más profunda se ha centrado principalmente sobre los conceptos de *libertades positivas o negativas* planteadas por Isaiah Berlín en sus inspiradores Ensayos sobre la Libertad (Berlín, 1969). Son libertades negativas aquellas que aseguran a los individuos la libertad plena de elección y que ninguna institución —principalmente pública— interferirá y/o ejercerá coerción alguna para determinar su comportamiento. La negación de todo tipo de coerción, es la posibilidad misma de la libertad. Así las libertades negativas constituyen el principal fundamento para alegar que todo tipo de intervención pública —principalmente si es un instrumento político planificado para transferir ingresos— es totalitario y sienta las bases para el control burocrático de pequeñas minorías «iluminadas» sobre el conjunto de la sociedad. Sin embargo, desde el punto de vista social, las libertades negativas serían claramente insuficientes ya que, de nada serviría por ejemplo, a una persona desnutrida ver un escaparate lleno de todo tipo de alimentos si no tiene un ingreso mínimo que le permita acceder a ellos, a pesar de las garantías de que nadie interferirá en su comportamiento. De otro lado, son libertades positivas las que se derivan de las competencias de los seres humanos para poder definir y elegir su propio destino, de ser sujetos, de decidir por sí mismos. Ahora bien, el ejercicio de las libertades positivas puede ser facilitado y expandido aumentando las oportunidades para que los individuos logren los objetivos que persiguen. Esto último, abre la posibilidad para la formulación y planificación de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades de todas las personas, en salud, educación, vivienda, etc, lo que sería cuestionable desde las libertades negativas. La polémica entre libertades positivas o negativas está por supuesto aún abierta

pero debe decirse que la influyente posición de Berlín ha estado consistentemente del lado de las libertades negativas, toma de partido propia de un pensador europeo conservador que después de la Segunda Guerra Mundial, escribía observando las dramáticas consecuencias que dejaron Hitler, Stalin y Mussolini.¹

En tercer lugar, las ciencias físico naturales han añadido su parte a la discusión sobre la posibilidad de una realidad «planificable» a través de los planteamientos que enfatizan el carácter complejo, dinámico, no lineal —hasta caótico— y predominantemente indeterminado de los procesos naturales y humanos y que han puesto en cuestionamiento las posibilidades no ya de su «control» sino de su misma previsión. Los procesos sociales basados en regularidades estocásticas han perdido significación. Así en los análisis de procesos de alta complejidad y dinamismo como son los sociales, se opta por soluciones que implican un «final abierto» por encima de aquellas que postulan un «cierre» de un determinado campo de posibilidades. En este contexto, las decisiones serán más «robustas» en la medida que los procesos de retroalimentación sean más largos, posibiliten una mayor acumulación de información, respeten el carácter mutante de los procesos y prolonguen el carácter abierto de las soluciones. En otras palabras: una decisión será más óptima en la medida que se utilice procedimientos de previsión altamente marcables y que se estire «al límite» su secuencia analítica ya que, «alargar el tiempo» anterior a su ejecución, da mayores oportunidades para obtener mayor y mejor información y esta información implica la posibilidad de mejoras sustanciales en la calidad de las decisiones.

Finalmente y en cuarto lugar, los cambios científico-tecnológicos que —especialmente en informática y robótica han tenido un tremendo impacto sobre los procesos de producción, su organización y gestión— también han añadido su parte al cuestionamiento de la planificación. Cae el «fordismo» basado en producción en serie, en línea y con operaciones secuenciales basadas en rutinas específicas. Este modelo de gestión presupone condiciones de estabilidad, continuidad y por lo tanto, de previsibilidad. Existía una demanda conocida, estable por lo que era posible producir en grandes cantidades con base en metas concretas de expansión y con procedimientos de producción y gestión estandarizados y jerárquicos. Como los escenarios presentes son inestables y diversificados y las tecnologías de producción tienen una elevada tasa de obsolescencia, se imponen operaciones flexibles, marcables, discontinuas y desagregadas junto con, una con-

1 Sin embargo como pensador y observador lúcido de la naturaleza humana, Berlín en sus últimos escritos recuperó el valor de las libertades positivas al comprobar los excesos del individualismo y del egoísmo en términos de la exacerbación de las desigualdades humanas. Consulte la segunda edición de sus ensayos. Introducción, pags. xlv y xlv, de donde también se ha extraído el epígrafe introductorio de este trabajo.

cepción más policéntrica de la gestión. Esto ha tenido un impacto sobre el modo como tradicionalmente se ha entendido la planificación: totalizante, vertical, «acartonada», de manuales, con operaciones interconectadas, integradas en secuencias y controladas desde un punto central.

En el marco de las tendencias mencionadas, el presente trabajo pretende interrogarse sobre la posibilidad misma de planificar concebida ésta en general, en términos de generación de conocimientos y operaciones para organizar y mejorar en algún sentido la acción humana colectiva y si esto fuese posible, cómo podría pensarse esas operaciones en términos de conquistar mayores márgenes de libertad y equidad en el proyecto de construcción democrática.²

La planificación como proyecto de construcción de una democracia activa

Conceptualmente, el enfoque más convencional y aún válido en la práctica de la planificación surgió asociado al positivismo y ha conservado esa orientación predominante hasta el presente.³ Este enfoque puede ser caracterizado muy esquemáticamente, por la creencia de que las intervenciones de políticas —entre ellas la planificación— deben basarse en leyes causales sobre la sociedad y verificadas a través de la observación empírica independiente. Los hechos sociales son expresables en términos de variables las cuales pueden ser manipulables científicamente dentro de un riguroso esquema causal. Asumiendo que las variables puedan ser localizables y definibles, y dado un determinado nivel de recursos disponibles, los planificadores pueden manipular las variables para tratar de obtener objetivos definidos utilizando la mejor combinación de recursos.

Así planteado, el positivismo otorga gran prioridad a las operaciones destinadas a verificar rigurosamente las hipótesis, al valor de los datos y la recolección sistemática de los mismos, al análisis estadístico, particularmente a los diseños fisherianos experimentales y quasi-experimentales y en general, a la neutralidad de los valores en el proceso de investigación. En términos de la planificación, las operaciones mencionadas han sido puestas en el esquema secuencial, análisis del problema, recolección de datos, diseño de alter-

2 En otras palabras, se intenta reflexionar sobre el que -lo que conlleva implícito un cómo- planificar a partir «de la reconciliación» de la planificación con la libertad y la democracia.

3 Con el positivismo incluyo algunas de sus variantes como el racionalismo crítico y los esquemas y técnicos derivados del análisis de utilidades que comprenden la optimización de la razón costo-beneficio. Un buen análisis de los diferentes orígenes conceptuales que influyeron en la planificación figura en Friedmann, J. (1987) y sobre planificación social, consultar Bustelo, E.S. (1996).

nativas, implementación, evaluación y retroalimentación. Se asume que este proceso lógico, a través de iteraciones sucesivas en las cuales se producen aproximaciones con crecientes niveles de optimidad a objetivos predefinidos, tiene una capacidad casi infalible de resolver problemas.

El programa positivista en planificación fracasó en gran parte por los procesos mencionados anteriormente en la introducción de este trabajo. A estos habría que agregar más específicamente la inaplicabilidad del concepto de «ley» a los procesos sociales, al hecho de que los valores del investigador-planificador siempre impregnan los contenidos, métodos y resultados de modo que hacen imposible una ascepcia valorativa y al hecho de que los objetivos en el ámbito de las políticas públicas son casi siempre poco claros y altamente controvertibles. Pero el hecho desencadenante ha sido ciertamente la pretensión —hoy ampliamente rechazada— de develar una «verdad única» sobre la cual el conocimiento se hace progresivo y acumulable y el mundo —y por lo tanto los hombres— moldeables a sus «iluminados» designios. Además, como la experiencia histórica ha demostrado, toda verdad «única» —«revelada» o develada a través de procedimientos supuestamente «científicos»— deviene rápidamente en verdad «administrada» que es la base para la construcción del poder excluyente y antidemocrático.

Lejos de la propuesta anterior para que la planificación sea viable, pareciera que debe pasar por hipótesis mucho más rigurosas como son el consenso democrático y a su vez, transitar por caminos conceptuales mucho más complejos basados mayormente en la fuerza de sus propios argumentos. En el proyecto de construcción de una democracia activa —crecientemente con sujetos-actores y participativa— propongo un enfoque de planificación basado en la racionalidad comunicativa de Habermas (Habermas, J. 1984). Según este autor, no se trata de abandonar la razón sino de cambiar la forma de entenderla desde una concepción individualizada sujeto-objeto en donde «la verdad» es descubierta por el sujeto hacia otra, en donde el razonamiento se forma como comunicación intersubjetiva. Además se propone una expansión del concepto de razón desde una visión como pura lógica y conocimiento empírico, hacia otro más rico, que abarca toda forma de entender y conocer las cosas, incluyendo el uso del conocimiento para la acción, la moral y la estética. El concepto de un individuo autónomo autoconciente que acumula conocimientos a través de los principios de la lógica y la ciencia es reemplazado por la noción de racionalidad como proceso de mutuo entendimiento intersubjetivo al cual las personas pueden arribar en determinadas circunstancias de lugar y tiempo. El lugar y tiempo son las coordenadas que determinan la producción de un tipo de conocimiento históricamente situado no general y abstracto.

El conocimiento a través del cual distintos cursos de acción pueden ser propuestos se valida predominantemente a través del mismo discurso en el

que se desarrollan los propios principios y criterios de validez y complementariamente, a través de principios derivados de la lógica o la ciencia, ambos incluidos en el contexto de la interacción comunicativa que se establece. De esta manera, el conocimiento para la acción, los principios para actuar y las modalidades de actuación son desarrollados por los propios miembros de una comunidad intercomunicada y situada como se dijo, en las particularidades de tiempo y espacio. En esta concepción entonces, la planificación y sus contenidos es también una manera que elegimos de actuar después de haber debatido democráticamente y arribado a una comunidad de argumentos.⁴

Esta forma de planificación basada en la razón comunicativa, para ser liberadora y no dominadora, parte del reconocimiento de una diversidad social que se expresa en diferencias económicas y de posición social pero también en sistemas de significación. Las personas ven y perciben las cosas de un modo diferente porque las palabras, las frases, expresiones y objetos son interpretados de acuerdo a diferentes marcos de referencia. Más que suprimir o superponer distintos marcos de referencia, en el desarrollo de una comunidad de argumentos, la planificación es traductora esto es: acepta las diferencias democráticas que sintetiza en un discurso inclusivo contribuyendo en la lucha por encontrar un «sentido de conjunto».

En el enfoque comunicacional, se postula que el conocimiento —que abarca las relaciones causa-efecto pero también las circunstancias especiales en que el conocimiento se genera, incluyendo los valores morales y los mundos estéticos— no es sólo el almacén de todas las cosas que se han logrado entender y explicar en el pasado sino fundamentalmente, una creación comunicacional nueva a través del intercambio de experiencias acumuladas, percepciones y modalidades de entender la realidad de todos los que participan en el desarrollo de una comunidad de argumentos. El conjunto de tareas, etapas, reglas y procedimientos no constituyen aspectos definidos *a priori* sino que forman parte como se dijo, del logro de consensos a lo largo del proceso intercomunicativo-planificativo.

En resumen: la esencia del «objeto» de la planificación no es la aplicación semi automática de reglas, procedimientos y algoritmos externos y fijos, sino un proceso de deliberación y debate en el que se pesan valores, creencias, principios y puntos de vista desde diferentes marcos de referencia. Desde que se reconoce la existencia de numerosos y diversos «jugadores» en el proceso de planificación, se piensa en una audiencia como destinatario de la misma más que un «cliente» que implementaría las recomendaciones de un

4 Un libro que reúne una serie de artículos que pueden dar una buena idea y ejemplos concretos de cómo se implementa el enfoque argumental de la planificación es el editado por Fisher, F. y Forester, J. (1993). Los mejores artículos sin embargo, están en la parte III sobre Perspectivas Teóricas.

analista-planificador. Y las audiencias necesitan ser persuadidas y no solamente informadas de una conclusión. La democracia es mayormente el Gobierno a través de la discusión.

Ahora bien, en la variedad admisible de los distintos marcos de referencia encontramos un obstáculo que necesita ser esclarecido para evadir la crítica de que el concepto de planificación basado en la razón comunicativa es «relativista». En efecto, nadie podría negar que existen numerosos marcos de referencia en las ciencias sociales los cuales conducen a diferentes análisis, a una ponderación distinta de factores y temas, a una gran variedad de definiciones del problema en consideración y a muy diversas recomendaciones para un actuar eficiente. Y no menos importante, distintos marcos de referencia incluyen diferentes valores y maneras particulares de interpretar el mundo y la vida. Mientras más complejos son los problemas o situaciones, mayor será el número de posibles interpretaciones y más los marcos de referencia que entrarán en el debate. Una manera de resolver este dilema es a través de la imposición represiva y monolítica de un marco de referencia y/o de los esquemas conceptuales de una sola disciplina como la economía. Este es claramente el caso de la imposición —más que nada implícita— de un discurso «único.⁵ Pero es precisamente por el momento histórico del desarrollo del conocimiento en el que nos encontramos, de profundo y fecundo debate de ideas, en el que la perspectiva de una «lectura» única y excluyente del mundo parece invalidada. Igualmente, en la creciente complejidad de los problemas a que nos debemos enfrentar, es la apertura conceptual a distintas visiones y modos de entender la realidad lo que da mayores garantías para una racionalidad adecuada para la acción. Más que una planificación basada en «una» verdad única, ortodoxa y represiva, es más posible superar el relativismo usando distintos marcos de referencia como recursos para el desarrollo de argumentos sin la necesidad de hacerlos definitivos y absolutos. Es pues esta pluralidad de puntos de vista y la posibilidad de arribar a consensos argumentales lo que nos da cierta certeza de controlar la arbitrariedad conceptual y metodológica y no la represión autoritaria de las diferencias.

Finalmente y no menos importante, el enfoque de la planificación basado en la racionalidad comunicativa presupone una ética mínima compartida entre los participantes. Esta ética requiere entre otras cosas la exigencia de adherir a una práctica democrática en términos de rechazar toda forma de manipulación, de esconder, ocultar y/o distorsionar información relevante,

5 Las formas modernas de imponer un discurso son más implícitas y sutiles que la represión explícita y frontal: actúa fundamentalmente a través de los mecanismos en donde surge, se reproduce y se divulga el «conocimiento». Así, financia investigaciones y proyectos, auspicia seminarios y eventos, coopta grupos sociales con intereses afines, premia trabajos y líneas de investigación (premios Nobel), establece mecanismos de «vigilancia» como las academias de «ciencias» y «mueve» inmensas máquinas publicitarias para apoyar la legitimación de su discurso.

de generar condicionalidades insuperables, y de no permitir el acceso a las distintas instancias y códigos que posibiliten a los distintos actores-participantes entender y proponer esto es, ser incluidos en el proceso planificativo. Esto no incluye la lucha por el poder, la fuerza y los intereses particulares sino que simplemente, los hace más transparentes y transitables en términos de civilidad democrática en donde se debe demostrar y persuadir sobre todo, a través de una lógica argumental.⁶

HIPÓTESIS SOBRE UNA PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA

Ahora bien, cuáles serían los principales atributos que debería tener la planificación en un proyecto que la reconcilie con la libertad, la equidad y la democracia? Pues bien, sigue a continuación una primera aproximación en la que se resumen diez hipótesis sobre las características «ideales» que debería contener una planificación democrática.⁷

i) Tiene *sentido*, no es un vagabundeo errático. Organiza el futuro: no un futuro metafísico, final, estático y pre-configurado. Una cosa es «la historia con sentido», definido como tendencia definitiva y otro muy distinto, es andar «sin sentido en la historia». Sin un sentido democráticamente y argumentalmente construido la planificación no tendría capacidad propositiva y orientadora de la acción humana. Concordando con Heidegger, más que tratarse del «ser», la planificación puede pensarse como el proceso del «llegar a ser».

ii) Construida desde la racionalidad comunicativa, la planificación considera las diferencias en los modos de pensar, entender, percibir y sentir y por lo tanto, es radicalmente *democrática* operando a través de consenso. Socialmente, la planificación toma en cuenta las diferencias en posiciones económicas y sociales y la diversidad de intereses que esto involucra, por eso es

6 En la planificación de políticas públicas no puede ignorarse que en el capitalismo, hay actores económicos y sociales con intereses «estructuralmente» determinados como por ejemplo, los intereses del mercado asociados a la ganancia privada. Pero también existen otros intereses más heterogéneos y propensos al cambio. Siguiendo a Berlín, hay «lobos sueltos» y la planificación no podría ignorarse este «partido» en el que su sentido, como parte del proyecto democrático, no podría renunciar a la igualdad.

7 La descripción de las características representa sus estados más deseables los que pueden darse con distintos niveles de aproximación respecto al mundo real, que es siempre por definición, más complejo e «impuro». Se las describe de un modo aseverativo pero su sentido es profundamente interrogativo y condicional. Igualmente, debe recordarse que la planificación de la que se habla, lejos de ser una «panacea» estática, es un proceso en donde se avanza y/o retrocede simultáneamente en una o varias dimensiones. Las características que se plantean tampoco son mutuamente excluyentes, mas bien son complementarias.

inclusiva. Considera intereses individuales, grupales, sectoriales, etc. pero hay *esfera pública*: hay una comunidad de argumentos por encima de los discursos particularistas. Respeta los distintos dialectos sociales pero no conduce a Babel: la planificación «traduce» manifestando una preocupación superior y la búsqueda consensuada por el interés y el bien del conjunto. Donde hay esfera pública se necesita debate y argumentación.

iii) *Es transformadora-constructiva*. Parte de la idea de que el «statu quo» es el problema o el contexto de los problemas que se pretenden cambiar. Y tiene un supuesto principal: no puede renunciar a la idea de que hay propuestas mejores que pueden ser encontradas a las presentes «soluciones». Desde que la sociedad es un producto humano considera la realidad social construible, si no fuese así, la planificación tampoco tendría sentido. En la búsqueda de cambios, en la razón comunicativa el poder no es la fuerza. El poder es el del mejor argumento, el poder de la idea, de las metáforas y también de la persuasión y la convicción.

iv) La planificación es *crítica, reflexiva y abierta*. Sospecha de lo definitivo, de la pretensión de discursos causalmente cerrados. Acepta la idea de Popper de la falseabilidad de las teorías y la progresión del conocimiento a través de «verdades» tentativas y provisionales. La crítica es la posibilidad de la negación y sienta las bases de la transformación-construcción-superación.

v) Está basada en la hermenéutica por lo tanto, es *interrogativa e interpretativa*. No presupone como se dijo, un discurso unitario ni verdades absolutas. Desconfía de causalidades fijas, de razonamientos inermes y persigue el desarrollo de argumentos a través de preguntas. No le teme a un futuro abierto al interrogar-conocer-proponer. En vez de clausurar nuevas posibilidades, abre nuevas alternativas, facilita y sugiere los puntos en donde la innovación puede ser más explosiva.

vi) La planificación *es por definición consensuada* pero hay resolución de conflictos. Es tolerante: hay valoración de la diversidad, pero desde que se busca significados y sentidos, hay también definición democrática. Se trata de un consenso movilizador, que busca nuevas salidas y no de «acuerdismos» inoperantes.⁸

vii) Implica profundos procesos de *aprendizaje*, sobre todo de «otredad» pues sin tener en cuenta a los «otros», no hay comunidad de argumentos. Se beneficia de la riqueza de lo diverso. Y si hay otros, tiene voz —que puede ser de tono firme— pero también tiene oídos. El aprender funda la posibilidad de cambiar y flexibilizar. En la «conversación planificativa», las partes ingre-

8 El hecho de proponer un proceso de planificación consensuada no garantiza que todo «salga bien», pero si hay más garantías que si se procediese de un modo vertical y autoritario. Asimismo, un proceso consensuado —al disminuir sustancialmente los costos de transacción en términos de conflictos, boicots, etc.— tiene mayores probabilidades de que se logren decisiones de mayor calidad y de asegurar una implementación adecuada.

san en un proceso de aprendizaje y transformación mutua a fin de consensuar una comunidad de argumentos.

viii) Es *inventiva y creativa*. Inventa nuevos escenarios-situaciones, plantea analogías, desarrolla metáforas y significados, renueva argumentos. En contextos conflictivos a los que siempre confronta, crea y genera juegos-soluciones, síntesis e instancias superadoras. Acepta *diversas formas de conocimiento*: en ella pueden convivir la economía, la estadística, la moral y la estética (hasta la poesía según de lo que se trate).

ix) Institucionalmente, la planificación es *pluralista*: comprende el *Estado* (en sus diversos niveles), el sector privado (basado en la búsqueda de la ganancia) y las más diversas manifestaciones orgánicas de la sociedad civil. Cada uno con roles específicos y en lo posible, complementarios. No todo es responsabilidad del Estado, pero como descrito en el punto ii), hay esfera pública.

x) Desde que hay recursos en juego hay costos asociables a distintos cursos de acción. Por lo tanto, hay *razón instrumental*: hay optimización de recursos sobre diferentes resultados esperados. Más que decir que A causa B se trata de descifrar si una política A, puede maximizar el valor de B. Ahora bien, la razón instrumental no es hegemónica. No se la ignora pero se trata de hacerla compatible en el contexto de un capitalismo democráticamente gobernable.

CONCLUSIÓN

América Latina tiene dos problemas básicos a resolver en la agenda de su desarrollo: en primer lugar, la construcción de una democracia activa, de prácticas cívicas transparentes, de justicia independiente y de construcción de actores-sujetos emancipados; y en segundo lugar, la inclusión de grandes sectores de la población a una vida económica con igualdad de oportunidades, de acceso a empleos productivos y a los beneficios del progreso técnico. En esa agenda, los procesos de planificación pueden hacer una diferencia radical en términos de posibilitar el desarrollo de una comunidad de argumentos —sobre la sociedad, la economía y la política— que generen una ciudadanía emancipada de la pobreza y la desigualdad y abierta a las posibilidades de la libertad.

Ahora bien, dada la escala de desigualdades económicas y las actuales relaciones de poder en la Región, el concepto de planificación que proponemos: ¿no es un acto de ingenuidad e inocencia? ¿No es un idealismo creer en el poder de la discusión democrática, en la fuerza de la construc-

ción de argumentos, mientras las fuerzas que mueven el capitalismo nos oprimen cada día más?

Pensar la planificación fuera de un proyecto de construcción sería restaurar su potencial verticalista y autoritario. La pregunta es: ¿es posible plantear que exista una forma de «razón pura», autónoma y ajena a una construcción común a través de argumentos y debate entre personas humanas? Porque creo que la respuesta es negativa, una propuesta de planificación como acción comunicativa forma parte del proyecto más amplio de construcción de una democracia activa y de emancipación de toda forma de fundamentalismo basado en discursos «únicos», principalmente el economicista. E implica también la afirmación de una libertad positiva, como actores con posibilidad de construir, en contraposición al abandono irreflexivo que disuelve toda energía humana en un tiempo futuro, insustancial y vacío...ausente de contenidos.

De otro lado, estamos viviendo un período de la historia en donde el concepto de mercado como mecanismo social único y autoregulatorio tiene una clara hegemonía. Hoy en día, el corazón de la lógica de la acumulación capitalista pasa por la construcción comunicacional del discurso sobre el mercado, sobre su carácter eficiente, transparente y liberador de la energía e inventiva humana. Por eso hay que «escuchar los mercados»...cuya voz es construida desde círculos académicos y publicitarios con la misión de plantear su carácter distributivamente «inofensivo», de esconder su lógica socialmente excluyente y de hacer «invisible» poderosísimos intereses económicos. No se trata tampoco de «ignorar» los mercados, puesto que ello constituiría una ingenuidad política de la mayor magnitud. Pero como todos sabemos y es de nuestra experiencia, el interés individual y el egoísmo sin contención como principios organizativos de la economía y de la sociedad, generan amplios espacios de desigualdad y exclusión cuyas formas más exacerbadas son el principal desafío de la democracia (porque convengamos que hoy en América Latina el desafío a la democracia es el mercado y no la planificación).

De nuevo aquí la pregunta colocada de una manera simple sería: ¿se trata de hacer una democracia gobernada por los mercados o de establecer las bases para una gobernabilidad democrática de los mercados?⁹ O, en otras palabras: ¿se trata de que todo proyecto político en el capitalismo sea sólo «administrar» los requerimientos funcionales del mercado? Porque en este caso también creo que la respuesta es negativa, la posibilidad de un juego político abierto que «democratice» el capitalismo, radica también, —entre otras cosas— en la planificación como construcción comunicacional social-

9 Una discusión extensa sobre este punto particularmente concentrada en el enfoque de Public Choice figura en Self, P. (1993).

mente compartida; como comunidad de argumentos plurales —incluyendo la ciencia, los valores y la estética— desarrollados en consenso; en un devenir en búsqueda continua de instancias superadoras... de una historia abierta como posibilidad... plena para el ejercicio de la libertad.

Y para terminar: pareciera haber llegado el momento en América Latina de poner en su justa dimensión aquellas «supersticiones económicas» que *ocultan y hacen invisible una mano* que, si fuera tan benéfica como algunos postulan, debería transitar espacios más transparentes y exponerse a la discusión, a la crítica y a la fuerza argumental que implica la construcción de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- BERLÍN, I. (1996). *Four Essays on Liberty*. Chapter 2: Two Concepts of Liberty. Oxford University Press. Oxford, UK.
- BUSTELO, E. S. (1996). *Planificación Social: del Rompecabezas al «Abrecabezas»*. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 92. Programa Costa Rica FLACSO, San José, Costa Rica.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton University Press. Princeton, USA.
- HABERMAS, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Vol. I: Reason and Rationalization of Society. Heinemann Polity Press. London, UK.
- FISCHER, F. Y FORESTER, J. EDITORS (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. UCL Press Limited. London, UK.
- SELF, P. (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Macmillan, London UK.

EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN —Algunos modelos—

GABRIELE QUINTI

INTRODUCCIÓN

Hablar de exclusión social en la gran mayoría de los países del mundo tanto en el sur como en el norte es hoy un hecho normal. Actualmente, por ejemplo, en Italia, tenemos una Comisión especial del Gobierno sobre la pobreza y la exclusión social; algunos de los grupos más importantes de la sociedad civil y de las ONG han constituido el fórum para el desarrollo social y la lucha contra la exclusión social; uno de los logros más importantes de la política de la formación profesional en Italia consiste también en la lucha contra la exclusión social. En el contexto latinoamericano el enfoque de la exclusión social es, asimismo, muy relevante.

El contexto en el cual se empieza a hablar de exclusión social en Europa es aquel de una crisis general a dos niveles: el reconocimiento de la imposibilidad de lograr la plena ocupación y de apoyar el «welfare state». Es importante subrayar que, en primer lugar, la ausencia de desempleo y, en segundo lugar, la posibilidad de acceso para toda la población a algunos servicios en los sectores de la salud, del seguro social, del seguro escolar, de la educación, de la capacitación profesional, del seguro de enfermedades, etc. fueron, hasta ayer, dos de los aspectos más importantes de las políticas sociales de la Unión Europea y de los Países miembros de esta Unión. Esta crisis general de las políticas sociales conlleva a una consideración: la exclusión, desde las dinámicas sociales, económicas y culturales no constituye un hecho residual que se puede combatir y eliminar (por ej. con la plena ocupación y con el welfare state); es un hecho estructural o, podría ser mejor dicho, es un proceso ligado a diferentes factores sociales, económicos y culturales que podría denominarse proceso de exclusión social.

Se podría decir, entonces, que la exclusión social es un proceso «nuevo». Sin embargo, no nos parece así. La exclusión social no es en ninguna manera un fenómeno característico exclusivo de las sociedades contempo-

ráneas, ya que es un fenómeno que ha formado parte del proceso de civilización vivido por la humanidad en el transcurso de su historia, proceso que, dicho sea de paso, siempre ha excluido a la gran mayoría de las poblaciones. La novedad del fenómeno radica en la denominación con la cual se discute esta problemática. Podría surgir ahora la pregunta: ¿por qué ha sido necesaria esta nueva expresión, «exclusión social», para describir fenómenos tan antiguos? La respuesta no es difícil: se propone una nueva denominación para este fenómeno antiguo porque las utilizadas anteriormente: pobreza, marginación, aislamiento o discriminación definen formas de exclusión monodimensionales, es decir provocadas por una sola causa. Y así, principalmente monodimensionales, han sido durante muchos siglos la mayoría de las formas de exclusión existente (la pobreza, el aislamiento, la discriminación política y religiosa, etc.). Sin embargo hoy, y esta es la verdadera novedad, la exclusión social tiende cada vez más a identificarse con un fenómeno multidimensional, difícilmente reducible, con excepción de algunos pocos casos, a un solo proceso. Esto sucede particularmente en la mayor parte de los países industrializados, aunque también en muchos países definidos como países en vías de desarrollo. En este sentido, también en estos países la situación tiende a volverse cada vez más compleja y a acercarse, desde esta perspectiva, a la situación de los países industrializados.

Me parece que en la tradición centroamericana, la noción de la exclusión social posee un carácter más político, que social, producto de prácticas económicas, sociales y políticas, a las cuales la élite centroamericana ha recurrido con frecuencia, concebidas con el fin de excluir los intereses de otros grupos» (Informe Sanford, 1989) de la participación en la vida política, más que los procesos de desarrollo. Así también subraya Torres Rivas (E. Torres Rivas, 1994) que «...la nueva calidad de la exclusión, está reflejando en parte las nuevas tendencias originadas en la economía, pero también en la manera de construir la democracia, reforzada o apoyada en las tradiciones racistas, en la cultura del miedo en los hábitos de violencia y terror; por todos lados, la política, la cultura y la economía segregan, apartan, discriminan.»

Hablar de exclusión social, y no solamente de pobreza, me parece muy importante en el marco de la globalización. La globalización es un proceso muy complejo que tiene un carácter económico, pero también social, político o institucional, tecnológico y ligado al medio ambiente. Este proceso es el cúmulo de tendencias polarizantes y, al mismo tiempo, de tendencias de unificación. Por ejemplo, el modelo actual de la finanza mundial y de la distribución de la riqueza es polarizante; pero las migraciones internacionales y la difusión de la responsabilidad ecológica y, en un cierto sentido, la difusión de innovaciones tecnológicas como Internet y el fax favorecen la unificación del mundo.

Y lo mismo se puede decir, con muchos límites, de la pobreza, que no afecta únicamente a los países anteriormente considerados como mayoritariamente subdesarrollados, sino también a los países tipificados como ricos.

Dentro de este marco, la pobreza y la distribución de la riqueza son muy importantes; sin embargo, una evaluación del bienestar social, de la condición económica y social del ser humano no puede dejar de considerar también otros aspectos como el analfabetismo y las dificultades de acceso a la formación y a la instrucción; las dificultades de acceso a los servicios sanitarios y sociales; la marginalidad geográfica y las dificultades de movilidad territorial; el abandono social (por ej. de los ancianos); las diferentes formas de discriminación (étnico lingüística, política, del género, etc.). Todos estos aspectos y muchos otros son, y pueden ser, la causa de sufrimiento del ser humano, y así mismo de la pobreza.

Un concepto es un insumo de trabajo para la investigación y también para la acción. Es necesario considerar la exclusión social en este sentido y por ende, es necesario poder medir los fenómenos de exclusión y poder evaluar las acciones, los proyectos y las políticas de lucha contra la exclusión (así como las acciones, los proyectos y las políticas que puedan favorecer la difusión de dicha exclusión).

En este sentido, el CERFE, en un primer momento en colaboración con la Comisión Europea y posteriormente, en el marco del programa Prodere del PNUD (Programa para refugiados, desplazados y repatriados en América Central), con el apoyo de instituciones de América Latina como la FLACSO, programa Costa Rica y la CEPAL, ha construido tres diferentes modelos:

- un modelo para la medición de la exclusión social a nivel nacional, que discrimina entre regiones o departamentos, por medio de los datos estadísticos existentes y disponibles a nivel central, regional o departamental (modelo 1);
- un modelo para la medición y el monitoreo de la exclusión social a nivel departamental, intermunicipal y municipal, orientado a la predisposición de planes departamentales de desarrollo (modelo 2);
- un modelo para el monitoreo de los efectos de los proyectos de cooperación sobre las dinámicas de exclusión social a nivel local (municipal o intermunicipal), a través de los datos existentes o producidos a este nivel para un trabajo de «campo» específico (modelo 3).

Los diferentes modelos sobre la exclusión social han sido experimentados en América Latina en cinco países: Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador y, además, en Africa (Camerún y Marruecos) y en Europa, naturalmente con algunas diferencias dentro de los diferentes contextos.

En el marco de esta Conferencia, me parece importante decir algunas cosas sobre el primer y el tercer modelo.

MODELO 1: LA MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

No se puede hablar de medición sin que exista una definición de este concepto con anterioridad. No es posible aquí recordar todas las nociones existentes, ni únicamente las principales.

Una definición general y muy operativa podría ser la siguiente: la exclusión social es un fenómeno «de segundo grado», producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) más elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o de participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo. Dichos procesos que, como lo he mencionado, conciernen a múltiples ámbitos: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo, la pobreza, el aislamiento territorial, el riesgo epidemiológico, la discriminación por género, la discriminación política, las carencias de las viviendas, la discriminación étnico lingüística, etc., —se pueden definir como «factores de riesgo social». Por supuesto, la exclusión social puede también considerarse como un proceso que reduce el control global que una sociedad ejerce sobre los riesgos sociales, a través de la exclusión de un número creciente de sujetos del sistema de reglas, de normas, de acciones y de inversiones orientadas al control de los peligros.

Se puede sostener que algunos de estos factores, por ejemplo la pobreza extrema o el analfabetismo, pueden ser por sí mismos tan graves que comporten ellos solos formas de exclusión. Se habla, en este caso, de exclusión social directa: por ejemplo, la exclusión social determinada por pobreza extrema o por discriminación política, mientras que, en todos los demás casos, la acumulación de más factores sobre los mismos individuos o grupos de individuos, o en áreas específicas de territorio, determinan situaciones de exclusión, y se habla entonces de exclusión social indirecta.

A un nivel operativo, los factores de riesgo pueden clasificarse en «campos», denominados campos temáticos o campos estadísticos (cuando se intenta, como en este caso, la medición de la exclusión social y donde, por consiguiente, todos los procesos son medidos a partir de datos estadísticos).

La posibilidad de medir la exclusión social se apoya sobre la constatación de que existe un conjunto universal organizado y estratificado de datos, en su mayor parte de tipo numérico, (con ámbitos de referencia y niveles de confiabilidad muy variables en los distintos países del mundo), enfatizados y utilizados por organizaciones y centros demográficos, económicos, de la Administración Pública, entes que se ocupan de la prestación de servicios, organizaciones internacionales, etc. Sin embargo, dichos datos a menudo resultan poco significativos por sí solos. Mediante este enfoque se pueden individualizar, como ya he dicho, algunos «campos», cada uno de los cuales contie-

ne indicadores específicos, calculados con base en los distintos datos existentes acerca de la materia.

En el estado actual de la situación se consideran los 22 campos siguientes:

- A. dificultad de acceso al trabajo;
- B. dificultad de acceso a la renta y al capital (pobreza);
- C. precariedad familiar;
- D. descalificación vinculada a factores epidemiológicos;
- E. discriminación de género;
- F. abandono social;
- G. descalificación vinculada a las condiciones de la vivienda;
- H. dificultad de acceso a los servicios sanitarios;
- I. dificultad de acceso a los servicios sociales;
- J. dificultad de acceso a la formación y a la instrucción;
- K. hostilidad ambiental;
- L. descalificación vinculada a procesos migratorios;
- M. dificultad de movilidad territorial (y marginalidad geográfica);
- N. descalificación primaria (por minusvalía, etc.);
- O. dificultad de acceso a la información y a la cultura;
- P. discriminación étnico-lingüística;
- Q. discriminación religiosa;
- R. discriminación política;
- S. carencia de control del territorio;
- T. carencia del funcionamiento del Estado;

Los factores de riesgo social pueden catalogarse también en cuatro tipos de «procesos dañosos»: la descalificación, la desorientación cognoscitiva, el desorden institucional y la pérdida de recursos humanos calificados. En este segundo enfoque, la descalificación comprende aquellos factores de riesgo que impiden a los sujetos humanos lograr un cierto nivel de calidad de vida, adecuado a los estándares del país en que viven (por ejemplo, factores relacionados con las dificultades de acceso a los servicios, la inadecuación de la vivienda, el desempleo, etc.); la desorientación cognoscitiva, aquellos factores que reducen la capacidad de los individuos y de los grupos de controlar el ambiente en que viven, a través de las propias representaciones y visiones de la realidad (por ejemplo, factores relacionados con la discriminación étnica); el desorden institucional, aquellos factores que exponen a los individuos a conflictos institucionales y organizativos, a paradojas normativas, en su mayor parte relacionadas con el funcionamiento del Estado (por ejemplo, factores relacionados con el escaso control del territorio); la pérdida de recursos humanos calificados, aquellos factores que tienden a limitar o a impedir la utilización de recursos humanos dentro del régimen de riesgos (por ejemplo, la desocupación intelectual o la fuga de cerebros).

Como ya se ha mencionado, el modelo 1 ha sido experimentado en todos los departamentos de Guatemala y de El Salvador y en todas las regiones de Costa Rica. Los resultados del trabajo han sido publicados en el libro de «Análisis de la exclusión social a nivel departamental» (FLACSO, UNOPS, PNUD, 1995).

Es imposible mencionar todos los indicadores utilizados para la construcción de los diferentes índices de descalificación (tenemos un índice para cada campo estadístico). En la tabla siguiente se indica únicamente el número de indicadores para cada campo en las aplicaciones del modelo en los tres países (El Salvador, Guatemala y Costa Rica).

Cuadro 1
ALGUNOS INDICADORES E ÍNDICES DE
DESCALIFICACIÓN EN CENTROAMÉRICA

	El Sal.	Guate	C.Rica
Dificultad de acceso al trabajo	2	2	2
Dificultad de acceso a la renta y al capital	2	2	2
Precariedad familiar	2	2	3
Descalificación vinculada a factores epidemiológicos	3	4	4
Discriminación de género	5	4	4
Descalificación vinculada a las condiciones de la vivienda	4	4	5
Dificultad de acceso a los servicios sanitarios y sociales	6	6	6
Dificultad de acceso a la formación y a la instrucción	7	7	7
Descalificación vinculada a procesos migratorios	2	1	–
Dificultad de movilidad territorial (y marginalidad geográfica)	4	4	2
Dificultad de acceso a la información y a la cultura	3	3	1
Discriminación étnico-lingüística	–	1	1
Discriminación política	2	2	1
Descalificación primaria	–	–	4
Abandono social	–	–	1
TOTAL	42	42	43

Se debe subrayar que la selección de estos indicadores se efectuó a partir de una matriz de base compuesta para 72 indicadores de 22 campos. Por ej., para Costa Rica, tenemos solamente 43 indicadores de 14 campos. No se utilizan algunos indicadores y, en consecuencia, no se consideran algunos campos ya que faltan, en los países (en este caso Costa Rica), los datos correspondientes.

En la aplicación del modelo para las 6 regiones de Costa Rica, los 22 departamentos de Guatemala y los 14 departamentos de El Salvador fueron calculados todos los indicadores, se logró lo siguiente:

- para Costa Rica, una matriz de 43 x 6 = 258 números
(43 indicadores para 6 regiones)

- para Guatemala, una matriz de 42 x 22 = 924 números (42 indicadores para 22 departamentos)
- para El Salvador, una matriz de 42 x 14 = 588 números (42 indicadores para 14 departamentos)

Más adelante, a partir de los indicadores correspondientes para campo estadístico, fue construido un índice estandarizado (índice de descalificación) variable de 0 (ausencia de exclusión ligada al campo considerado) a 10 (máxima presencia de exclusión ligada al campo considerado).

Es imposible presentar aquí el modelo de cálculo (ver: «Análisis de la exclusión social a nivel departamental» o FLACSO, UNOPS, PNUD, 1995) de los 14 índices de descalificación.

Según lo mencionado, algunos factores de riesgo pueden ser por sí mismos tan graves que ellos solos constituyan formas de exclusión social (exclusión social directa). En el caso de El Salvador, fueron identificados los procesos medidos con los indicadores siguientes:

- índice de pobreza (Id1);
- tasa de desnutrición de los niños (Id2);
- % de población que no se encuentra en condiciones de votar (+18 años) (Id3);
- % analfabetismo de la población de 10 años y más (Id4);
- densidad de carreteras por km² y 100 habitantes (Id5).

En el cuadro 2 se indican los valores de los indicadores relativos.

En todos los demás casos, la acumulación de dos o más factores de descalificación sobre los mismos individuos, o grupos de individuos, determina situaciones de exclusión, en estos casos, indirecta.

En la aplicación a El Salvador fueron identificados 6 fenómenos de exclusión social indirecta, producidas como combinaciones de indicadores relativos a los procesos de descalificación:

- precariedad económica (corresponde a una situación de pobreza agravada) = dificultad de acceso al trabajo + desarraigo + dificultad en la movilidad territorial + dificultad de acceso a la renta y al capital (In1);
- discriminación = discriminación política + discriminación étnico-lingüística (In2) (si se hubiese podido disponer de datos, se hubiese considerado también la discriminación religiosa);
- precariedad sanitaria (corresponde a una situación de riesgo sanitario agravado) = dificultad en el acceso a los servicios de salud y sociales + descalificación debida a riesgos epidemiológicos + dificultad en la movilidad territorial (In3);

- marginación de las mujeres (corresponde a una situación de discriminación de la mujer, agravada por elementos desfavorables del contexto que la transforman en una situación de exclusión social) = discriminación de género + descalificación familiar + dificultad de acceso al trabajo + dificultad en el acceso a los servicios de salud y sociales + hostilidad del ambiente doméstico (In4);
- marginación cultural (corresponde a una situación de aislamiento cultural) = dificultad en el acceso a los servicios de educación y capacitación + dificultad en el acceso a la información y a la cultura + dificultad en la movilidad territorial (In5);
- indigencia territorial (corresponde a una situación problemática de las condiciones de vida, agravada por la carencia de servicios de base y por el aislamiento territorial) = hostilidad del ambiente doméstico + descalificación debida a riesgos epidemiológicos + descalificación familiar + dificultad en el acceso a los servicios de salud y sociales + dificultad en el acceso a los servicios de educación y capacitación + dificultad en la movilidad territorial (In6).

Si se hubiese podido disponer de datos relativos a todos los 19 campos estadísticos, también se habrían mencionado otros fenómenos de exclusión social (por ej. situaciones agravadas de abandono social).

Para el cálculo de los índices sintéticos relativos a cada uno de los fenómenos de exclusión social indirecta, se han efectuado promedios ponderados de los índices de los procesos de descalificación. No es posible aquí enumerar los factores de ponderación.

Los resultados, para El Salvador son los siguientes.

Cuadro 2
ÍNDICES SINTÉTICOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR

	In1	In2	In3	In4	In5	In6
Ahuachapán	3,70	3,10	4,54	3,90	4,89	4,34
Santa Ana	4,82	3,67	4,29	3,16	4,88	3,91
Sonsonate	4,04	2,97	4,92	3,72	4,67	4,44
Chalatenango	4,64	3,69	5,74	2,86	6,64	4,97
La Libertad	4,20	3,27	5,45	3,23	5,04	4,40
S.Salvador	4,52	3,26	4,26	4,58	3,12	3,27
Cuscatlán	3,94	3,67	4,52	2,42	5,14	4,47
La Paz	4,10	3,24	5,31	3,15	5,34	4,77
Cabañas	5,12	4,19	4,76	3,24	6,11	4,78
S. Vicente	4,35	3,80	5,06	2,37	5,76	4,21
Usulután	4,55	3,56	5,35	2,54	5,78	4,87
S. Miguel	4,86	4,11	4,34	2,61	4,81	4,22
Morazán	4,54	5,43	5,88	2,74	7,72	4,80
La Unión	4,41	5,61	5,11	2,73	6,14	4,96

A partir de todos los datos anteriores, es posible calcular un índice general de exclusión social (IES) como promedio de todos los índices de los fenómenos de exclusión social directa e indirecta (variable de 0 a 10). El promedio corresponde al promedio de las diferentes situaciones de exclusión social identificadas en América Central que los individuos y grupos de individuos puedan experimentar en un área territorial específica.

Los resultados son los siguientes.

Cuadro 3
ÍNDICE GENERAL DE EXCLUSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTO

Para El Salvador:		Para Guatemala:	
Ahuachapán	5.45	Guatemala	3,22
Santa Ana	4.70	El Progreso	4,67
Sonsonate	5.17	Sacatepéquez	4,71
Chalatenango	5.52	Chimaltenango	5,67
La Libertad	5.20	Escuintla	4,76
S.Salvador	4.24	Santa Rosa	4,93
Cuscatlán	4.81	Sololá	6,94
La Paz	4.58	Totonicapán	6,62
Cabañas	5.66	Quetzaltenango	5,34
S. Vicente	5.55	Suchitepéquez	5,61
Usulután	5.54	Retalhuleu	5,27
S. Miguel	5.04	San Marcos	6,34
Morazán	6.79	Huehuetenango	7,17
La Unión	5.75	Quiché	8,03
		Baja Verapaz	6,14
		Alta Verapaz	7,37
		El Petén	5,69
		Izabal	5,76
		Zacapa	4,65
		Chiquimula	5,45
		Jalapa	5,35
		Jutiapa	4,44

Estos resultados pueden ser interpretados según dos puntos de vista:

- son medidas de exclusión social a nivel territorial (departamento o región);
- son medidas de exclusión social potencial o, se puede decir, del riesgo de exclusión social para los individuos o los grupos humanos que viven en un área determinada.

Los resultados pueden ser representados en mapas geográficos como aquella junta (ver también: «Análisis de la exclusión social a nivel departamental» o FLACSO, UNOPS, PNUD, 1995).

Pasando de la fase expositiva a la fase de análisis de los resultados obtenidos, por medio de la aplicación del modelo propuesto en relación con la exclusión social en los 22 departamentos de Guatemala (por ejemplo), IES (uniformado con el valor máximo = 10) es comparado en el cuadro siguiente, con el índice de pobreza utilizado por el Banco Mundial a nivel de distrito (IP), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD y el ingreso per cápita corriente (ING).

Los tres índices (IP, IDH*= IDH con algunas transformaciones y IES) están uniformados en una escala de 0 - 10. ING se expresa en miles de Quetzales (1990).

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE DIFERENTES ÍNDICES GENERALES EN GUATEMALA*

	IP Range		IES Range		IDH Range		ING Range	
Alta Verapaz	10	1	9,15	2	2,18	12	2,18	12
Baja Verapaz	9,09	2	7,61	7	1,73	9	1,73	9
Huehuetenango	8,86	3	8,89	3	0,87	2	0,87	2
Quiché	8,47	4	0,1	1	0,57	1	0,57	1
Jalapa	7,89	5	6,63	13	1,12	4	1,12	4
Sololá	7,02	6	8,59	4	1,01	3	1,01	3
Jutiapa	6,71	7	5,50	21	1,72	8	1,72	8
El Petén	6,48	8	7,05	9	1,47	6	1,47	6
Retalhuleu	6,41	9	6,53	15	2,83	13	2,83	13
Santa Rosa	6,09	10	6,11	16	3,72	16	3,72	16
Chiquimula	5,90	11	6,75	12	1,58	7	1,58	7
Totonicapán	5,68	12	8,19	5	1,22	5	1,22	5
San Marcos	5,04	13	7,87	6	2,01	10	2,01	10
Chimaltenango	5,03	14	7,02	10	4,22	18	4,22	18
Izabal	5,01	15	7,14	8	4,06	17	4,06	17
Quetzaltenango	5,01	16	6,62	14	3,49	15	3,49	15
Sacatepéquez	4,69	17	5,82	18	3,11	14	3,11	14
Zacapa	4,61	18	5,75	20	4,66	19	4,66	19
El Progreso	4,51	19	5,77	19	2,13	11	2,13	11
Escuintla	4,06	20	5,90	17	4,81	20	4,81	20
Suchitepéquez	4,00	21	6,94	11	5,44	21	5,44	21
Guatemala	1,45	22	3,98	22	7,91	22	7,91	22

* Las clasificaciones para los cuatro índices han sido compiladas desde el «peor» hasta el «mejor», es decir desde el valor más alto al más bajo para los índices IP e IES y desde el valor más bajo al más alto para IDH y para ING.

Se puede notar de inmediato que los procesos relativos a las distribuciones de IP, IES e IDH* son bastante similares, si bien existen algunas diferencias marcadas entre las clasificaciones, en particular entre IP por un lado e IES e IDH* por otro.

Los coeficientes de correlación entre estas tres distribuciones son bastante altos:

$$\begin{aligned} r(\text{IP, IES}) &= +0,74 \\ r(\text{IP, IDH}^*) &= -0,74 \\ r(\text{IES, IDH}^*) &= -0,82 \end{aligned}$$

En cambio, resulta diferente el proceso de la distribución del ingreso per cápita. En efecto:

$$\begin{aligned} r(\text{ING, IP}) &= -0,78 \\ r(\text{ING, IES}) &= -0,67 \\ r(\text{ING, IDH}^*) &= +0,88 \end{aligned}$$

Se puede notar que la distribución que se aleja más de la del ingreso es aquella relativa a IES. El índice general de exclusión social parece encontrarse, por lo tanto, (en lo que hace s610 al análisis de las distribuciones de los índices para los 22 departamentos de Guatemala), en términos de informaciones proporcionadas, más alejado del ingreso per cápita (y por lo tanto del PIB per cápita).

Estos son solo algunos de los resultados de la aplicación del primer modelo de análisis desarrollado por el CERFE a partir del enfoque de la exclusión social

Previo a ilustrar más brevemente los dos otros modelos, parecieran necesarias algunas consideraciones sobre las potencialidades del modelo.

a) El modelo propuesto coincide a todos los efectos con la que podríamos considerar una tercera generación de la medición del desarrollo y de los fenómenos vinculados al mismo, al igual que el IDH y el IP (la primera fue aquella de los indicadores económicos y la segunda aquella donde estos estaban acompañados de los indicadores sociales).

b) Sin embargo, en el IES respecto al IP y al IDH se consideran familias de procesos precedentemente descuidados, y no por motivos estadísticos. Por lo tanto, el modelo propuesto en este documento parece superar, en mayor medida, y con respecto a los del Banco Mundial y del PNUD, el enfoque economicista que durante décadas ha mantenido la supremacía en la medición del desarrollo y de los fenómenos relacionados (se puede subrayar que IES es menos vinculado al ingreso per cápita respecto a IP o a IDH.)

c) El IES parece tener una mayor vocación a la universalidad respecto a el IDH o a el IP. El modelo ya ha sido aplicado tanto en países denominados en vías de desarrollo como en países industrializados (algunos indicadores, en estos dos contextos, son muy diferentes). El IP, en cambio, tiene un campo de aplicación más restringido en cuanto 4 de los 6 indicadores para calcularlo (% de viviendas con piso de tierra; % de familias que no disponen de servicios higiénicos; % de familias que se abastecen de agua en ríos, canales y estanques; % de personas activas con ingreso anual inferior a US\$ 720) no son pertinentes para los países industrializados. Por

último, el IDH se ha calculado para todos los países del mundo; pero parece ser un índice sensible para medir los cambios en los países en crecimiento, aunque lo es en menor grado para los demás, en particular para aquellos que conocen recesiones (en dichas situaciones, la tasa de alfabetización, el promedio de los años escolares o la esperanza de vida al nacer no disminuyen o disminuyen solo después de períodos muy largos).

d) Con el IES, además de contar con una medida sintética, se dispone de muchas indicaciones a nivel sectorial (que, en cambio, son mucho menores en el caso de IP e IDH). A través de los índices sintéticos relativos a los diferentes fenómenos de exclusión social o a los diferentes campos estadísticos, es posible percibir, dentro de una óptica de programas de lucha contra la exclusión social, no sólo dónde intervenir sino también sobre qué intervenir. Si se tiene por supuesta la necesidad de promover intervenciones multisectoriales e integradas, con este modelo es posible contar con más elementos para calibrar el peso de los diferentes sectores y para identificar los objetivos específicos de cada sector. A condición de que existan fuentes suficientes y de que se le utilice en términos comparativos, el modelo propuesto presenta potencialidades informativas con finalidades no solo de diagnóstico, sino también de planificación y programación, decididamente superiores a las de otros modelos que proporcionan, de hecho, un solo índice sintético.

Algunas consideraciones sobre las debilidades del modelo pueden ser mencionadas:

- a) algunos datos y estimaciones disponibles a menudo son imperfectos; ante estos problemas, se ha intentado resolver las contradicciones consultando una amplia literatura y recopilando el mayor número posible de datos e informaciones; cotejar toda esta información recopilada ha permitido asimismo eliminar datos no confiables y/o repetidos;
- b) otra limitación importante es la falta de homogeneidad de los datos disponibles, también debido a que, en algunos casos, se trata de información producida por investigaciones a nivel local, por lo general enfocadas sin criterios metodológicos y con criterios técnicos muy poco homogéneos;
- c) finalmente —como en todo modelo— también en este caso existen ciertos niveles de arbitrariedad para conseguir los procesos de descalificación en los campos estadísticos; en la definición de los umbrales de referencia; en la definición de los sistemas de ponderación y en la determinación de los propios fenómenos de exclusión; evidentemente, se ha tratado de reducir al mínimo estos niveles de arbitrariedad, con base en la literatura existente y las opiniones de expertos.

MODELO 3: EL MONITOREO DE LOS EFECTOS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN SOBRE LAS DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Este modelo, que a diferencia del otro está basado sobre todo en la utilización de informaciones de primer nivel y requiere de una actividad de investigación de terreno, tiene como finalidad principal la medición (el monitoreo y la evaluación) de los efectos sobre la exclusión social de los proyectos de desarrollo.

Este modelo ha sido experimentado en el marco del Prodere en América Central (en Guatemala –Triángulo Ixil; El Salvador –San Marcos, Departamento de Chalatenango y Región Oriente; Honduras –S. Marcos de Ocotepeque; Nicaragua –Municipios de Pantasma; y Costa Rica o Región Brunca), tomando en cuenta los sub-programas de Prodere en estas regiones y también en Camerún (para la evaluación de un proyecto de desarrollo rural integrado).

Elementos de base

Los elementos de base de este modelo son:

- el repertorio de los procesos de descalificación;
- el inventario de las acciones y de las actividades del proyecto;
- el mapa de los recursos humanos.

A través de la interacción entre las informaciones y operaciones producidas por estos tres instrumentos metodológicos, es posible medir la pertinencia, la efectividad y los efectos del proyecto en relación con los fenómenos de exclusión social en el área considerada.

El repertorio de los procesos de descalificación

La disminución de la exclusión social pasa por la lucha contra los procesos de descalificación. Por lo tanto, las acciones del proyecto deberían ser evaluadas con respecto a estos procesos, que podrían ser identificados mediante una «matriz de los procesos» basada sobre la matriz de 22 campos anteriormente presentada (ver par. 2). En la matriz de procesos, elaborada según las experiencias de aplicación del modelo, por cada campo ha sido incluido un número variable de procesos.¹

1 A continuación se enseña la matriz de los procesos de descalificación.

Aún si se tratara de un instrumento imperfecto, que requerirá de un progresivo afinamiento, se debe considerar esta matriz como un esquema abierto, útil para verificar la mayor o menor incidencia de los procesos de descalificación en un área determinada. Además, es muy probable que en cada área se identifiquen ulteriores procesos de descalificación, que hayan sido ignorados en la matriz.

Por medio de la aplicación de la matriz, será posible obtener una lista de los procesos de descalificación relevantes en el área de estudio, clasificados según los 22 campos temáticos. Sin embargo, no se puede considerar dicho concepto como algo homogéneo para todos los procesos de un área: según las diferentes fuentes consultadas, algunos procesos pueden no resultar extremadamente graves, mientras que otros pueden tener decididamente una importancia menor.

Se trata, por lo tanto, de establecer un criterio para jerarquizar el nivel de gravedad de los procesos. Por ende, pueden tomarse en consideración los siguientes criterios:

- la cantidad de sujetos afectados (constatable ya sea en términos de individuos afectados —directamente e indirectamente— o de difusión territorial del proceso);
- el porcentaje entre las fuentes consultadas que juzgan relevante el proceso en el contexto local;
- la tendencia de duración temporal del proceso.²

Con base en estos criterios es posible atribuir a cada proceso del repertorio un puntaje (que puede ser P1, P2 o P3, según la gravedad del proceso).³

Las informaciones necesarias para poder elaborar el repertorio de los procesos de descalificación deberán extraerse de una pluralidad de fuentes, tales como las fuentes documentales (estudios de diagnóstico; informes estadísticos disponibles; periódicos locales; documentos, boletines y otros materiales escritos), las fuentes orales (informadores calificados locales, ciudadanos, expertos externos) y la observación directa.

La necesidad de hacer referencia a una gama amplia y articulada de fuentes para la construcción de las informaciones sobre los procesos de descalifi-

2 Se puede notar cómo las dos primeras variables hacen referencia al concepto de frecuencia, mientras que las dos segundas al de intensidad. También por este motivo se podría señalar una fuerte analogía entre los conceptos de proceso de descalificación y de riesgo social. En efecto, es sabido que los riesgos se miden a partir de su frecuencia y de su intensidad, y se puede definir como intenso un riesgo percibido por varias fuentes como relevante y que manifieste una tendencia a durar en el tiempo.

3 Las modalidades de atribución de los puntajes están presentadas en el documento «El monitoreo de los efectos sobre exclusión social de los proyectos de desarrollo. Guía para la investigación», editado por PRODERE-EDINFODOC en 1984.

cación al nivel local, puede provenir de la escasez de datos estadísticos fiables, sobre todo en ámbitos restringidos, o de la necesidad de efectuar los monitoreos locales de área de modo participativo desde el inicio, esto es, desde la identificación de los procesos de descalificación.

El inventario de las acciones del proyecto

El segundo elemento de base del que se debe disponer es un elenco razonado de las acciones y de las actividades del proyecto.

Las acciones han sido concebidas como un conjunto de actividades orientadas hacia una misma estrategia —o finalidad común— y dirigidas a una población y/o a un territorio definido. La finalidad común puede ser identificada a partir del examen crítico de los documentos del proyecto. Por ejemplo, una acción de seguridad alimentaria puede comprender actividades de capacitación, asesoría para la producción de granos básicos, asistencia técnica para la protección y la conservación del suelo, apoyo financiero para las producciones de emergencia, etc.).

La lista debería ser detallada, para luego cotejarla con el repertorio de los procesos de descalificación. Saber, por ejemplo, que un programa se ocupa de la salud materna e infantil no es suficiente para efectuar dicho análisis. Se deberá saber, en cambio, lo que se ha realizado dentro de dicha acción y así poder verificar que a esta acción está ligada, por ejemplo, además del proceso de «elevada mortalidad materna e infantil», también aquellos procesos relativos a la «desintegración familiar», a la «repartición desigual de los cargos familiares», a la «estigmatización de las mujeres» o al «abandono involuntario o parcial de niños».

En el inventario deben ser incluidas únicamente las acciones realizadas o en vías de ejecución, y no aquellas que se programaron y no se ejecutaron o que se ejecutarán en futuro.

Las fuentes iniciales para la elaboración del inventario pueden ser los documentos del proyecto (estados de avance, informes de actividad, otra documentación administrativa, informes de misiones de evaluación, etc.). Partiendo de estas fuentes, es necesario —en el marco de este modelo— descomponer las acciones en actividades; agrupar las acciones y/o las actividades análogas diferenciadas solo para efectos administrativos; eliminar aquellas acciones y/o actividades solamente programadas.

Después de haber realizado estas operaciones, para construir el inventario de las acciones es necesario describir cada acción, por medio de consultas con una multiplicidad de fuentes directas y documentales y con los técnicos involucrados, así como por medio de la observación de los casos más relevantes.

El mapa de los recursos humanos

El tercer elemento necesario para la medición de los efectos de los proyectos de desarrollo sobre la exclusión social es un mapa de los recursos humanos. En efecto, cuanto más sea el proyecto, a través de sus acciones, capaz de involucrar a los sujetos y actores locales, tanto más alta será su capacidad de influir sobre los procesos de descalificación, y tanto más alta será la sostenibilidad de sus acciones en el tiempo.

Mediante el mapa de recursos humanos, se documenta la presencia y la distribución en un determinado territorio de sujetos portadores de conocimientos y experiencias específicas, capaces de poder aprovechar determinadas oportunidades materiales y culturales y, asimismo, dotados de una aptitud de compromiso que permita considerarlos como recursos humanos activos o potencialmente activables para el desarrollo. Además, por medio del mapa de los recursos humanos, se intenta identificar el nivel de movilización y agregaciones de formas organizadas de la ciudadanía para el desarrollo del área que el proyecto haya sido capaz de promover.

El mapa de recursos humanos incluye un análisis y determinación de las potencialidades (sujetos portadores de paquetes específicos de información, utilizables o susceptibles de ser utilizados para el desarrollo del área), de las oportunidades, identificando y cuantificando las posibilidades de acceso a determinados bienes, servicios, estructuras, instrumentos y tecnologías existentes en la zona, y en segunda instancia, de la intencionalidad, identificando a los sujetos y conjuntos de sujetos que presentan una aptitud particular para comprometerse o involucrarse en acciones y actividades orientadas al cambio y al desarrollo de la zona.

Las fuentes de consulta son aquellas indicadas en el S 2, con mayor énfasis en las fuentes documentales y en los informadores calificados.

El cálculo de los índices sintéticos para la medición de los efectos sobre la exclusión social de los proyectos de desarrollo

Como se ha mencionado anteriormente, las informaciones producidas por medio del repertorio de los procesos de descalificación, del inventario de las acciones y del mapa de recursos humanos son utilizadas en el «modelo 3» como base para la determinación de índices sintéticos para la medición de los efectos de los proyectos de desarrollo sobre la exclusión social. En particular, en el marco del programa «exclusión social y desarrollo humano» se han determinado algunos índices para medir:

- la pertinencia
- la eficacia
- las ineficiencias
- las potencialidades (impacto)

Los procedimientos para la elaboración de estos índices tratados a profundidad en el texto «El monitoreo de los efectos sobre exclusión social de los proyectos de desarrollo. Guía para la investigación» (PRODERE-EDINFO-DOC, julio 1994) - se reseñan a continuación:

El cálculo de la pertinencia

Para calcular la pertinencia del proyecto en relación con la exclusión social, es posible establecer una comparación entre las acciones y las actividades del proyecto —por una parte— con los procesos de descalificación, tomando en cuenta sus intensidades - P1, P2 y P3.

Según esta comparación, se pueden definir dos índices de pertinencia.

El primer índice (P') puede ser elaborado por medio del procedimiento siguiente:

- se fija un máximo teórico de pertinencia 100 que puede corresponder a una situación ideal de consideración de todos los procesos de descalificación en el programa;
- se individualizan los procesos de descalificación no considerados por el proyecto (para los cuales no existen acciones y actividades), considerando sus pesos;
- se calcula la diferencia entre la situación ideal y la situación real, representada por la suma de los pesos de los procesos no considerados.

El segundo índice (P'') concierne a la relación entre el número de acciones y actividades ligadas a uno o más procesos de descalificación y el número total de acciones del programa.

El índice total de pertinencia (P) es igual al producto de P' y P''.

El cálculo de la eficacia (o intensidad de los efectos)

Para calcular la relevancia de los efectos, las intensidades de los procesos de descalificación consideradas por el proyecto se confrontan con las características de las acciones/actividades que pueden contribuir a su disminución o eliminación, así como con los resultados de dichas acciones.

Dentro de este ámbito la evaluación de las características y de los resultados de las acciones, puede ser efectuada de acuerdo con los siguientes criterios:

- la relevancia cuantitativa (la capacidad potencial de influir sobre el proceso de descalificación considerado por la acción examinada);
- la relevancia cualitativa (la consecución de resultados positivos sobre los procesos enfatizados a través de la observación, de la consulta de documentos e informadores);

Para producir un índice de relevancia para cada acción, los dos puntajes atribuidos a ellas (relevancia cuantitativa y cualitativa) podrán ser multiplicados entre ellos.

Es necesario, además, establecer la relevancia de los conjuntos de acciones ligados a cada proceso de descalificación considerado, mediante unas fórmulas de elaboración de los índices que toman en cuenta la cantidad de acciones ligadas a cada proyecto. Las modalidades específicas de cálculo han sido examinadas en el documento anteriormente indicado.

Evaluación de las ineficiencias

Por medio del modelo de medición propuesto es posible también evaluar las ineficiencias, como trámite de un procedimiento indirecto. En particular, es posible, además, calcular un índice de ineficiencia estratégica y un índice de despilfarro.

El índice de ineficiencia estratégica, que ha sido llamado «Coeficiente de ineficiencia estratégica», puede ser calculado como la relación entre el monto de recursos financieros involucrados en las actividades desligadas de los procesos de descalificación (ver pertinencia) y el monto relativo a las acciones ligadas con estos procesos.

El índice de despilfarro (llamado «Coeficiente de despilfarro») puede ser calculado como relación entre el monto de recursos financieros usados para las acciones que han obtenido un índice de eficacia negativa (más bajo de 1.5) y aquellos que han sido evaluados positivamente en relación con la disminución de los procesos de descalificación.

Si la información sobre los costos efectivos para cada acción estuviese ausente, es posible calcular otro índice, llamado «índice de esfuerzo» en el que las actividades con puntaje de eficacia > 1.5 , se relacionan con el número total de actividades.

Evaluación de las potencialidades (impacto)

Para evaluar las potencialidades de las acciones (que pueden hacerse corresponder con el impacto) es necesario tomar en consideración el involucramiento de los recursos humanos existentes en el territorio considerado en la lucha contra la exclusión social, (por ende, en las actividades de los

proyectos dirigidos a la disminución de procesos de descalificación). En efecto, es posible formular la hipótesis de que la sostenibilidad de estas acciones será más elevada, cuanto más alto sea el involucramiento de sujetos locales.

Se calcula, por consiguiente:

- 1) el nivel de involucramiento y de movilización de los recursos humanos (individuos y sujetos colectivos) en las diferentes actividades del PRODERE (inventario actividades/mapa de los recursos) de lucha contra la exclusión social;
- 2) el nivel de involucramiento y de movilización de los recursos institucionales de administración pública y organismos internacionales (recursos humanos y gastos) en las diferentes actividades del PRODERE (inventario de actividades/mapa de los recursos) en la lucha contra la exclusión social;
- 3) y se considera, también, la relevancia de cada actividad, anteriormente calculada.

El análisis se efectúa para cada actividad (o conjunto de actividades, v. par. 3) y, después, para cada proceso de descalificación, considerando conjuntamente todas las actividades (o conjuntos de actividades) ligadas al proceso.

Se efectúa entonces, la suma de los puntajes relativos al involucramiento en cada acción y, después, la medida geométrica entre el producto obtenido y el índice de relevancia.

En tercer lugar, se hace la medida para todas las actividades (o conjunto de actividades) ligadas a un mismo proceso. Por último, se efectúa la medida ponderada de los puntajes anteriores relativos a cada proceso y se divide entre 3. El resultado final es un índice de potencialidades (o de impacto).

CONCLUSIONES

El «modelo 3» es un método complementario de monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos y, también, de las políticas de lucha contra la exclusión social. En este modelo, la sociología tiene una posición central, aunque el modelo es multidisciplinario.

El enfoque principal del «modelo 3» consiste en que cada proyecto de cooperación y cada política social tienen que ser, en primer lugar, un proyecto/una política de lucha contra la exclusión social cualquiera que sean sus objetivos formales. En estos marcos, el «modelo 3» es un método complementario de monitoreo, seguimiento y evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1993). *La reducción de la pobreza. Avances y retos por superar en la aplicación de la estrategia del Banco Mundial.*
- CERFE (1994). *El monitoreo de los efectos sobre exclusión social de los proyectos de desarrollo.* Guía para la investigación, PRODERE-EDINFODOC.
- (1993). *Social Exclusion Indicators Study*, European Commission, DG V.
- (1994). *Social Risk Analysis application to the World Bank projects*, World Bank.
- FELICIANI F., MENJÍVAR LARÍN R., QUINTI G. (1995). *Análisis de la exclusión social a nivel departamental*, FLACSO, UNOPS, PNUD.
- INFORME SANFORD (1989). *Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica*, Tecnos.
- KRUIJT D., MENJÍVAR LARÍN R. (1992). *Informalización y pobreza*, FLACSO.
- MORENO JC. (1994). *La exclusión social y el papel del mercado, intervención al seminario sobre exclusión social*, S. Salvador.
- PNUD (1995). *Informe sobre el desarrollo humano 1995.*
- (1992). *Proyecto regional pobreza crítica. Índice de progreso social, una propuesta.*
- ROBBINS D. (1991). *Marginalisation et exclusion sociale: étude de faisabilité d'une recherche sur le plan communautaire*, Pauvreté 3, Commission Européenne.
- TORRES RIVAS E. (1994). *Un sistema que excluye no funciona bien, intervención al seminario sobre exclusión social*, S. Salvador.

III

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA

REBECA GRYNSPAN

La superación de la pobreza es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad, tanto el norte como el sur, el este como el oeste. El logro de esta meta es central para la sostenibilidad económica, política y social de nuestros países, pero lo es también por razones éticas. En esta perspectiva, en diversos foros internacionales se ha planteado la urgencia de una reforma social, tópico que está siendo recogido en la agenda nacional de muchos países de la región y es precisamente el tema central de esta Conferencia Internacional.

Por ello y con el fin de establecer un marco general de referencia para la discusión e intercambio de experiencias permítanme compartir con ustedes algunas reflexiones generales sobre lo que entendemos por pobreza, sobre lo que sabemos de los pobres y sobre el marco estratégico requerido para combatirla exitosamente.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR POBREZA?

La pobreza es un fenómeno multifacético y heterogéneo, fácil de percibir pero difícil de definir con propiedad, de explicarlo teóricamente en forma comprensiva y de medirlo satisfactoriamente. El carácter normativo que envuelve al concepto, fruto de su ambigüedad teórica, y de sus dimensiones absolutas y relativas, obligan a aproximaciones de tipo descriptivo, no libres de arbitrariedades y siempre tentativas. Ello representa una dificultad básica tanto para comprender el fenómeno como para diseñar políticas adecuadas para enfrentarla.

Esta ambigüedad teórica ya era resaltada por Oscar Altimir en el estudio pionero de la CEPAL sobre la pobreza en América Latina en los años setenta. Señalaba este autor que «en el estado actual de nuestra compren-

sión del síndrome de la pobreza no existe un marco teórico en el que éste la explique satisfactoriamente en su totalidad, atendiendo a la presencia simultánea de los síntomas que la componen; solo existen», puntualiza el autor, «explicaciones aisladas de cada uno de ellos como casos extremos de desigualdad en un subsistema particular de distribución de bienes». Ello impide considerar a los pobres como «un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamientos y relaciones con el resto de la sociedad sean comunes».

Una década más tarde, Sawhill se pronunciaba en términos similares al analizar la persistencia de la pobreza en los Estados Unidos de América. Para ella, «desde una perspectiva más científica, aún entendemos muy poco sobre las causas de la pobreza, sobre cuánto de su extensión se debe a un asunto de herencia genética o cultural, a una ausencia de capital humano, a una escogencia de variables asociadas al trabajo y a las decisiones familiares, a un resultado de fallas macroeconómicas o a la estratificación social basada en la raza, el sexo o los antecedentes familiares».

Quizás Amartya Sen es el que más ha avanzado en la formulación de un marco teórico global con su concepto de un sistema de derechos y oportunidades que enfrenta cada persona y que de su dotación y utilización particular se determinaría y explicaría la situación o no de pobreza. Más recientemente, se ha buscado ampliar el concepto al hablar de exclusión social, ya que es claro que sería equivocado circunscribir el problema de la desigualdad de género, la discriminación de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas al fenómeno de la pobreza, es así como la pobreza sería una forma, si bien no la única pero quizás la más importante, de exclusión social.

El resultado práctico de esta imprecisión, es que se debe acudir en el análisis empírico, a una noción esencialmente normativa, descriptiva y no neutral de pobreza, noción que encerrará una alta dosis de *subjetivismo*, pues deben establecerse juicios de valor; de *arbitrariedad*, pues deben fijarse límites cuantitativos a los distintos indicadores que fluyen en su definición, y va a ser *no neutral* a la forma en que se valora el orden social existente, a la interpretación de sus causas, a las políticas elegidas para enfrentarla y a su viabilidad.

Con estos antecedentes podemos iniciar proponiendo una definición amplia, y vaga, de la pobreza como una situación de privación e impotencia. *Privación*, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. *Impotencia*, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos.

De estos dos componentes de privación e impotencia que prefiguran la pobreza, las aproximaciones metodológicas tratan de cuantificar el fenómeno poniendo la atención solamente en los grados de privación material, lo que implica adoptar una posición normativa, y si se quiere arbitraria, sobre lo que ello significa. Tengamos siempre presente que cualquier aproximación metodológica estará temporal y socialmente determinada y mostrará un énfasis sobre el carácter absoluto o relativo del fenómeno.

Delimitado de esta manera, tenemos un espectro de aproximaciones metodológicas que ponen el énfasis en los *resultados*, los *insumos* o los *consumos efectivos* de los individuos. Cada aproximación busca resaltar aquellos elementos que se consideran centrales en el fenómeno y predetermina la respuesta programática a la que se espera arribar.

Alta desnutrición, analfabetismo, mortalidad y hacinamiento, junto con una reducida esperanza de vida y una infraestructura físico sanitaria deficiente, son *resultados* de la presencia de un fenómeno de privación generalizada. Esta aproximación, conocida como el método agregado, hace uso de indicadores socioeconómicos, que van desde las versiones primitivas que utilizaban sólo el PIB per cápita hasta las versiones más modernas como el índice de desarrollo humano de PNUD, parten en general de áreas geográficas como sus unidades de análisis y se busca establecer un ordenamiento de ellas, que pueden ser comunidades, ciudades, regiones o países. Su principal limitación es la confusión entre zonas pobres e individuos pobres, aunque puede ser de utilidad para focalizar acciones típicamente sectoriales (ie. en vivienda) y sirve de sustento para acciones delimitadas geográficamente con los polos de desarrollo, proyectos de desarrollo integrado o planes locales de intervención.

Cuando la unidad de observación es la familia o el hogar, la definición de la pobreza como una situación de ingresos insuficientes es la aproximación más generalizada en el continente. Ella pone la atención en los *insumos* de que dispone el hogar para satisfacer potencialmente sus necesidades materiales. El individuo y más específicamente la familia o el hogar se convierten aquí en la unidad pertinente de análisis. Sus ventajas giran en torno a su simplicidad, la facilidad de replicarla en el tiempo y la capacidad de sintetizar en un indicador este fenómeno complejo. Figuran como sus principales desventajas la dificultad de obtener una medición adecuada de los ingresos, tanto en dinero como en especie, y de establecer la línea de pobreza, de donde proviene su nombre, que separará a los pobres de los que no lo son. Este enfoque privilegia al funcionamiento del mercado de trabajo y a la política y coyuntura económica como elementos explicativos y puede dar lugar a la justificación de políticas sociales de carácter asistencial o compensatoria.

La satisfacción efectiva de un conjunto de necesidades materiales consideradas como básicas, es la tercera aproximación que pone el énfasis en el

consumo efectivo de ciertos bienes y servicios para establecer la satisfacción de un conjunto de necesidades materiales consideradas como básicas. El individuo y la familia son sus unidades pertinentes de análisis, aunque puede, como el anterior, utilizarse dentro de una dimensión regional. Este método es conocido como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), sus ventajas giran en torno a que es menos sensible a los cambios coyunturales, a sus menores y más fáciles requerimientos de información y a la posibilidad que brinda de medir la satisfacción de necesidades específicas. Por el contrario, las dificultades para arribar a un indicador resumen, el sesgo hacia la carencia de vivienda y sus servicios, el menor consenso que hay sobre cómo debe medirse y, por lo tanto, la mayor manipulación en cuanto los indicadores y los límites a utilizar, la dependencia del número de indicadores utilizados, así como las dificultades de replicar en el tiempo, constituyen sus principales limitaciones. Este enfoque privilegia al gasto social y al mercado de capitales como generadores y actores básicos en el combate a la pobreza.

Ahora... buscando zanjar los inconvenientes de estas aproximaciones parciales y aprovechar sus complementariedades, recientemente se ha insistido en una cuarta vía que define como pobres a aquellos que lo son por cualquiera de los métodos previos y se le ha denominado el método o la medición integrada de la pobreza (MIP). Según esta aproximación serán pobres aquellos individuos u hogares que muestren ya sea ingresos insuficientes, ya sea consumos insuficientes de ciertos bienes o servicios o ambos a la vez. En el último caso se estaría en situación de cuadros de pobreza crónica, en el primero (sólo insuficiencia de ingresos) ante situaciones de pobreza reciente o coyuntural, y en el segundo (sólo insuficiencia de consumo) ante cuadros de pobreza más estructural o de más larga data.

Como ninguna aproximación está exenta de problemas y cada una tiene un marco de referencia particular, debe tenerse claro que las mediciones dependerán de la opción seguida y que debe existir consistencia entre la forma de medir la pobreza y los usos que se le den a ellas. Por ejemplo, parecería inapropiado utilizar una medición de pobreza centrada en las limitaciones de vivienda, como es el método de las NBI, para utilizarlo como criterio a la hora de definir quién debe recibir una ayuda alimentaria, que busca subsanar precisamente insuficiencias temporales de ingreso.

Para concluir este apartado conceptual es importante insistir en lo que Dagmar Raczymsky denomina la «pobreza» de las conceptualizaciones y definiciones de pobreza. Empezando por el hecho que señalamos antes y es que al medirse sólo carencias materiales se excluye el logro de resultados en la esfera sicosocial y cultural, esto es, los cambios en las actitudes, conducta y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena de estos grupos a la sociedad. Tampoco incorporan estas aproximaciones mediciones de las expectativas de los pobres ni de la satisfacción o insatis-

facción y hasta pertinencia de los programas ejecutados para, supuestamente, apoyarlos. Como se observa, hemos avanzado mucho metodológicamente en nuestra capacidad *de hablar de* los pobres (identificarlos, contarlos y caracterizarlos), pero poco en nuestro esfuerzo *por hablar* con los pobres y menos aún en *escucharlos*.

¿QUÉ SABEMOS DE LOS POBRES?

Las distintas aproximaciones metodológicas reseñadas previamente ofrecen información sobre la magnitud y evolución del fenómeno que nos ocupa.

En términos de la aproximación por *resultados*, el índice de desarrollo humano muestra que, con la excepción de Haití, el resto de los países de la región se ubica en un nivel de desarrollo humano mediano o alto. En una visión temporal, durante las dos últimas décadas, todos los países mejoraron en su indicador de desarrollo humano, mostrando el efecto que tiene, en los indicadores sociales, la inversión acumulada en estos sectores y su menor sensibilidad a cambios económicos coyunturales. Sólo Barbados había alcanzado un desarrollo humano alto desde los años setenta, en tanto que Uruguay, Trinidad y Tobago, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Panamá, Costa Rica y México, lo alcanzaron en el transcurso de los últimos veinte años. Brasil, Jamaica, Paraguay y Perú se mantuvieron en un estadio de desarrollo humano mediano, en tanto que el resto de los países alcanzaron este estadio de desarrollo en ese lapso (ver cuadro resumen).

Medida la pobreza como una insuficiencia de ingresos (*insumos*), las estimaciones de la CEPAL señalan que para 1990 el 46% de las personas y el 39% de los hogares se encontraban sumidos en esa situación. Ello significa cerca de 196 millones de personas. Geográficamente, la pobreza es más extendida e intensa en las zonas rurales. Así, mientras que el 39% de las personas residentes en las zonas urbanas de la región se encontraban por debajo de la línea de pobreza, en el ámbito rural este porcentaje alcanza al 61%.

En una visión temporal, la incidencia de la pobreza tendió a reducirse en el decenio de los setenta y se expandía en los difíciles y convulsivos años ochenta. En la presente década, con el restablecimiento del crecimiento, muchos países han empezado a experimentar reducciones en la incidencia relativa de la pobreza. No obstante, para inicios de los noventa, si bien la pobreza no es muy diferente en términos relativos a la que existía veinte años atrás, en términos absolutos, hay hoy 76 millones de personas adicionales en esta condición.

Zonalmente sí se perciben modificaciones importantes, con una ampliación sostenida de la pobreza urbana, en tanto que en el área rural, la inciden-

**AMÉRICA LATINA:
PAÍSES SEGÚN NIVEL DE DESARROLLO HUMANO 1970-1992**

		1 9 9 2		
		Bajo IDH < 0.50	Mediano 0.50 < IDH < 0.8	Alto IDH > 0.8
1 9 7 0	A L T O			Barbados
	M E D I A N O		Brasil Jamaica Paraguay Perú	Uruguay Trinidad y Tobago Argentina Chile Costa Rica Venezuela Colombia Panamá México
	B A J O	Haití	Ecuador El Salvador Rep. Dominicana Nicaragua Guatemala Bolivia Honduras	

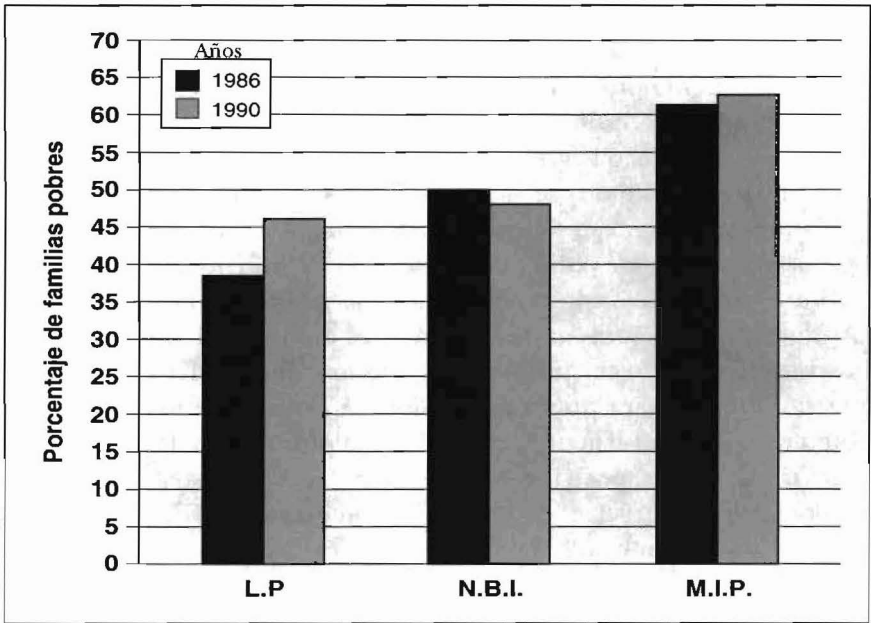
IDH: Índice de Desarrollo Humano

Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.*

cia de la pobreza se redujo en los setenta y luego se estabilizó en los ochenta. Ello resalta uno de los elementos característicos de la pobreza actual, como lo es el hecho de que ésta se torna cada vez más urbana. En efecto, mientras que en 1970, los pobres residentes de las ciudades representaron el 37% del total de pobres, para 1990 las ciudades aglutinan ya al 59% de los pobres de la región. Como ello es producto del fuerte proceso de urbanización que ha sufrido la región, esto es compatible con el cuadro reseñado previamente de una extensión e intensidad mayor del problema en el ámbito rural (ver gráfico).

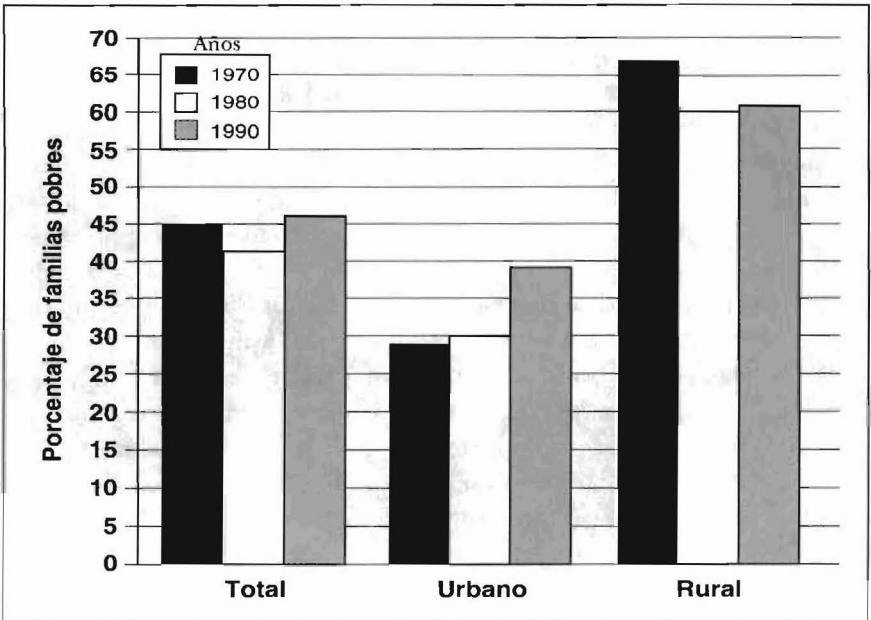
Vista la pobreza como una situación de insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas (*consumo efectivo*), las estimaciones son más recientes y limitadas. Estimaciones del PNUD para 1986 ubicaban al 50% de la población en situación de pobreza, porcentaje que se estima se reduciría levemente al 48% para 1990, es decir, cerca de 210 millones de personas. En ausencia de coyunturas recesivas, las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza por

**AMÉRICA LATINA.
MAGNITUD DE LA POBREZA SEGÚN DISTINTAS APROXIMACIONES**



Fuente: PNUD, 1992.

**AMÉRICA LATINA.
CAMBIO EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA**



Fuente: CEPAL, 1994.

este método tienden a ser superiores que las surgidas por la línea de la pobreza y aunque no se dispone de agregados por zonas, las estimaciones para países específicos confirman el patrón de una mayor extensión e intensidad de la pobreza en el área rural.

La misma fuente ofrece los datos disponibles de pobreza por el método integrado. Según estas estimaciones, para 1990, el 62% de las personas (cerca de 270 millones) se encontraría en situación de pobreza. Más aún, un 32% de la población (143 millones) se situaría en una situación de pobreza crónica, en tanto que en porcentajes similares se situarían las personas que pertenecen a hogares en situación de pobreza coyuntural (14% sólo por LP) y en situación de pobreza estructural o con carencias inerciales (15% sólo por NBI).

Así, pese a las mejoras en los indicadores de desarrollo humano, la pobreza continúa siendo un problema agudo en América Latina. Además, y ello es importante para nuestra discusión de estos días, aunque persisten bolsones de pobreza estructural asociados a la producción de alimentos con sistemas tradicionales, poco productivos y con escaso acceso a la tierra y a los mercados, las características de los pobres son en general distintas hoy a las de hace 20 años. Como se señaló, la pobreza es cada vez más urbana, pero adicionalmente, y esto se relaciona a los indicadores de desarrollo humano, la «calidad de vida» de los pobres ha mejorado si se toman los indicadores de esperanza de vida, de alfabetismo y nivel de escolaridad, de acceso a servicios de salud, agua alcantarillado y electricidad. Esto sin embargo, no niega la reducción en muchos de los países de América Latina de los recursos asignados a los programas sociales y la inversión social cuyo efecto de largo plazo todavía no conocemos con claridad.

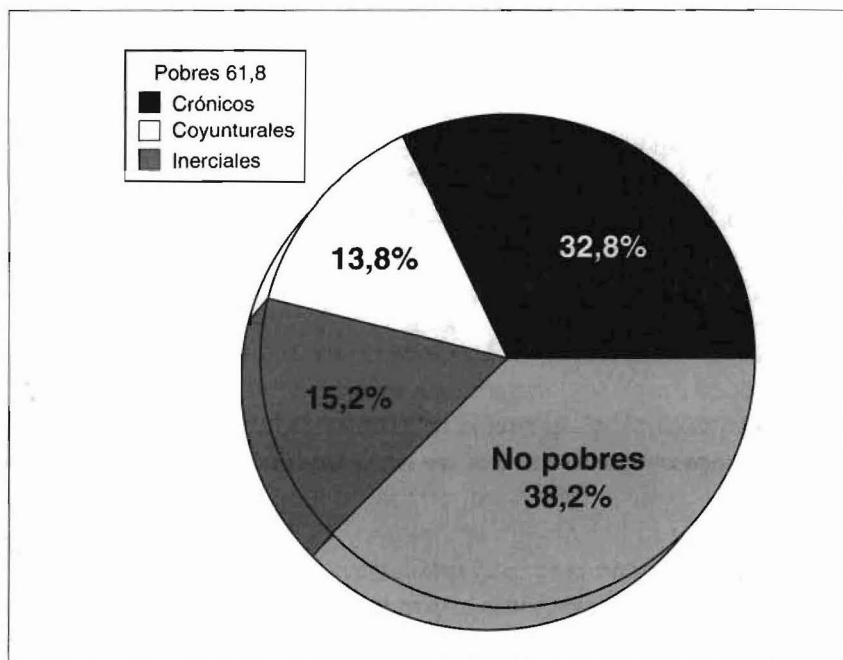
En muchos países la pobreza se ha tornado más heterogénea. Los pobres tienen hoy inserciones más variadas en la fuerza de trabajo y, en los países con tradición de política social, se han visto parcialmente y desigualmente beneficiados por la acción del Estado. Algunos han logrado acceso a beneficios de la seguridad social, otros a beneficios de vivienda, de educación o de salud. Algunos han logrado movilidad social, otros internalizaron expectativas de movilidad social para sus hijos.

Esta heterogeneidad se incrementa en los años 80 como resultado de la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste y la informalización de las relaciones laborales. Con ello se produjo en muchos países un aumento del desempleo y una caída de salarios que se tradujo en un empobrecimiento de los sectores ya pobres y de las capas medias. Al mismo tiempo, la acción estatal en el ámbito social se debilitó en términos de recursos. En muchos países hubo así un incremento fuerte del sector informal urbano y a los «pobres crónicos» (que persisten y también se empobrecen) se suman los estratos medios y medios bajos «empobrecidos», los llamados «nuevos pobres».

EL PERFIL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

- Alta y creciente incidencia.
- El creciente carácter urbano.
- La feminización de la pobreza.
- La infantilización de la pobreza.
- La etnicidad de la pobreza.
- Mayor heterogeneidad de la pobreza.
- Creciente segregación de los pobres.
- El creciente acceso a algunos programas sociales, alfabetismo y nivel de escolaridad, acceso a servicios de salud, agua, alcantarillado y electricidad, sin negar la baja de recursos asignados a estos programas de inversión social.
- Ampliación de la organización.
- Prioridad en infancia si se quiere romper el círculo de reproducción de la pobreza.

AMÉRICA LATINA. DESCOMPOSICIÓN DE LA POBREZA POR TIPO DE POBRES SEGÚN MIP



Fuente: PNUD, 1992.

**AMÉRICA LATINA:
PAÍSES SEGÚN INCIDENCIAS DE LA POBREZA 1970-1992**

		1 9 9 0		
		Baja 1 > 1/3	Mediana 1/5 < 1 < 1/3	Baja 1 < 1/5
1 9 7 0	A L T A	Brasil Colombia* Honduras México Perú Panamá		
	M E D I A N A	Venezuela	Costa Rica	
	B A J A	Chile		Argentina* Uruguay*

1 Porcentaje de Hogares Pobres.

* Zona urbana o metropolitana.

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1994.*

Simultáneamente, se presentan modificaciones en el tamaño y composición de las familias pobres. Aunque ellas continúan siendo más numerosas que las no pobres, se observa un menor número de hijos por mujer, mayor inestabilidad en las relaciones de pareja, importancia creciente de la familia nuclear y la monoparental con la mujer a cargo del hogar. Estas tendencias asumen rasgos diferentes de un país a otro y una hipótesis que ha surgido en varios países plantea la *femenización* de la pobreza en el ámbito urbano y más recientemente la *infantilización* de la pobreza también en ese ámbito, donde se observa un creciente número de niños y jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley producto de la creciente presencia de niños en y de la calle. Paralelo a estos cambios, persiste la pobreza en grupos étnicos específicos como los indígenas y otros grupos vulnerables como los desplazados por conflictos bélicos o, más recientemente por razones económicas.

Pero no sólo observamos cambios en el ámbito del hogar, también han ocurrido cambios en el contexto comunitario en el cual viven los pobres. Ha habido una multiplicación de organizaciones sociales de carácter territorial

y de agentes o instituciones que los respaldan: profesionales y técnicos, organismos no gubernamentales, instituciones de iglesias, etc., que por variados motivos ofertan programas sociales de pequeña escala y con métodos de trabajo innovadores. Por otra parte, en las grandes ciudades los pobres residen en situaciones crecientes de segregación social.

Estas tendencias que se dan con intensidad y características distintas en los países, abren nuevos desafíos y nuevas oportunidades para el combate a la pobreza. Los pobres ya no son mayoritariamente analfabetos, una parte de ellos se encuentran organizados, aceptan y se acercan a los servicios de salud, etc. En los países más avanzados en materia social, se ha alcanzado la meta cuantitativa de cobertura de servicios básicos (educación primaria y salud materno infantil), y surgen nuevas prioridades relacionadas con: el mejoramiento de la calidad de los servicios para los sectores pobres, con los problemas emergentes asociados al envejecimiento de la población y la adecuación entre el sistema educacional y el sistema productivo. En el ámbito urbano los problemas de pobreza se entremezclan con problemas de seguridad ciudadana y, en el medio urbano y el rural, se acrecienta el nexo entre pobreza y deterioro del medio ambiente.

Las nuevas características de la pobreza marcada por la diversidad de situaciones obligan a pensar en políticas más diferenciadas (menos homogéneas) pero más integrales que en el pasado. La descentralización del aparato estatal y la multiplicación de agentes intermedios que operan entre el Estado y la comunidad permite redefinir las relaciones entre lo público y lo privado y hace más viable procesos de participación social, abriendo nuevas oportunidades de gestión de las políticas.

¿CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA?

A pesar de la importancia creciente que adquiere el combate de la pobreza en la agenda de los países y a la larga experiencia en la ejecución de programas específicos de apoyo a los pobres, existe aún poca claridad, en cuanto a los requisitos, el contenido y las características de una estrategia de combate a la pobreza y en torno al marco institucional y organizacional favorable a una ejecución exitosa.

Hay consenso en que crecimiento económico, la creación sostenida de empleo productivo y la conservación de los equilibrios macroeconómicos son componentes necesarios, pero no suficientes de tal estrategia; y que ella, adicionalmente, requiere de políticas específicas para los sectores pobres ya que el mercado por sí solo no logra crear empleos de mejor calidad ni la integración social para la mayoría de los pobres.

Existe, sin embargo, debate en torno al contenido de las políticas específicas, concretamente en torno al balance entre políticas asistenciales, de inversión social y de creación de oportunidades en el entorno en el cual residen los pobres y en cuanto a las fortalezas y debilidades de políticas «focalizadas» en los segmentos más pobres de la población frente a políticas de alcance universal. En el ámbito institucional se debate todavía sobre el papel que le corresponde al Estado, al mercado y al sector privado; la organización y funcionamiento del aparato público; las relaciones público-privado y el aporte de las organizaciones sociales de base; y la economía política de las políticas sociales.

La propuesta que se ha difundido en la región a partir de los ochenta empuja a:

- focalizar el gasto social, abandonando las políticas redistributivas tradicionales como los subsidios generales a precios;
- a desarrollar redes sociales («Safety Nets») o redes compensatorias en apoyo a los segmentos más postergados;
- a traspasar parte de la responsabilidad de implementación de la política social a entes descentralizados del Estado o al sector privado;
- a incorporar mecanismos de mercado a la gestión pública y;
- a redefinir el papel del Estado en el ámbito social, acotando las tareas que imprescindiblemente no puede dejar de hacer.

La propuesta se plantea de modo genérico y en un lenguaje que admite diversidad de contenido e interpretación. Una lectura superficial podría llevar a pensar que «Focalización», «Descentralización» y «Privatización» son «la solución» a los problemas de pobreza. No es así, la situación es más compleja. Por una parte, porque la realidad de la pobreza, es diversa y cambiante; por otra parte, porque la viabilidad de las políticas es resultado de la interacción de variados factores y procesos entre los cuales son centrales tanto los políticos como las capacidades institucionales existentes en los países.

¿Qué principios deben orientar esta estrategia?

Permítame pasar ahora a delinear, dentro del marco de este debate, algunos principios orientadores que a nuestro juicio deben estar presentes en el diseño de una estrategia general y exitosa de combate a la pobreza. Estos principios los he resumido en el decálogo siguiente.

El primer principio establece que el combate a la pobreza no es responsabilidad exclusiva de la política social: imputarle a la política social la capacidad para enfretar y superar la pobreza, no haría sino establecer, desde el principio, una meta imposible. El vínculo entre la pobreza y la imposibilidad de una

PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA REFORMA PARA EL COMBATE A LA POBREZA

- No es responsabilidad exclusiva de la política social.
- No es la única responsabilidad de la política social.
- No es responsabilidad exclusiva del Estado.
- La pobreza se combate en sus causas.
- La pobreza se combate incluyendo a los pobres.
- Carácter multifacético demanda intervenciones integrales.
- Heterogeneidad de la pobreza demanda intervenciones y mecanismos diferenciados.
- Componente colectivo demanda intervenciones geográficamente delimitadas.
- El combate requiere del logro de eficiencia.
- El combate requiere de evaluación y ajuste.

plena inserción socioeconómica está estrechamente condicionado por la productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo de la economía nacional. Los ingresos de los pobres están determinados, entre otros factores, por el comportamiento de los salarios, y por las políticas tributarias que condicionan la capacidad redistributiva del Estado.

Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover el crecimiento económico sostenido, pero no cualquier crecimiento económico, sino un crecimiento incluyente, es decir, uno que valore los recursos humanos de que dispone cada país y que permita por esa vía a todos los ciudadanos participar y beneficiarse del proceso. Un estilo de crecimiento a «saltos» o uno excluyente y hasta empobrecedor, es incompatible con una estrategia de combate a la pobreza.

Por otra parte, cuando esta estabilidad macroeconómica se ha perdido, la política económica debe restablecer los equilibrios macroeconómicos con el menor impacto sobre los grupos pobres. Pero esto sólo es posible si existe un sólido compromiso, del Estado y la sociedad civil, por compartir los costos del ajuste de manera equitativa y solidaria.

El segundo principio plantea que el combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social: las políticas contra la pobreza se deben dar en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas. La política social no puede ser focalizada en su totalidad pues implica abandonar, otros objetivos en mi criterio ineludibles de la política social que atañen también a otros sectores de la población, como son no sólo

combatir la pobreza sino evitar el empobrecimiento lo que implica promover la integración y la movilidad social y la competitividad sistémica de la economía, en un mundo cada vez más integrado, mediante la inversión de nuestros recursos humanos.

El tercer principio orientador establece que el combate a la pobreza no es una responsabilidad exclusiva del Estado: como el Estado ciertamente no es un ente exógeno a la estructura social, también la sociedad civil es un actor protagónico en la lucha contra la pobreza: organizaciones empresariales y de los trabajadores, comunales y no gubernamentales, campesinas, indígenas y cooperativas, entre otras, deben tener posibilidades concretas de contribuir en esa perspectiva desde sus singulares ámbitos de actividad.

Tal protagonismo, sin embargo, no abona la idea de un Estado subsidiario, circunscrito a otorgar subsidios y transferencias a los pobres, y que por lo demás delega al mercado la provisión privada de servicios sociales. No se trata de que el Estado se retire de esta tarea sino que se complemente y articule con el resto de la sociedad. El Estado debe liderar las acciones contra la pobreza y catalizar muchos de esos esfuerzos.

Pero para obtener éxito, es fundamental la acción de los propios afectados y no sólo del Estado o del resto de la sociedad civil. A diferencia de lo que puedan evocar términos tales como beneficiario, grupo meta u objetivo, etc., el pobre no es un recipiente inerte o pasivo de políticas. Es una persona activa, un agente que acciona y reacciona, contribuyendo a modificar su inserción o inhibiendo los cambios.

Este último aspecto debe ser atendido de manera innovadora por la integralidad de los programas que, en aras de aumentar su impacto, busque también plasmar los derechos y las responsabilidades de la población meta.

El cuarto principio orientador es que la pobreza se combate en sus causas y no en sus consecuencias: definir políticas certeras para combatirla requiere dar cuenta de sus causas y ello es un esfuerzo de largo plazo. En el ámbito de la política social, eludir tal interrogante conduce erróneamente a centrarse en sus manifestaciones, y a desarrollar básicamente programas asistenciales.

El asistencialismo es un atenuante o paliativo cuyos incentivos negativos inherentes fomentan la dependencia, ahogan la iniciativa y la creatividad, e inhiben los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos; además frecuentemente acarrea algunos efectos secundarios muy nocivos, como la estigmatización.

Por el contrario, la política social orientada por la ampliación de oportunidades y por la creación de igualdad de oportunidades busca precisamente incidir en las causas de la pobreza, concebida ésta como la privación de capacidades adecuadas para la plena inserción social de las personas.

Esa perspectiva está presente tanto en las políticas universales, cuya amplia cobertura de bienes con altas externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. Es equivocado suponer que porque un programa es universal, el acceso de los grupos pobres está garantizado en igualdad de oportunidades con respecto al resto de la sociedad. Es así como no sólo debemos crear la oportunidad sino garantizar el acceso equitativo a ella.

Ello significa también que el combate a la pobreza es un esfuerzo de largo plazo: la erradicación de las causas generadoras y reproductoras de la pobreza, el tiempo necesario para que madure la inversión en capital humano y para que los pobres accedan efectivamente al poder, a través de distintas formas participativas, requieren de un esfuerzo estatal continuo y de larga data y no sólo de esfuerzos aislados por enfrentar situaciones de empobrecimiento coyuntural.

Un quinto principio que debe orientar una estrategia de combate a la pobreza es aquel que señala que la pobreza se combate incluyendo a los pobres: de lo que se trata es de *integrar* a los sectores pobres de la sociedad a la corriente principal del desarrollo y no de *segregarlos*. Sólo así podremos construir una sola sociedad. El diseño de los programas sociales selectivos debe buscar la complementariedad con los universales en términos que posibilite a los sectores pobres acceder efectivamente a estos últimos. No se resuelve la pobreza con programas, en general pobres en recursos y calidad, diseñados solo para pobres, donde incluso ello responde a un criterio de autoselectividad perverso con el fin de evitar filtraciones hacia grupos medios.

Un sexto principio orientador reconoce que el carácter multifacético de la pobreza demanda de intervenciones integrales: la intervención integral contra la pobreza no sólo vincula la política económica con la política social. No se trata sólo de aunar la mejoría de ingresos con el acceso efectivo a bienes y servicios provistos por los programas sociales. La integralidad es también un imperativo para la propia política social, en este sentido se hace necesario romper el aislamiento institucional tal que los programas puedan ser inter-institucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. La acción conjunta tiende a reforzar y a potenciar recíprocamente los efectos de cada uno. Así como un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida, la adquisición de buenos hábitos y los conocimientos contribuyen a mejorar la nutrición y la salud.

Un séptimo principio orientador de la estrategia de combate a la pobreza toma en cuenta la heterogeneidad de la pobreza y demanda por tanto, intervenciones y mecanismos diferenciados: dada la heterogeneidad de la pobreza, las múltiples caren-

POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA

Políticas sociales sectoriales:

- Servicios educación general.
- Servicios básicos de salud y nutrición.
- Seguridad Social.
- Subsidios vivienda e infraestructura físico-sanitaria.

Políticas de apoyo a la capacidad productiva:

- Capacitación y reconversión laboral.
- Apoyo actividades productivas en pequeña escala.

Políticas de apoyo a la organización social:

- Suministro de información.
- Calificación para darles voz.
- Participación en decisiones que los afectan.

Políticas de apoyo a sus niveles de consumo:

- Políticas asistenciales.
- Políticas compensatorias.

Políticas laborales y de remuneraciones:

- Mejoramiento condiciones de trabajo.
- Protección salario real.
- Incentivos generación de empleo.

cias por atender y las singularidades de los programas sociales, se deben abandonar los esfuerzos por establecer programas homogéneos y de instaurar instrumentos de selección uniformes u homogéneos para todos los programas sociales de carácter selectivo.

Un octavo principio orientador implica reconocer que la pobreza no es un resultado exclusivamente individual y que por lo tanto demanda intervenciones que consideren el territorio: la pobreza tiene un componente colectivo que demanda de programas que actúen sobre el contexto sociocultural y económicos en el cual residen los pobres. El espacio local y regional tiene así un importante potencial para las políticas selectivas integrales. Permite identificar la pobreza, vertebrar acciones que atiendan las singularidades espaciales de la pobreza en una manera coordinada, y adecuar la oferta de servicios.

Un noveno principio refiere a la necesidad ineludible de la búsqueda de eficiencia: los recursos financieros de que dispone la sociedad son, por definición, escasos. Pero las restricciones presupuestarias de los programas sociales pueden superarse parcialmente elevando la productividad del uso de sus recursos, lo cual pone como requisito indispensable que los programas sean eficientes y eficaces. En ese sentido, no sólo demanda de diseños adecuados de los programas sino también de su integración o coordinación, cuando ello sea pertinente. También ello implica el uso de formas innovadoras de gestión que demuestren efectividad, como por ejemplo la descentralización, diversas formas de organización comunal y la diversificación de entes ejecutores.

Finalmente, para concluir este decálogo, *una estrategia de combate a la pobreza se construye y reconstruye permanentemente pues las características de la pobreza son cambiantes:* ello demanda de un sistema y una cultura de evaluación y seguimiento: para velar por el uso equitativo y óptimo de los recursos, es prioritario que el Estado mejore sus mecanismos de evaluación, de seguimiento y control de los programas sociales que ejecuta o financia. De allí que los programas deban desarrollar sistemas de información confiables, se deban fortalecer los sistemas de evaluación y que se deban institucionalizar el monitoreo de la situación de la pobreza y la medición del acceso efectivo de los pobres a los programas ejecutados y el impacto redistributivo del gasto social.

Instrumental y diseño de las políticas y los programas específicos

Es posible distinguir cinco áreas de acción que debe contener una estrategia de combate a la pobreza como los son:

- Las referidas a las políticas sociales sectoriales (inversión en servicios básicos, educación, salud, vivienda, infraestructura comunitaria, saneamiento).
- Las que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres (como capacitación, apoyo a la pequeña y microempresa, apoyo al sector campesino).
- Las que apoyan a la organización social de los sectores pobres tal que se les califique para tener voz y participar en las decisiones que los afectan.
- Las políticas laborales dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo, a la promoción del empleo y a la protección del salario real, y
- Por último las políticas de apoyo al consumo y las políticas asistenciales.

Sin embargo, no me detendré en la enumeración de los programas de estas áreas, sino más bien para concluir permítame unas breves palabras sobre algunos elementos que, a mi juicio, son importantes en el diseño de programas específicos exitosos para el combate a la pobreza. Como señalé anteriormente, el diseño y ejecución de programas de apoyo a los pobres no ha sido una práctica totalmente inexistente en el pasado de nuestros países. No obstante, problemas de diseño han llevado a programas de escasa cobertura y escala, no pertinencia con las características de la pobreza, difusa definición y cuantificación de la población meta, junto a la ausencia de apoyos complementarios para optimizar el impacto. Problemas de gestión han tornado los programas en inflexibles a los cambios en el perfil de la pobreza y a los nuevos retos de la transformación económica con inadecuados mecanismos de selección y uso ineficiente de los recursos de por sí vulnerables a las restricciones fiscales. La falta de apoyo político ha impedido el arribo a políticas de Estado y frustrado así la mayoría de los esfuerzos emprendidos, impidiendo su maduración y reduciendo claramente el impacto de los recursos asignados a estos fines.

Por ello, dentro de una estrategia como la delineada anteriormente, y partiendo de los principios enunciados, es posible señalar algunos elementos que considero deben estar presentes en el diseño y ejecución de programas exitosos de combate a la pobreza.

En primer lugar es necesario que el programa tenga consistencia con las particularidades que asume la pobreza, esto es, que parta y se sustente en un diagnóstico claro y válido de la situación que se quiere modificar. Pero no sólo basta que sea pertinente con las características de la pobreza sino que debe incluir o al menos escuchar a los propios beneficiarios para su diseño.

En segundo lugar y en términos de los elementos técnico-analíticos, es preciso que el programa tenga una formulación clara de objetivos y su operacionalización en líneas de acción concretas, metas y tiempos. También requiere de una definición y cuantificación concreta de su grupo destinatario y que identifique el camino para llegar a ellos. Debe contarse con un sistema riguroso de seguimiento y evaluación, lo que pasa por la necesidad de medir impactos de manera adecuada.

En tercer lugar, el programa debe considerar en su diseño los elementos institucionales y de gestión. Ello pasa por determinar la inserción institucional más adecuada, identificar los agentes que intervienen en la ejecución y evaluar si se requiere de acciones de reforzamiento institucional. Se debe también identificar: la existencia de cuellos de botella e inflexiones institucionales para modificarlas, la existencia de otros programas que pueden incidir, obstaculizar o potenciar las acciones; se debe identificar las formas de

ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR AL DISEÑAR PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

Consistencia con el fenómeno de la pobreza:

- Diagnóstico (magnitud, características, determinantes, heterogeneidad, multifacético).
- Concepto de pobreza (ingreso, consumo, ambos).
- Concepción de pobreza (individual, colectivo, ambas).

Elementos técnico-analíticos:

- Formulación clara de objetivos, operacionalización, metas, tiempos.
- Definición concreta grupo destinatario y su dimensionamiento.
- Sistema claro, factible y congruente de selección (criterios, instrumentos).
- Sistema de seguimiento y evaluación (medición impactos).

Elementos institucionales y de gestión:

- Inserción institucional adecuada.
- Agentes que intervienen (adecuación, necesidades de apoyo).
- Existencia de cuellos de botella (legales, administrativos).
- Programas que pueden incidir: potenciar o dificultar.
- Existencia de mecanismos que estimulen logro de resultados, calidad y encadenamientos (modalidades, vulnerabilidad, suficiencia).
- Costo-efectividad (eficiencia de gestión, descentralización, proveedores privados).
- Participación social y comunitaria.

Elementos políticos:

- Implementación (voluntad política).
- Continuidad (construido políticamente, consenso).

gestión que posibiliten el logro de los resultados y la calidad de éstos; y se debe buscar el financiamiento adecuado para el período de vida del programa y este financiamiento debe tener el origen que lo torne menos vulnerable, incluido el uso de distintas fuentes estatales o no gubernamentales, lo cual implica decisiones de inclusión y participación de la sociedad civil que haga el programa sostenible.

Por último pero no por ello menos importante, deben considerarse explícitamente los elementos políticos. Los programas requieren de volun-

tad política para llevarse a cabo pero su continuidad depende no sólo de la voluntad sino de que se construyan políticamente, esto es, que se busque su legitimidad política y social. Es éste un elemento fundamental si de verdad nos planteamos este tema con una perspectiva de largo plazo. No tengo duda que en mucho el reto de nuestros países es volver a construir un proyecto nacional en el cual los intereses particulares de los grupos no prevalezcan sobre el interés general. No hay duda que el combate a la pobreza y el desarrollo social son elementos esenciales de una nacionalidad que se enrumbe a un proyecto común. Si no enfrentamos este reto con éxito dentro de un proceso de profundización democrática y de integración social, estoy segura que seguiremos enfrentando los obstáculos de siempre a la transformación económica y social que posibilite un mayor bienestar para nuestros pueblos.

Quisiera concluir felicitándolos y deseándoles el mayor de los éxitos en este importante cónclave que sin duda arrojará conclusiones valiosas, no sólo para seguir profundizando en el estudio de este flagelo social, sino también para mejorar la respuesta estatal frente a la pobreza, respuesta que aunque imperfecta no puede esperar.

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA

EDUARDO BUSTELO
y ALBERTO MINUJÍN

INTRODUCCIÓN

En un contexto de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales acompañadas por continuas invocaciones para luchar contra la pobreza, las disparidades y las distintas formas de desigualdad social, América Latina sigue sin resolver importantes cuestiones relacionadas con el desarrollo. Ciertamente la más importante de estas cuestiones es la exclusión social de significativos segmentos de su población sumergidos en el desempleo, el sub-empleo, la pobreza y la indigencia. La política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial clientelista, supuestamente «compensadora» de los ajustes económicos y altamente «sensible» al ciclo electoral. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso.

El presente trabajo pretende plantear la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza como el punto central de la agenda económica y social de la Región y discutir propuestas para su superación a partir de un modelo de ciudadanía que recupere 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. Para ello y en primer lugar, se revisarán las principales ideas en la evolución del pensamiento de la política social para ver cómo la búsqueda de igualdad e inclusión a través del empleo productivo han sido los ejes centrales en la evolución de la ciudadanía.

En segundo lugar, se presentarán datos mostrando el dinamismo de la desigualdad social en América Latina en contraposición al proceso de expansión de la ciudadanía. En esta sección, con base en datos de algunos paí-

ses, se analizarán hipótesis sobre la forma en que se estaría cristalizando en América Latina la estructura social, dados los presentes procesos de apertura y la escasa generación de empleo productivo, la heterogeneidad de la pobreza, la concentración del ingreso en los sectores más ricos y el advenimiento de los «nuevos» pobres. Este análisis se realiza en función a los procesos de exclusión e inclusión económica y social que se están dando en la Región.

En la tercera parte, se discutirá la idea de que no hay alternativas al modelo hegemónico de política social que se está implementando en la mayoría de los países de la Región. Para ello, se retomará la discusión conceptual de la ciudadanía para ver cómo a lo largo de la evolución de la política social han cristalizado esencialmente dos modelos de la misma. La descripción de dichos modelos nos posibilitará entender mejor las distintas formas emergentes de política social en la Región y lo que ellas implican en términos de los derechos sociales cuya inclusión en los procesos de apertura económica continuamente se «esquiva» en América Latina. En la cuarta parte, se hipotetizará sobre el reciente advenimiento de una «desilusión» con lo privado en la Región lo que abriría la posibilidad de una revalorización de lo público dándose por tanto la oportunidad, de retomar el proceso de expansión de la ciudadanía hacia formas más emancipadas que recuperen la tradición de la política social en relación a la solidaridad, la igualdad y la democracia. Finalmente, en la última parte se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA

Una manera de hacer una lectura sintética sobre «el avance» conceptual del objetivo central de la política social —concebida en su sentido moderno como un conjunto de instrumentos de política pública— puede resumirse como una evolución que se inicia con la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables (Himmelfarb, 1992). En una instancia posterior cuando lo social se hace motivo de preocupación estatal, se pasa a una consideración de la pobreza en términos de necesidades humanas lo que hace posible analizarla y medirla de un modo científico y plantear posibilidades para superarla a través del diseño de programas específicos. Finalmente, se llega a una concepción de ciudadanía, de «derechos» sociales, lo que implica la construcción de actores sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales. Nos

interesa revisar aquí muy sintéticamente esta última dimensión relacionada al proceso de expansión de la ciudadanía moderna. Fue en 1952 en una conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge en memoria del economista Alfred Marshall, donde el sociólogo inglés Thomas H. Marshall reflexionó sobre los conceptos de derechos sociales y el proceso de expansión de la ciudadanía que fueron luego recogidos en su célebre ensayo *Ciudadanía y Clase Social*. Es en este ensayo en donde el concepto de ciudadanía aparece como un punto central en una formulación de derechos que intenta superar lo puramente formal y procedural.

Marshall construye el concepto de ciudadanía a través de la historia inglesa, desde la Revolución Industrial hasta el nacimiento del Estado de Bienestar. Para Marshall, la ciudadanía moderna es un estatus social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales que surgieron en la Revolución Industrial a partir de la segunda mitad del Siglo XVII. Mientras en las formas premodernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracterizaría por una forma abierta y continuamente en expansión (Zolo, 1996). Marshall distingue así tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía:

- En primer lugar, la ciudadanía civil que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión; el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos; el derecho a una justicia independiente a partir del principio de igualdad ante la ley.
- En segundo lugar, la ciudadanía política que se desarrolla en el Siglo XIX, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política.
- En tercer lugar, la ciudadanía social que se afirma a través del Siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social, según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia.

Marshall fue preclaro al afirmar que lo que distingue a la ciudadanía civil, política y principalmente la social —todas asociadas al principio de la libertad— es su tensión respecto a la igualdad. En efecto, Marshall consideraba al capitalismo y la lógica del mercado como un sistema de desigualdad. Entonces, la pregunta era: ¿cómo puede estabilizarse un sistema social cuando desde su base hay una oposición radical entre los principios de la igualdad y la libertad?

Marshall sostuvo que los derechos civiles no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran en contradicción sino que tienen

un efecto sinérgico. En lo que se refiere a la ciudadanía política, Marshall admitió que en un comienzo representaba algún peligro potencial al ampliar las bases para que, grupos anteriormente excluidos, como la naciente clase obrera, participasen en la lucha política. Pero fue por esta posibilidad misma que la ciudadanía política abrió paso al reformismo social y a la exclusión de la vía revolucionaria violenta a través de la afirmación de los derechos políticos y la igualdad, durante las luchas sociales del Siglo XX

El corazón del problema según Marshall radica en la ciudadanía social que encuentra un límite en el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo y debilita por tanto, su desarrollo. La extensión de los derechos sociales expresados en un sistema de servicios sociales —salud, educación, habitación, etc— no puede tener como objetivo la igualdad en los ingresos. Con los derechos sociales se puede obtener 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 sí 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.

Es difícil no concordar que la visión del desarrollo de la ciudadanía expuesto por Marshall es fuertemente optimista al pensar el desarrollo de la ciudadanía como un proceso abierto y en continua expansión en dirección al progreso social (Giddens, 1982).

En los hechos Marshall, fue preclaro al advertir que los países podían avanzar en mejorar la calidad de vida, en el progreso social lo que no implicaba necesariamente avanzar en el desarrollo social, lo que requeriría plantear mecanismos concretos para alterar la distribución originaria del ingreso y la riqueza. Sin embargo, Marshall al igual que formulaciones posteriores (Zincone, 1987) entendió los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y por lo tanto, abiertos a la posibilidad de su conquista. Los derechos sociales no son dávidas a súbditos y presuponen la constitución de actores que «ganen» el espacio político que posibilite su implementación efectiva. Las ideas anteriormente reseñadas fueron influenciadas y a su vez influyeron el ámbito concreto de la evolución histórica de las políticas sociales en su formulación moderna. Fue en 1881, en Alemania, en donde el Canciller Otto Von Bismark introdujo un sistema de seguro social para los trabajadores industriales. Para ello, tomó ejemplos de esquemas de seguro privados y de otros países como Austria, Francia y Bélgica en donde habían sido implementados en menor escala. Bismark y los diseñadores de este esquema pionero de protección social, estaban conscientes

de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales a través del mercado. Políticamente, el seguro social fue introducido como parte de la construcción de la República germano-prusiana integrando Estados anteriormente independientes y como una medida explícita para incluir en ella al nuevo proletariado industrial emergente. El sistema se financiaba a través de las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado, quien también respaldaba económica y políticamente el funcionamiento del sistema en su conjunto como parte de una responsabilidad pública. El seguro cubría los problemas emergentes de accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad y la ancianidad en un esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos.

Después de Bismark ningún otro evento en el desarrollo de la política social fue significativo hasta la presentación en 1942 del Informe «El Seguro Social y sus Servicios Correlativos» de Sir William Beveridge. Se vivía en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial y Beveridge estaba determinado a prevenir que la situación del país retornase al sistema de desigualdades sociales del pasado. Para ello ideó un sistema para generar solidaridad entre clases sociales, entre los empleadores y los empleados, incluyendo los trabajadores por cuenta propia y los desempleados. Similares intentos podían observarse en los antiguos dominios ingleses, principalmente en Australia y Nueva Zelanda, en Dinamarca y en los escritos de Gustav Möller Ministro de Asuntos Sociales de Suecia entre 1932 y 1952 (Olsson Horst, 1993). Dos años después, Beveridge publicó el libro *Pleno Empleo en una Sociedad Libre* donde explica la relación íntima entre empleo y seguro y plantea el empleo como modo de inclusión social. Beveridge estaba influenciado por la obra de Keynes ya que pensaba que el seguro tenía un rol macroeconómico al funcionar como un «estabilizador automático» del ciclo económico. Fue a partir de Beveridge que se abandona la idea de Bismark del seguro social selectivamente para trabajadores para pasar a la idea de seguridad social: un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos —trabajadores o no— a través del cual una comunidad otorga una protección mínima, independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema. Esto forma parte hoy en día de la Carta Social de todos los países de la Comunidad Económica Europea. Las ideas de Beveridge tuvieron también mucha influencia en la definición de la salud como derecho para todos los ciudadanos, hoy también una política implementada en casi todos los países de la Comunidad Europea con un porcentaje de cobertura cercano al 100%. Finalmente, Beveridge fue un gran impulsor de políticas estatales activas para combatir el desempleo (Abel Smith, 1992).

Después de Beveridge, la contribución más influyente en el desarrollo de la política social fue dada por otro investigador británico: Richard Titmuss quien

en sus «Ensayos sobre el Estado de Bienestar» (Titmuss, 1958) y en obras posteriores (Titmuss, 1974), reconoció la función distributiva de la política social. 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 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, gravámenes y excepciones tenían también la función adicional de «corregir» las más extremas desigualdades en la distribución del ingreso. Igualmente, Titmuss fue un pionero en la formulación operativa del concepto de igualdad de oportunidades como igualdad en el punto de partida al inicio de la vida. Esto se conseguía entre otras cosas, a través de la grabación a la transferencia de la riqueza a lo largo del tiempo (impuesto a la herencia). La política social también incluía en segundo lugar, la política de empleo e ingresos y los beneficios ocupacionales (vacaciones, asignaciones familiares, etc) 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.

De la lectura anterior uno podría deducir algunos puntos que consideramos como muy significativos en la evolución conceptual y empírica de la política social:

- la centralidad de las preocupaciones por construir mayores niveles de igualdad social: no solamente luchar contra la pobreza sino cómo lograr mayores niveles de inclusión social cerrando las brechas de ingresos y riqueza entre pobres y ricos;
- la atribución de un rol muy importante a la solidaridad social como valor básico estructurante de la sociedad y por lo tanto, central en la construcción de mayores niveles de igualdad;
- la concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de empleo productivo;

- la idea de responsabilidad o esfera pública como valoración de lo común, por el interés superior del conjunto; y,
- como corolario de los puntos anteriores, la constitución de actores sociales titulares de derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía.

Este trabajo no intenta analizar la evolución de la política social en América Latina pero sí ver cómo en la Región, las preocupaciones anteriormente descritas que nos vienen de la tradición de la política social en los países occidentales, se reflejan en las tendencias presentes de la desigualdad de los ingresos y acceso a un empleo productivo, en el contexto del modelo de apertura económica. Esto es lo que veremos a continuación.

LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

El objetivo de este punto es el de analizar lo que ha estado y está ocurriendo con la población de América Latina en términos de su bienestar y sustentar nuestras hipótesis respecto a qué tipo de estructura social prevalecerá en la Región a comienzos del próximo siglo. Para ello y tal como se señaló en el apartado anterior, se ha privilegiado el análisis de aspectos relacionados con la distribución del ingreso y el empleo. Se considera que los mismos son cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos.

Se trata de intentar dar algunas respuestas a preguntas tales como: ¿hacia dónde se está moviendo la estructura social de los países de la región?, ¿tendremos cada vez más pobres... y más ricos?, ¿se trata de una dualización de la estructura distributiva, pobres por un lado, ricos por el otro y poco en el medio?, ¿la ecuación será: excluidos vs. incluidos?, ¿ha respondido el mercado de trabajo al objetivo de incluir económicamente a la población? Para esto, en primer término se analiza la desigualdad en la distribución de los ingresos, para continuar con la problemática del empleo. A continuación se analiza el efecto de estas dos variables respecto a la inclusión económica y social, para finalmente formular una hipótesis respecto al tipo de sociedades que se están conformando en la región. Este análisis es la base para la discusión sobre ciudadanía que se realiza en la última parte de este trabajo, en términos de los obstáculos prevalecientes en la Región para la inclusión económica y social.

La desigualdad de los ingresos. Ricos, pobres y algo más

En forma sintética se puede señalar que el análisis que se desarrolla sobre este tema pone en evidencia los siguientes aspectos:

- A pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en la región en los noventa, aumentó la desigualdad en términos de la distribución de los ingresos. Esto ha llevado a que América Latina sea la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso.
- La pobreza sufrió un significativo incremento, en particular la urbana, en los ochenta. Durante el comienzo de los noventa si bien siguió aumentando en términos absolutos, tuvo una disminución relativa en aquellos países que redujeron drásticamente su inflación. Sin embargo, el caso de Argentina muestra que en la medida que no se apliquen medidas redistributivas y de empleo, pasado el efecto «desinflación», la pobreza no continúa disminuyendo y tiende a aumentar. De cualquier forma, los niveles de pobreza a mediados de los noventa persisten en niveles superiores a los de los ochenta.
- Se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica, creciente en términos absolutos y relativos, que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios.
- Esto permite visualizar una sociedad en la cual se incrementa la vulnerabilidad, con situaciones cada vez más heterogéneas y complejas de pobreza y exclusión social.

La distribución del ingreso en América Latina

Históricamente, América Latina ha presentado una distribución del ingreso altamente inequitativa. A fines de los sesenta, luego de un período de sostenido crecimiento económico, la desigualdad del ingreso en los países de la región era superior a la de otros países en desarrollo del este y sur-este asiático. Así por ejemplo, la razón entre el decil superior y el inferior tenía valores de 33.6, 21.2, 18.0, 11.4 en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina respectivamente, mientras que en Filipinas, Tailandia y Corea de Sur era de 13.6, 8.9 y 7.5. Según algunos autores, este es uno de los motivos que explica por qué los países de Latinoamérica, a pesar del crecimiento y de haber alcanzado buenos niveles de productividad, no pudieron erradicar los más severos aspectos de pobreza (Cornia, 1994).

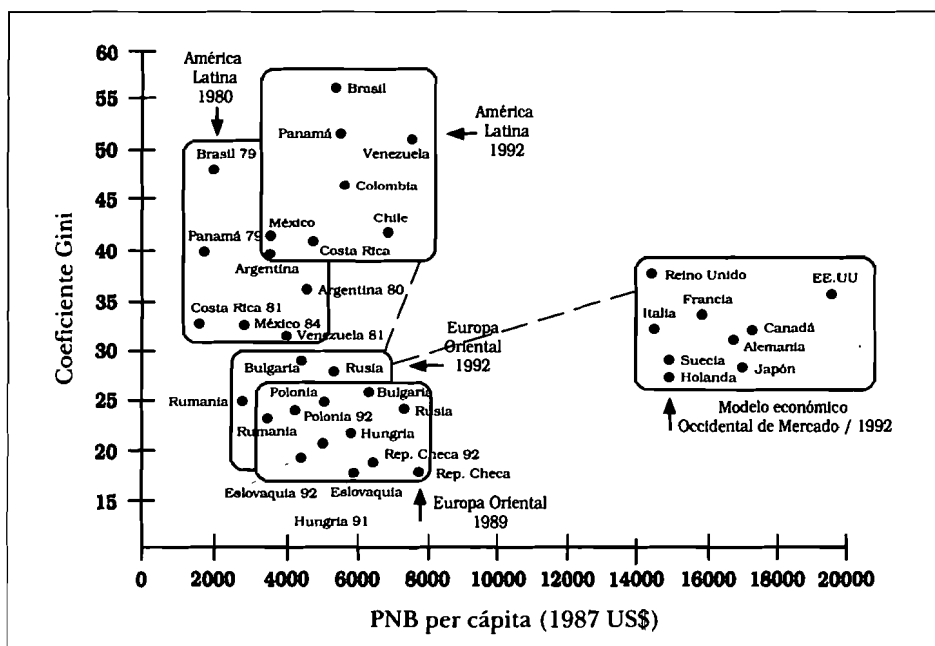
Esta pauta no ha cambiado hasta el presente e inclusive se ha profundizado. Así, Latinoamérica se caracteriza por la poca equidad en la distribución del ingreso. Un análisis de una muestra de 102 países, utilizando estimacio-

nes de la curva de Kuznetz, señala que en promedio, América Latina presenta un coeficiente de Gini 4.1 veces más alto que otros países con similar ingreso per cápita (Londoño, 1996). La desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina podría ser mayor si se toma en cuenta la desigualdad intra-hogar. Un estudio con datos de Filipinas muestra una subestimación del 30% (Haddad y Kanbur, 1990).

¿Cuál ha sido la evolución en las últimas décadas? Durante los ochenta, todos los países vivieron procesos económicos que impactaron en forma disímil la distribución del ingreso. En términos teóricos, la mejor evolución la constituye el simultáneo aumento del ingreso de la población y una disminución de la desigualdad. Esto se debería traducir en un aumento del PNB per cápita juntamente con una disminución del coeficiente de Gini. Sin embargo, esto sólo ocurrió en algunos países del mundo desarrollado y del Sur-Este de Asia.

El gráfico 1 permite observar que los países desarrollados, con la excepción de USA, han avanzado en la dirección «correcta» aunque algunos autores (Thurow, 1996), argumentan que hay un movimiento global «natural»

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: MONEE Database: UNICEF. «Crisis in Mortality, health and nutrition. Central and Eastern Europe in Transition-Public Policy and Social Conditions. Economies in Transition studies-Regional Monitoring Report N° 2», August 1994, pp. 19. Los datos correspondientes a América Latina 1980 fueron tomados de CEPAL. «Panorama Social de América Latina», 1995.

del capitalismo hacia la desigualdad. A pesar de la llamada caída o crisis del Estado de Bienestar¹, la mayor parte de estos países lograron disminuir o no aumentar la desigualdad (estudios recientes para estos países muestran que la concentración y la riqueza han aumentado). Los países del este, o países en transición, han visto empeorar tanto su ingreso medio como su distribución. Con un ingreso medio significativamente más bajo que sus vecinos del oeste, presentan un coeficiente de Gini similar a estos (UNICEF-ICDC, 1994).

Por su parte, en América Latina, según datos de CEPAL (CEPAL, 1994), mientras que el ingreso per cápita se ha mantenido estable, el coeficiente de Gini se ha incrementado en forma significativa. Datos recientes de algunos países, presentan el contradictorio movimiento de aumento simultáneo del ingreso medio per cápita y del coeficiente de Gini. Es decir, mayor ingreso medio y mayor desigualdad. Es de señalar la enorme distancia que en términos de ambas características separa a esta Región con los países desarrollados. Así, en América Latina el coeficiente de Gini está, en todos los países, por encima de .40 llegando a más de .50 en varios casos. En el caso de los países desarrollados no alcanza .40, estando la mayoría de los países en el entorno de .30.

Durante los dos últimos años, la situación en la Región no ha mejorado. La expectativa creada a comienzos de los noventa de un alto y dinámico crecimiento y de un desarrollo social sostenido fue sacudida, por una parte, por la crisis mexicana y por otra por la comprobación del escaso crecimiento de empleo generado por dicho crecimiento. En 1995 el aumento del producto fue de menos del 1% y el per cápita de -1.1%. Informes recientes señalan que América Latina detenta el triste honor de tener la distribución del ingreso más inequitativa de todas las regiones del mundo en desarrollo (Burki Shahid, 1996).

En resumen, la extrema desigualdad del ingreso que caracterizaba a la región en los setenta, lejos de disminuir se ha incrementado, no sólo durante la crisis de los ochenta, sino también, en el periodo de implementación del proceso de apertura económica en los noventa. Las tendencias recientes de disminución del ritmo de crecimiento y de profundización de los programas de estabilización y ajuste junto con la carencia de políticas redistributivas, permiten pronosticar —según veremos— que este problema tenderá a agudizarse en lo que queda del siglo.

Perdedores y ganadores²

La situación en América Latina, de aumento de la desigualdad en los últimos decenios, descrita en el punto anterior, pudo haberse cristalizado de muy diversas formas. Una de ellas sería a través del aumento de la extre-

1 Algunos autores señalan que la «caída» no fue tal en varios países de Europa (Hills, 1990).

2 Se agradece especialmente la colaboración de la División de Estadísticas de CEPAL por proporcionar datos básicos para esta sección.

ma pobreza y de la pobreza, manteniendo el resto de la distribución relativamente estable. Esta situación se reflejaría en un aumento en los indicadores de desigualdad del ingreso. Este sería el caso en que las políticas focalizadas resultarían eficaces, en la medida que llevarían a incorporar a la población pobre a sectores de ingreso medio, proporcionándole condiciones de vida aceptables y sobre bases permanentes, en un contexto de integración social.

Un análisis más detallado de lo sucedido en el período 80-94 permite comprobar que el panorama es significativamente distinto en la mayor parte de los países de la Región. Entre los principales perdedores se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad, vía empleo y acceso a bienes y servicios. Esto no implica que los sectores de más bajos ingresos no hayan sufrido el impacto del ajuste. Por el contrario, la crisis, la caída de salarios e ingresos y de la oferta de servicios básicos, los afectó duramente. Lo que se trata de señalar es que no sólo ellos fueron afectados.

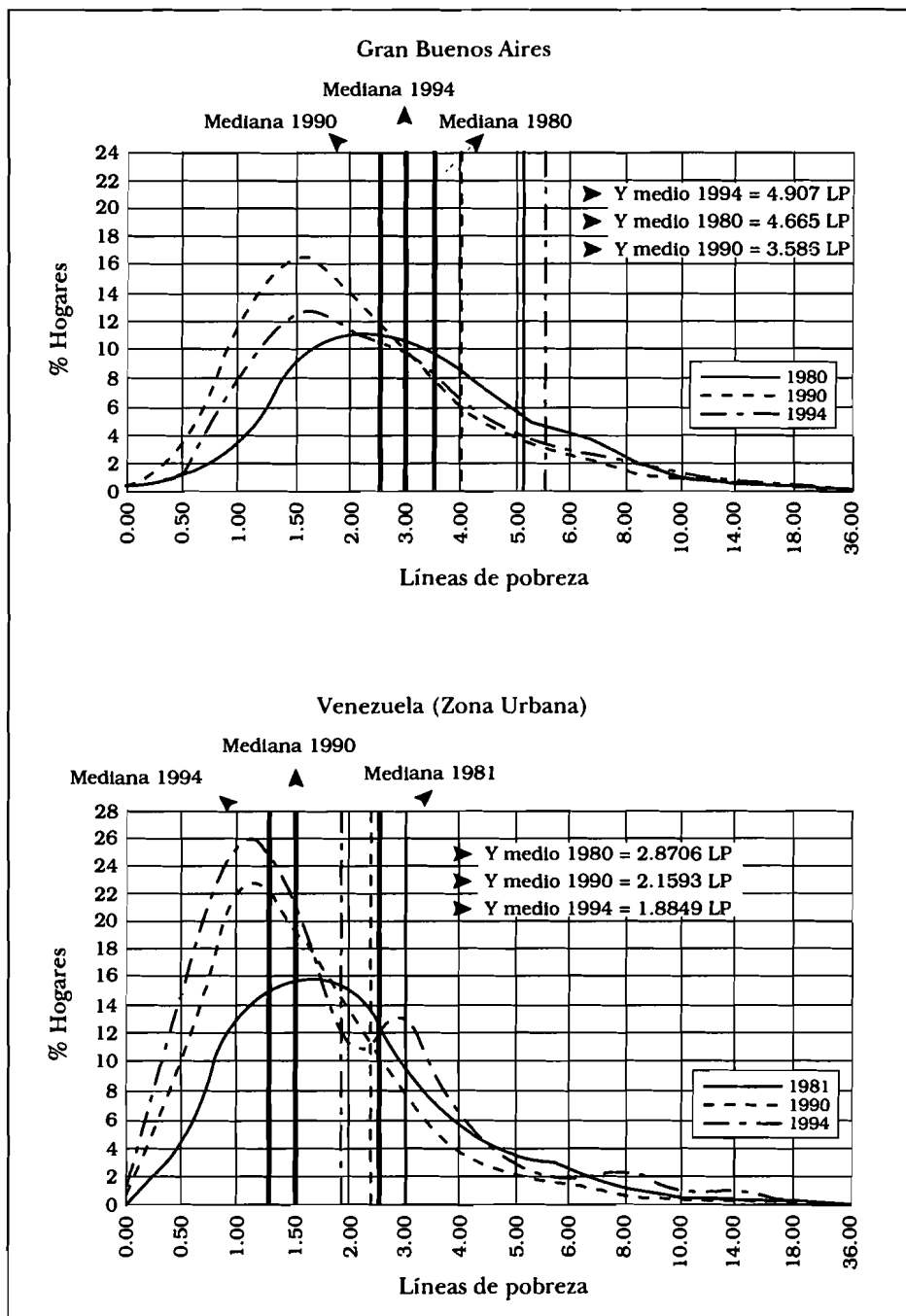
La focalización de los servicios públicos básicos en los más pobres, la privatización de servicios que eran anteriormente subsidiados y el incremento de la carga impositiva relacionada con la tenencia de vivienda, así como el fuerte ajuste del sector público y el aumento de las brechas salariales entre los empleados administrativos, constituyen algunos de los elementos que afectaron con mayor énfasis a los sectores medios. Para ellos, la carrera ascendente intergeneracional se ha cortado o debilitado o tal vez, sería más adecuado señalar que, se ha restringido a un privilegiado porcentaje de la población.

En términos gráficos se podría decir que para los pobres puede existir la perspectiva de subir algún escalón, en cambio, para una parte significativa de los sectores medios, la escalera es de bajada.

El problema básico para los pobres es que el escalón que suben no los deposita en una zona de relativa seguridad, sino de alta vulnerabilidad. Esta zona de encuentro entre pobres y empobrecidos es dura para ambos. Ante todo es insegura y poco integrada. Para los que han logrado una subida relativa, ahora deben competir por puestos de trabajo —de cierta «formalidad»— con los que han bajado, lo cual es una lucha muy difícil. Por el otro lado, el espacio de la «informalidad» no es un espacio conocido para los empobrecidos (Minujin y Kessler, 1995; Minujin, 1995).

En el gráfico 2, se presenta la evolución de la distribución del ingreso medio de los hogares para dos casos que pueden ser paradigmáticos para la región: Argentina y Venezuela de 1980 a 1994. El primero se encuentra entre los países de ajuste temprano y Venezuela está en estos momentos inmersa en una crisis y posiblemente en el inicio de ese proceso. Esto se complementa con información sobre los cambios en el ingreso medio y

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TRAMOS DE INGRESO MEDIDO
EN LÍNEAS DE POBREZA ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de encuestas de hogares.*

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA

	Ingreso per cápita medio (en líneas de pobreza)	Coefficiente Gini
Argentina		
1980	4.555	0.365
1990	3.586	0.423
1994	4.907	0.439
Variación 80-90	-0.213	0.158
Variación 90-94	0.3684	0.037
Brasil		
1979	3.210	0.493
1990	3.160	0.535
Variación 79-90	-0.016	0.084
Costa Rica		
1981	2.952	0.328
1990	2.575	0.345
1994	3.106	0.363
Variación 81-90	-0.128	0.051
Variación 90-94	0.2062	0.052
Venezuela		
1981	2.871	0.306
1990	2.159	0.378
1994	1.884	0.380*
Variación 81-90	-0.248	0.235
Variación 90-94	-0.127	0.005**

* = Datos correspondientes a 1992. / ** = Variación 1990-1992.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de encuestas de hogares-CEPAL y Panorama Social de América Latina 1995.*

coeficiente de Gini³ (Cuadro 1) para dichos países y Costa Rica y Brasil durante el mismo período.

En todos los casos se observan algunos comportamientos similares. Los ochenta significaron un fuerte retroceso para los países de la Región. Tanto el ingreso medio como la mediana sufrieron descensos importantes y el coeficiente de Gini se incrementó. El ingreso medio de los hogares disminuyó en

3 En el análisis de los cambios en la distribución del ingreso se utilizan tres medidas complementarias; dos de posición, la media y la mediana, y una de desigualdad, el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini mide la distancia entre la distribución del ingreso de una población y una situación de total equidad. En este último caso el coeficiente Gini toma el valor cero y a medida que se pasa a una situación más inequitativa, toma valores mayores, acercándose a uno. La mediana corresponde al valor del ingreso que divide a la población en dos mitades. La evolución de estos tres indicadores permite analizar cómo se ha modificado la forma de la distribución.

general en más de media línea de pobreza (LP)⁴ y en el caso de Argentina, la caída fue de más de una LP. El descenso de la mediana fue todavía más fuerte en la mayoría de los casos. Esto muestra que en los ochenta se produjo un fuerte proceso de empobrecimiento, aumentó la inequidad y empeoró no sólo la situación de los sectores pobres sino también la de los sectores medios.

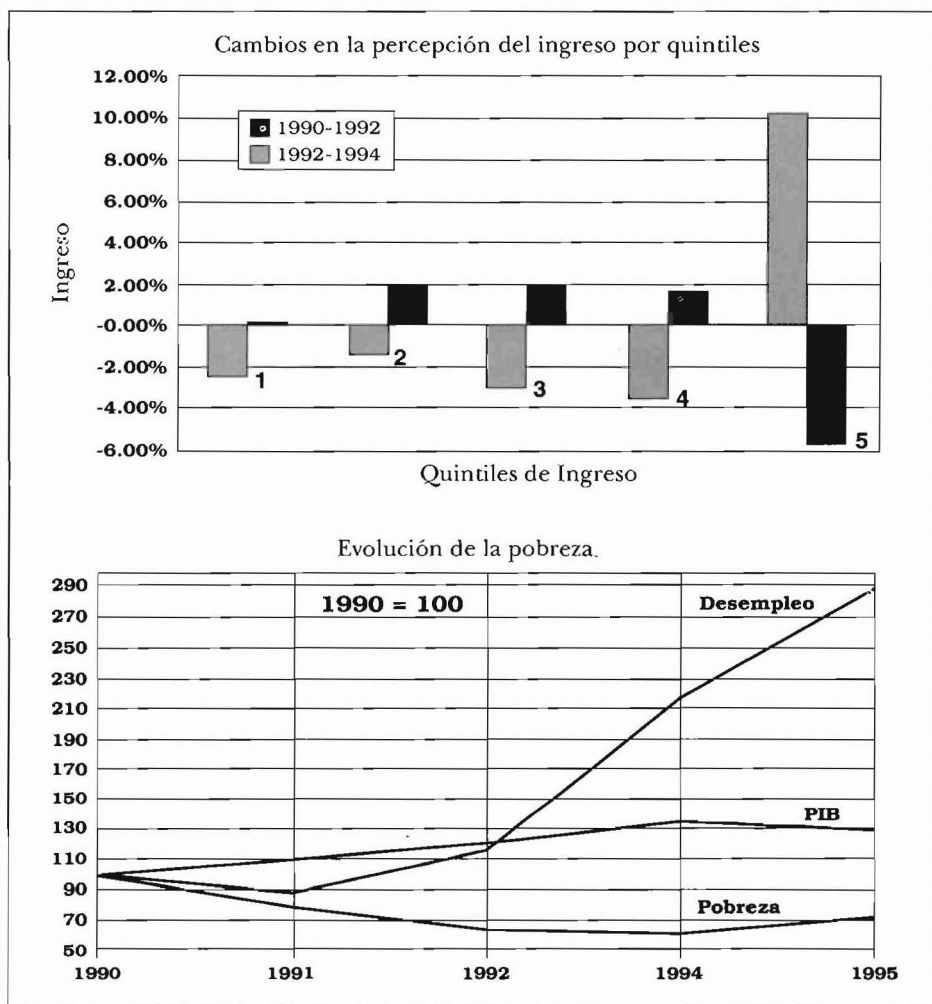
Los comienzos de los noventa han traído un mejoramiento en el ingreso de los hogares en algunos países de la región, pero esta mejora no sólo no ha permitido retornar a una situación similar a la de principios de los ochenta, sino que muestra cambios, en la distribución, que posiblemente se mantengan en el futuro. La distribución en la actualidad ha sido el resultado de la «recuperación» económica y, fundamentalmente, de la disminución de la inflación. Como consecuencia de la política de estabilización y la desaparición del denominado por algunos «impuesto inflacionario» que era altamente regresivo, disminuyó el porcentaje de población por debajo de una LP. Sin embargo, se verifica un incremento relativo de la proporción de hogares ubicados entre 1 y 1.5 de LP y entre 1 y 2 LP, es decir de situaciones de alta fragilidad y a la dependencia de la coyuntura económica. Los sectores medios no se han recuperado y se observa un «deslizamiento» hacia abajo, que abarca hasta 3 a 5 LP. Esto indica que si bien un conjunto de hogares pasó a tener un ingreso superior a una línea de pobreza, se produjo una concentración en una zona que podríamos denominar de vulnerabilidad.

Finalmente, aún en un período de recuperación económica, la desigualdad en la distribución del ingreso siguió aumentando. En el caso de Argentina, el coeficiente de Gini pasó del 0.365 en 1980 a 0.423 en 1990 y a 0.439 en 1994. Para Costa Rica, la evolución ha sido de 0.328 a 0.345 y a 0.363 para los mismos años. Analicemos esta evolución para los dos países presentados en el gráfico 2.

En el caso de la Argentina es posible observar lo sucedido en los noventa diferenciando entre 1990-92, período en el que se dan las más fuertes medidas de ajuste y estabilización, y 1992-94. La recuperación del ingreso se ve reflejada en aumento del ingreso medio que se ubica por encima del de 1980. Sin embargo la mediana es levemente superior a la de 1990 e inferior a la de 1980. Esto, sumado al incremento del coeficiente de Gini, indica una mayor concentración del ingreso simultáneamente con una concentración de hogares con ingresos entre 0.5 y 2 LP. Es decir, ricos más ricos y sectores medios y pobres agrupados en una zona de vulnerabilidad.

4 La línea de la pobreza (LP) constituye una de las metodologías clásicas para la medición de la pobreza. El uso de la LP como unidad de medida permite «deflactor» la distribución con relación a un indicador que tiene sentido analítico en términos de la dinámica de la pobreza, posibilitando la comparación en el tiempo y entre países. La LP se define a partir de una canasta mínima de alimentos y otros bienes que permiten cubrir las necesidades básicas. Esta canasta es valorada a precios de mercado y el resultado constituye la LP. Las familias cuyo ingreso per capita es inferior a la LP, son pobres y aquellas cuyo ingreso no alcanza a cubrir la canasta de alimentos, son indigentes. Existen diversas técnicas para la construcción de LP (Beccaria y Minujín, 1991; CEPAL, 1993).

Gráfico 3
ARGENTINA (GRAN BUENOS AIRES)
CAMBIOS EN LA PERCEPCIÓN DEL INGRESO POR QUINTILES
1990-1992, 1992-1994 Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1990-1995



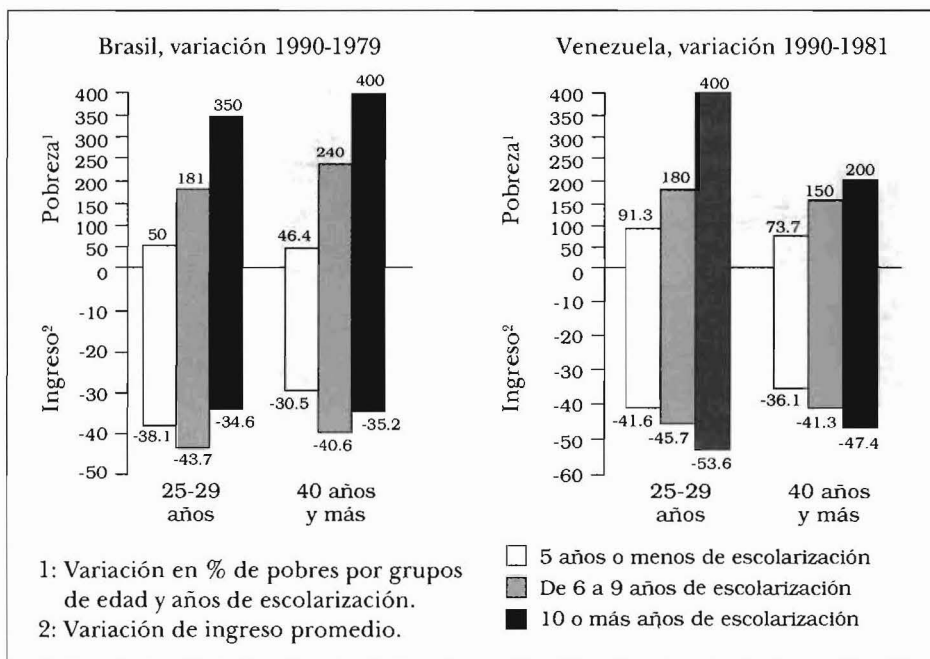
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de Encuestas de Hogares.*

El análisis comparativo del período 1990-1992 y 1992- 1994 (ver gráfico 3) permite señalar que luego de una mejora inicial durante el período de «recuperación» y fuerte descenso de la inflación, que llevó a una disminución de la pobreza y un mejoramiento de los distintos quintiles de ingreso, se produce un retroceso en estos indicadores con un importante incremento del desempleo a niveles anteriormente desconocidos en el país. Es particularmente interesante observar qué ocurre con los cambios en la percepción del ingreso en esos dos períodos. Entre 1990 y 1992, el segundo, tercer y

cuarto quintil incrementaron su participación. Sin embargo, entre 1992-1994, cuando el efecto dado por la caída de la inflación se absorbe, el único quintil que parecería beneficiarse con el sólo efecto crecimiento es el más alto, observándose una caída más pronunciada en los quintiles tres y cuatro. En el caso de Venezuela, dado el proceso económico que está viviendo, la situación ha continuado empeorando durante los noventa. Entre 1980 y 1990 el ingreso medio bajó de 2.9 LP a 2.2 LP y en 1994 estaba en 1.9 de LP. También el valor de la mediana disminuyó significativamente. La pobreza se incrementó en términos absolutos y relativos.

El gráfico 4, proporciona información adicional, sumamente interesante que sustenta el análisis realizado en este punto. Se puede observar que en los ochenta fue, en términos relativos, mayor la caída en los ingresos entre los que tienen 6 a 9 años de estudios que entre los de menor nivel de educación. También puede observarse que la caída es significativa entre los que tienen mayor nivel educativo. Así, en el caso de Brasil, los que tenían entre 6 a 9 años de estudio perdieron más del 40% de sus ingresos. Esto sucede en dife-

Gráfico 4
VARIACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA E INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR GRUPOS DE EDAD Y AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN EN ÁREAS URBANAS



Fuente: Elaborado por el autor basado en datos de encuestas de hogares de CEPAL, publicadas en Panorama Social 1993.

rentes periodos del ciclo activo. Así mismo, se evidencia que en algunos grupos, tales como los de 10 y más años de estudio, la pobreza —prácticamente inexistente a comienzos de los ochenta pasa a tener un peso considerable en los noventa. El incremento relativo de la pobreza en estos grupos es mayor que en la de bajo nivel de educación.

El empleo

Como se ha señalado con anterioridad, uno de los elementos claves —tal vez el central— para garantizar una adecuada inclusión social y productiva, lo constituye la posesión de un empleo de «calidad»; un trabajo que garantice, con un considerable margen de estabilidad, para su poseedor y su familia, el acceso a los bienes y servicios básicos y a los constituyentes de identidad compatibles con una ciudadanía plena. Empleo de calidad no necesariamente implica un trabajo asalariado con contrato permanente, sueldo medio o alto y cobertura legal y social; denota en muchos casos una amplia gama de trabajos no asalariados que responden a las aceleradas transformaciones tecnológicas y de producción que se observan en la actualidad.

A continuación, se hace un análisis sintético de la evolución del empleo en la región, especialmente en la década del noventa, con el objetivo de proporcionar los elementos que permitan visualizar la contribución de las tendencias actuales del empleo al aumento o la disminución de la desigualdad.

La década del ochenta representó para América Latina un período particularmente difícil; el estancamiento e incluso la caída del producto se vio acompañada por altas tasas de inflación y por un endeudamiento externo muy alto, elementos que llevaron a la aplicación de estrictos programas de estabilización y ajuste. Como consecuencia, hubo un incremento del empleo informal que pasó del 40.2% en 1980 al 47.0% en 1985 y al 52.1% en 1990.⁵ El salario real sufrió un descenso significativo; en 1990 era un 31% más bajo que en 1980 y el industrial un 13%. El sector público fue uno de los sectores más afectados por la baja salarial. A pesar de que la transición demográfica ha implicado una desaceleración en el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países, la creación de empleo en los ochenta, y como veremos, también en los noventa, fue mayoritariamente de baja calidad y además resultó insuficiente. Importantes sectores de ingresos medios vivieron un período de empobrecimiento en un sentido doble y mutuamente potenciador; por una parte, algunos perdieron sus empleos, otros sufrieron una baja significativa en sus ingresos y

5 Porcentaje de trabajadores por cuenta propia, en microempresa y servicio doméstico respecto al empleo no agrícola.

muchos se vieron obligados a pasar de asalariados a cuenta propia. Por otra parte, perdieron beneficios sociales o vieron caer dramáticamente la calidad de los servicios a los que tenían acceso.⁶

Los noventa comenzaron con una reactivación económica y con políticas de ajuste que incluían programas compensatorios. El elevado optimismo de esos momentos se vio empañado por la crisis financiera del 94-95 que mostró la enorme fragilidad del proceso de crecimiento. El optimismo también se vio disminuido al comprobarse las debilidades del modelo en cuanto a su capacidad de generación de empleo y su negativo o nulo efecto sobre la redistribución del ingreso.

La evolución reciente del empleo permite señalar algunas características que posiblemente perdurarán en el futuro inmediato y pueden tender a cristalizarse. Esta evolución es el resultado de las tendencias propiciadas por la apertura económica, globalización de los mercados, privatización, desregulación y flexibilización laboral, y reforma del Estado. Las características más relevantes serían:

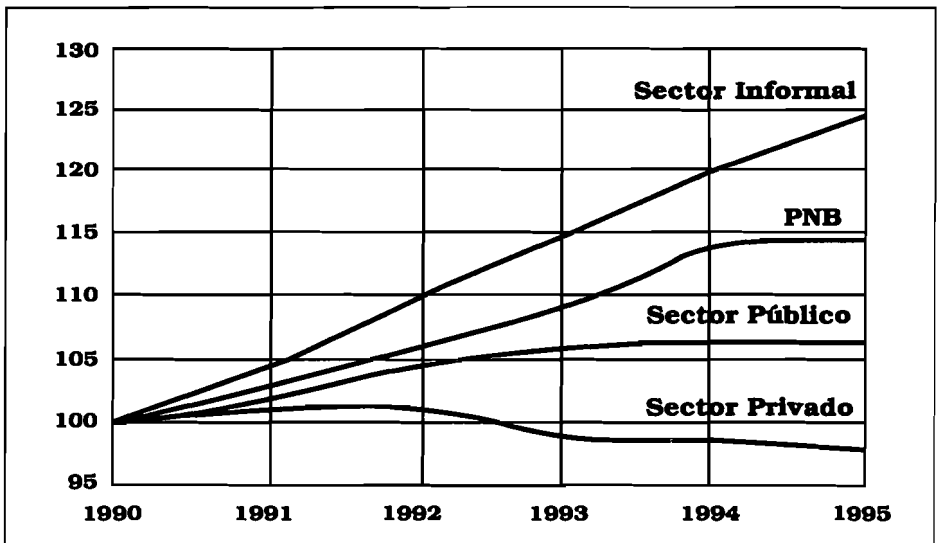
- Se ha diferenciado un sector de empleo de alta productividad, de asalariados con calificación profesional o técnica. Aquí generalmente, aumenta la productividad y el producto pero muy escasamente el empleo.
- Se ha ampliado la brecha salarial y se ha agudizado la concentración del ingreso entre los sectores económicos orientados al sector externo o insertados en algún nicho específico y los otros sectores de la economía. Igualmente, se han aumentado las diferencias intra sectoriales y entre los diferentes niveles de calificación, especialmente entre los obreros y empleados calificados y los no calificados.
- El empleo público ha mantenido su tendencia a la baja en términos relativos al sector privado. Los salarios reales de ese sector también han disminuido.
- El empleo de baja productividad e informal es el que ha tenido mayor nivel de expansión.
- El desempleo, en particular el de jóvenes y jefes de hogar, ha tendido a incrementarse en varios países de la región, especialmente en México y Argentina. En Argentina por ejemplo, en mayo de 1990, la tasa de desocupación para el aglomerado urbano era de 8.6%, en 1994 había ascendido a 10.7% y en 1995 a 18.4%. Si además del desempleo abierto se incluye el subempleo, en mayo de 1996 la tasa ascendía a 30.1%. En otros países el desempleo no se ha incre-

6 Una explicación del proceso social durante la década de los ochenta, incluyendo una análisis de los indicadores y el gasto social figura en Bustelo, 1994.

mentado por la rápida expansión del sector informal, de baja productividad y bajos salarios. En resumen puede señalarse que si bien existe un consenso general sobre la necesidad de que exista crecimiento económico para la creación de empleo, ésta es sólo una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente. La tendencia prevaleciente demuestra que la generación de empleo de calidad es baja y el mayor dinamismo se encuentra en el empleo informal o de baja productividad, mientras que el desempleo abierto muestra una tendencia ascendente. En el gráfico 5, se puede observar por una parte, el significativo incremento del empleo informal; 8 de cada 10 nuevos empleos corresponden a este sector y por otra, el continuo decrecimiento del tamaño del sector público. También se puede ver que el empleo en las empresas grandes del sector privado ha crecido pero con una elasticidad de sólo 0.47, muy inferior a la del empleo total que asciende a 0.83 (Tockman, 1996).

Con base en esta evidencia, es posible presumir que la capacidad del modelo económico prevaleciente en la Región de reducir la desigualdad laboral es limitada. Por el contrario, en muchos países ha tendido a incrementar las brechas y los diferenciales (Stewart, 1996).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO Y EMPLEO 1990-1995
(ÍNDICE 1990 = 100)



Fuente: Víctor Tockman 1996

La exclusión

El concepto de exclusión no es un concepto absoluto sino relativo en un doble sentido. Por una parte, constituye la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de algo cuya «posesión» implica un sentido de inclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales como trabajo, familia, educación, vivienda, afecto, pertenencia comunitaria, etc. No se trata de un concepto dicotómico que divide a los individuos o grupos en dos; existe una serie de situaciones intermedias entre ambos estados.

Por otra parte constituye un concepto relativo porque varía en el tiempo y en el espacio. Así ser analfabeta, que en nuestros tiempos constituye un significativo elemento de exclusión de la «vida moderna», no lo era en el pasado. En el presente, la religión constituye un elemento de inclusión/exclusión en algunos países y no en otros.

La preocupación respecto a la exclusión, concebida como una problemática que afecta a porciones significativas de población, y el concepto en sí mismo, podríamos decir que emerge con la sociedad moderna y es tratada fundamentalmente por la teoría social y parcialmente desde la teoría económica en términos de la distribución del ingreso y la riqueza, tal como se mencionó previamente en este trabajo (Grazier, 1996).

Desde distintos enfoques, Auguste Comte, Max Weber y Emile Durkheim, abordaron el tema de la conformación y la cohesión social. La denominada «cuestión social» estuvo fundamentalmente dada por la preocupación de la inclusión de las crecientes masas de pobres al proceso abierto por la «revolución industrial» y por el mantenimiento de la cohesión social. La «asalarización» ha constituido el gran mecanismo de inclusión social durante buena parte de este siglo y el Estado de bienestar su complemento (Castel, 1995; Schanarper, 1996).

El concepto de inclusión constituye un concepto multifacético que se dirime en distintas esferas interrelacionadas. De ellas se pueden priorizar las que significan integración política, integración económica e integración social. La inclusión/exclusión política está directamente ligada con lo que puede denominarse ciudadanía formal y con la participación o no como ciudadanos en la marcha de la sociedad. La inclusión económica y la social están relacionadas con la participación en la vida colectiva y pueden distinguirse dos ejes; el que se refiere al empleo y la protección social: la inclusión económica y el que toma en cuenta las interrelaciones individuales y colectivas en el contexto de lo que se ha denominado el capital social y que demarca la inclusión social.

El análisis empírico realizado anteriormente, en términos de distribución del ingreso y empleo, se relaciona fundamentalmente con la problemática

tica de inclusión económica. A continuación se presenta en forma esquemática cómo entendemos la situación social prevaleciente en términos de inclusión económica y social.

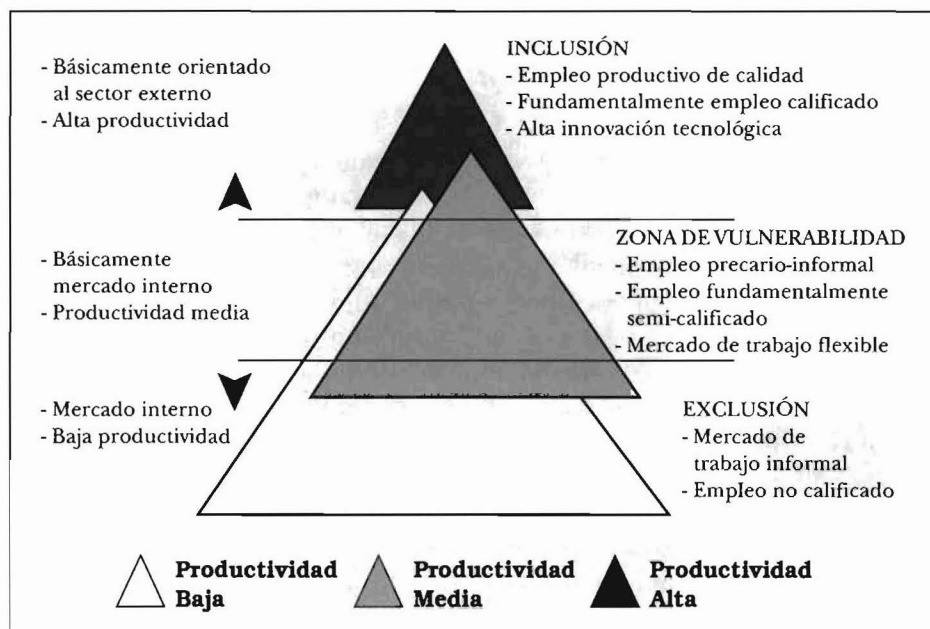
Inclusión económica

En un escenario globalizado y de economías abiertas, se pueden distinguir distintos niveles de inclusión económica de acuerdo con el grado de integración que se tenga en el modelo de economía abierta. El mayor dinamismo e inclusión está dado por aquellos sectores o empresas que se han insertado en la economía global, es decir, que una parte significativa de su producción se orienta al mercado externo. En general, los distintos niveles de inclusión con la economía internacional corresponden a distintos niveles de productividad y condiciones de trabajo. Así pueden diferenciarse tres estratos de productividad/inclusión —alta, media y baja— que han sido un rasgo básico de las economías latinoamericanas. Paralelamente y como ya se señaló, el concepto «inclusión económica» se relaciona con la inserción de los individuos en el mercado de trabajo; con las características, calidad y modalidad del empleo y el nivel de ingresos a los que han tenido acceso, lo cual es función de los distintos niveles de productividad de una economía particular.

En este sentido, con base en las tendencias analizadas, la población trabajadora se puede desagregar en tres grandes grupos. El primero está conformado por la población «incluida», una minoría que se caracteriza por estar vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo. Las empresas que generan este tipo de empleo han sido responsables en buena medida del incremento del producto en los noventa. En términos generales se trata de esquemas de producción intensivos en capital, cuyo nivel de generación de empleo es bajo. También integran esta «zona de inclusión» algunas empresas medias o pequeñas de productividad media, que están articuladas con otras empresas plenamente incluidas, proveyéndolas básicamente de servicios cuya capacidad para generar empleos es bastante limitada.

El segundo grupo se ubica en la «zona de vulnerabilidad», en la cual operan empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno. Se denomina zona de «vulnerabilidad» porque los individuos viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión. Este grupo abarca a un número importante de trabajadores semi calificados y no calificados, e incluye una alta proporción de trabajadores del sector público. En este caso no se encuentran situaciones que se pudieran denominar empleo de «calidad», entendiéndose por tal el que proporciona simultáneamente altos ingresos, permanencia laboral y cobertura social, ya sea por el tipo de contrato laboral, por las expectativas futuras o por el nivel de ingreso.

Gráfico 6
INCLUSIÓN ECONÓMICA



El tercer grupo que lo conforman los «excluidos», comprende un gran porcentaje de la población trabajadora. En su mayoría son empleados no calificados, vinculados a empresas «tradicionales» escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno. También se encuentran en este grupo los «cuenta propia», o trabajadores independientes no calificados. Se trata de trabajadores informales, cuyo volumen, tal como hemos analizado anteriormente, es el que más ha crecido en la región. En el gráfico 6 se presenta una imagen visual del concepto de inclusión económica.

Ahora bien, la estructura de la inclusión económica está estrechamente relacionada con la de «inclusión social», la cual considera aspectos pertinentes al capital social de la familia y de la comunidad, la cobertura de salud, educación, seguridad social y el ingreso familiar, entre otros (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Castel, 1995). El tipo de empleo y el nivel de ingreso constituyen los elementos de conexión entre la inclusión económica y la social. Pero el pasaje de un tipo de inclusión a otro no es automático; el tamaño y la composición familiar, la pertenencia a uno u otro sector social, el capital cultural y social acumulado, etc, pueden hacer que alguien que tiene un empleo informal o precario pudiese eventualmente estar socialmente integrado e inversamente. En el primer caso se pueden encontrar los hijos de familias de sectores altos, en el segundo los sectores más discriminados de la sociedad.

Inclusión social

Al igual que en el caso anterior, la población se puede clasificar en tres grandes grupos disímiles entre sí: los plenamente incluidos, los vulnerables y los excluidos.

La población plenamente incluida comprende a las familias de los estratos medios altos y altos de la población. Se trata de familias que tienen no sólo cubiertas sus necesidades básicas sino que tienen una base de sustentación altamente estable en términos de capital económico y social. Pertenecen también a este grupo familias de sectores medios, que si bien han sido sacudidos por el proceso de ajuste, han mantenido o logrado nuevas vías de inclusión pero su calidad de vida ha empeorado. En el otro extremo se encuentran los excluidos, grupo al que pertenecen las familias que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y con dificultades de acceso a los servicios básicos, etc., que los deja fuera de los canales de socialización prevalecientes. Si bien la zona de «exclusión» está conformada por pobres «estructurales»⁷ y por algunos «nuevos pobres», la misma no coincide necesariamente con los pobres, definidos estos como los que están por debajo de la línea de pobreza.

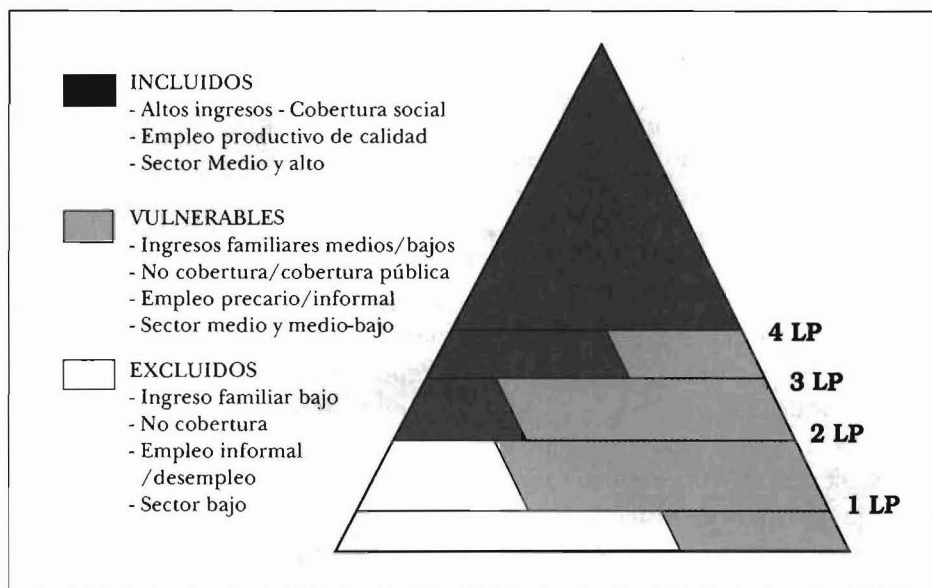
La zona de vulnerabilidad está formada por sectores pobres que tienen o buscan alternativas de inclusión y por sectores medios empobrecidos que han ido perdiendo canales de inclusión. Esta es la zona que se ha ido ampliando en los años recientes hasta abarcar a amplios grupos de la población. Los que están en esa situación tratan, ante todo, de mantenerse en la misma, buscando no seguir cayendo o no retroceder. Las posibilidades de pasar a la zona de inclusión incompleta y de ésta a la de inclusión plena son bajas, ya que depende de una serie de condiciones que van desde los niveles de educación y el punto del ciclo vital en que se encuentra la familia o los individuos, hasta aspectos relacionados con el arrojo, la suerte, etc.

En la zona de vulnerabilidad se da una suerte de lucha en la que se hacen valer las ventajas comparativas que tiene cada uno de los grupos. Los «pobres estructurales» se mueven con mayor habilidad en el mercado informal y de servicios no calificados, mientras que los «nuevos pobres» lo hacen en el comercio formal y los servicios semi-calificados.

Ninguno de estos grupos es estable ni rígido; existe un dinamismo social, en buena medida dado por una movilidad descendente, pero también por

7 Se denominan «pobres estructurales» a aquellos que provienen de una pobreza histórica. Generalmente tienen características que se supone tienen los sectores pobres; bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social. Los «nuevos pobres» están integrados por sectores medios empobrecidos como consecuencia del proceso de ajuste económico reciente. No se trata de situaciones coyunturales sino de una pérdida permanente de su capital (Minujín y Kessler; 1995).

Gráfico 7
INCLUSIÓN SOCIAL



logros básicamente individuales. El grupo vulnerable está frente a lo que podríamos denominar un proceso de desigualdad dinámica.

En el esquema de Integración Social que se presenta en el gráfico 7, se pueden visualizar estos grupos y su relación con la estructura de ingresos y pobreza.

Como puede observarse, no existe una coincidencia absoluta entre la pobreza medida en términos de línea de pobreza (LP) y la situación de exclusión. Dentro de las familias cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza, se encuentra un significativo porcentaje de asalariados que si bien tienen un bajo ingreso, cuentan con un empleo permanente con cobertura social que los coloca más en una situación de vulnerabilidad social que de exclusión. Por el contrario, familias con ingreso superior a 1 LP pueden estar viviendo en condiciones de alta precariedad que los coloca en una situación de creciente exclusión. Tal es el caso de muchos pobres «estructurales» que aunque mediante el trabajo del grupo familiar, incluidos los niños, logran obtener un ingreso corriente superior a 1 LP en el mercado informal, no les será posible quebrar el círculo de la pobreza. Así, el grupo de los excluidos, si bien está conformado por aquellas familias en situación de pobreza extrema, también lo integra un conjunto de «no pobres».

Por otro lado, se encuentran el creciente grupo de familias en situación de vulnerabilidad. A este grupo pertenecen tanto los pobres que se encuentran en una relativa movilidad ascendente con ingresos que pueden o no

estar por encima de 1 LP, como los sectores medios empobrecidos o en proceso de empobrecimiento, cuyos ingresos pueden alcanzar hasta 4 o 5 LP dependiendo del país.

La situación de inclusión social se relaciona básicamente con el proceso o el recorrido vital de los individuos y las familias. Por ello, familias con ingreso medio pueden encontrarse en un proceso de deterioro que los lleve a situaciones de alta vulnerabilidad. Una alta proporción de los denominados «nuevos pobres» se encuentra entre el grupo de los vulnerables.

La sociedad que se avizora

La evidencia y el análisis que se ha realizado en este apartado señalan que las políticas económicas y sociales que predominan en la región están generando situaciones de vulnerabilidad y exclusión para amplias porciones de la población. Se ha visto que la desigualdad ha aumentado y que el empleo generado por el crecimiento económico tiene una elasticidad menor a uno y que en su mayor parte se trata de empleo informal, de baja productividad y en condiciones de precariedad.

¿Implica esto una suerte de dualización de la sociedad, ricos por un lado y pobres por el otro? No parecería ser así. Se trata de una conformación mucho más compleja, en la que la dispersión de los sectores medios, con un empobrecimiento significativo de muchos de ellos, la urbanización de la pobreza estructural, la aparición de nuevos «nuevos ricos», conforman un mapa social distinto al que se reconocía hace una década.

Desde la óptica de las políticas sociales, y más en general desde las políticas públicas, resulta crucial contar con una hipótesis respecto a las tendencias prevalecientes y tipo de sociedad que se está conformando. Sólo con base en las mismas y en objetivos consensuados respecto a la direccionalidad que se busca, es posible discutir la orientación y contenido de las mismas.

La hipótesis que se está formulando, y que se sustenta empíricamente, es que la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogeneizado. La concentración del ingreso ha aumentado, es decir hay ricos más ricos, pero simultáneamente una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido mientras que, en algunos países, los más pobres han mejorado su situación relativa, reflejado en un incremento de la mediana y media de ingresos.

Esto último no implica que el problema de la pobreza no esté presente o no se haya agravado en América Latina. Sino que, por una parte, el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se deben incluir no sólo a los pobres «históricos», sino también a los «nuevos» pobres provenientes de sectores medios empobrecidos. Estos «nuevos» pobres, además de características socio-demográficas distintas, tienen formas de relaciones sociales y mo-

dos de integración disímiles de los pobres «históricos». A esto se ha agregado una amplia zona de vulnerabilidad económica y social, de grupos no incluidos en la nueva modalidad de economías abiertas. Las situaciones de inclusión plena abarcan a un privilegiado conjunto de la población, algunos de los cuales acumulan una significativa porción de la riqueza. Entre ambos grupos se presenta una diversidad de situaciones de semi-inclusión que establecen un continuo entre los mismos. Finalmente cabe señalar que no se trata de situaciones estratificadas, en particular en la zona de vulnerabilidad existe un dinamismo dado por el proceso de cambios que se está viviendo, produciéndose una suerte de «desigualdad dinámica» la que cambia su contenido y quienes la integran (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Como se mencionó, esto permite avizorar no una situación de dualidad, pero si, sociedades con amplios sectores de la población desintegrada o no plenamente integrada. Como se dijo, esta desintegración se da en distintas esferas de la vida social y con diversidad de grados. De continuar la tendencia prevaleciente, entraremos en el Siglo XXI con serios problemas de integración social e inequidad sin resolver, con una mayor diversidad y amplitud de situaciones de vulnerabilidad social. Es posible, y deseable, que en algunos países haya circunstancialmente disminuido la pobreza extrema e inclusive, en términos relativos, la pobreza total. Sin embargo, es altamente probable que los signos de desintegración social, política, cultural y los «problemas» sociales se hayan incrementado.

En concreto, se postula que salvo que se efectúen modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales de modo que, no continúen «esquivando» explícitamente la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad social se mantendrá en sus niveles actuales o aumentará y, la vulnerabilidad social continuará incrementándose y alejando las posibilidades de construir sociedades integradas en términos del ejercicio de derechos y ciudadanía.⁸

MODELOS DE CIUDADANÍA

Cuando un estilo o modelo de política social se hace hegemónico, una de sus primeras funciones es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual. En el caso de América Latina, la perspectiva

8 El concepto de capital social es más abarcador que el de capital humano, pues incluye el conjunto de prácticas y redes políticas y sociales, prevalecientes, así como, su desarrollo histórico. Robert Putnam en un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia, muestra que este es un elemento clave para el desarrollo económico e institucional (Putnam, 1995).

de una política económica neoconservadora basada en el denominado «consenso de Washington» que implica, según veremos, una visión muy particular de los derechos sociales y la ciudadanía, ha conseguido implementar un enfoque de política social a la que pareciese no existir una posibilidad distinta viable, equitativa y eficiente. Veremos que ello no tiene ningún fundamento.

Siguiendo el planteamiento realizado en la parte primera de este trabajo, en donde revisamos históricamente la política social como un proceso de expansión de derechos, veremos que hay esencialmente dos modelos rivales de ciudadanía que hoy disputan la orientación conceptual de la política social en América Latina. Sin embargo, debemos aclarar antes qué se entiende por modelo. En nuestro caso, se usa la palabra modelo en el sentido de paradigma; como una representación simple de un conjunto valores y conceptos estructurados con un cierto nivel de consistencia. En un modelo es posible reconocer y definir con relativa precisión el conjunto de dimensiones relevantes que estructuran el respectivo paradigma. A través de las distintas dimensiones que componen un modelo es posible entender y diferenciar dos paradigmas de ciudadanía que se han ido cristalizando en la historia de la política social. Ahora bien, los modelos no se dan en estado «puro» en la realidad, ya que ésta es por definición mucho más compleja. Aún así, los modelos posibilitan diferenciar las formas y/o diferentes estilos de política social en el mundo real y referirlos y catalogarlos en términos de dos formas básicas de ciudadanía.

El centrar la discusión sobre modelos de ciudadanía tiene la ventaja que permite analizar, a través de los mismos, las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. Después de todo, la política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía. La relación modelo de ciudadanía y política social permite entonces captar el sentido más profundo de una determinada política social qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de correspondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores —el modelo de ciudadanía— como fin. Este punto no es menor ya 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. Así por ejemplo, la descentralización como instrumento de política social puede ser postulada tanto desde un modelo de ciudadanía asistida como en uno de ciudadanía emancipada y en ambos casos, perseguir fines absolutamente diferentes: en un caso, diluir la «esfera de lo público» a lo «local», fragmentar la demanda de servicios y restringir la participación de las personas a los problemas específicos que los aquejan mientras que, en el otro caso, se trata de ampliar los espacios de lo público a través del ejercicio de una ciudadanía plena y la participación democrática.

Volviendo a nuestro punto entonces, podemos reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina. Uno es el modelo de ciudadanía asistida (CA) y el otro el de ciudadanía emancipada (CE). Para poder diferenciarlos se utilizan diez dimensiones que consideramos relevantes desde el punto de vista del desarrollo histórico de la ciudadanía, según figuran en el cuadro 2.

Para cada una de las dimensiones utilizadas y la conceptualización de los modelos se han tenido en cuenta los trabajos pioneros de Titmuss en el Reino Unido (Titmuss, 1958 y 1974) y de Varsavsky en América Latina (Varsavsky, 1971) así como, algunas elaboraciones posteriores (Bustelo, 1990 y Demo, 1995). Lo que sigue es una descripción sucinta de las mismas.

El Modelo de CA se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y puede reconocerse más recientemente en las formula-

Cuadro 2
MODELOS DE CIUDADANÍA

CIUDADANÍA	ASISTIDA	EMANCIPADA
IGUALDAD	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es «natural». Políticas gubernamentales distributivamente «neutras».	Objetivo importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan el proceso de acumulación.
SOLIDARIDAD	Dentro de cada estrato social. Alta competitividad. Individualismo posesivo. Para los pobres: asistencia.	Solidaridad social no competitiva. Cooperación, reciprocidad y simetría social. Altruismo.
MOVILIDAD	Competencia: los mejores triunfan. Los individuos «ascienden» por canales de movilidad «reconocidos»: p.e., el sistema educativo	Fuerte. Igualdad de oportunidades en educación, salud, ante la ley, etc. Habilitación a los conocimientos y «códigos» para ascender socialmente.
SOCIEDAD	Atomizada. Prioridad al interés individual y particular. Sociedad reducida a «relaciones sociales».	Sociedad como «Nosotros». Fuerte esfera pública. Comportamiento sistémico: complementariedades y reciprocidad.
INCLUSIÓN	A través del Mercado. Participación restringida: sólo para resolver problemas específicos. Los excluidos como «ciudadanía subsidiada».	Fundamental. A través del trabajo productivo. Participación amplia: social, política y económica. Ciudadanía emancipada. Democracia activa.

Cuadro 2 (Continuación)

CIUDADANÍA	ASISTIDA	EMANCIPADA
POBREZA	Pobres «objeto» de intervención de políticas gubernamentales. Focalización de programas para pobres.	Constitución de sujetos sociales autónomos. Prioridad sobre la distribución del ingreso y la riqueza: pobres y ricos.
GÉNERO	En estratos altos, incorporación de la mujer al modelo del varón. En estratos bajos, mujer en situación de precidadanía.	Equidad de género. Mujer con ciudadanía plena.
DERECHOS HUMANOS	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no «demandables».	Programa ético básico. Unidad de los derechos humanos: políticos, económicos y sociales.
ESTADO Y MERCADO	Estado mínimo y marginal. Mercado asignador de los recursos. El Mercado determina lo social y político. «El mercado» manda. Libertades negativas.	Estado activo y democrático. Fuerte «esfera pública». Mercado instrumento y no un fin. Mercado y eficiencia compatibles con regulación democrática. Libertades positivas.
POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA	Política Económica central y hegemónica. Política social marginal y posterior a la política económica. La economía es un fin en sí mismo. Concepción tutelar o de «ciudadanía asistida».	Unidad de la política social y la económica. Política económica es instrumental y no un fin y está sujeta a regulación democrática. Construcción de la nación «social». Inclusión social como «nosotros» y como ciudadanía plena.

ciones teóricas de Hajek (Hajek, 1944) y Freedman (Freedman, 1961) y de instituciones como el FMI y el Banco Mundial. Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en América Latina particularmente relacionados con el denominado «consenso de Washington» (Williamson, 1996).⁹

Se 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 arquetipo de modelo es el «hombre económico» el que maximizando su beneficio personal automáticamente beneficia al conjunto social.

⁹ Un recuento inteligente de una mirada «económica-ortodoxa» de la política social figura en Esping Andersen 1990.

Las libertades negativas magistralmente explicadas por Sir Isaiah Berlín en sus *Cuatro Ensayos sobre la Libertad* (Berlín, 1969) constituyen su vertebración teórica más profunda. Son libertades negativas 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. Así el Estado debe ser mínimo y no alterar ni interferir sobre el mecanismo autoregulatorio básico en el que se encuentran y optimizan socialmente los intereses de millones de vendedores y consumidores esto es, el mercado. El mercado es concebido como un mecanismo autoregulatorio, autónomo de la política y la política social y además, su lógica es hegemónica en la formulación de políticas públicas: por eso siempre hay que «escuchar» a los mercados.

No hay modelos ventajosos de cooperación: el estilo es el del «free rider» que tan bien describe Mancur Olson en su libro *La Lógica de la Acción Colectiva* (Olson, 1965). Al no existir el «bien público» (otro que el mercado) como algo superior al interés de los individuos no existe tampoco la posibilidad de políticas públicas.

La ciudadanía es concebida esencialmente de naturaleza civil. La ciudadanía política es sólo de derechos formales principalmente el derecho a elegir y ser elegido. Los derechos sociales no son demandables en un sentido positivo a menos que tengan una base contributiva p.e: un seguro social que consolida en una cuenta individual las contribuciones de cada persona juntamente con los benéficos calculados actuarialmente. Los derechos sociales en el caso de que sean asimilables a servicios sociales están sujetos a la disponibilidad de recursos: por eso son en realidad sólo «conditional opportunities» (Barbelet, 1988).

No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del Estado deben ser marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales deben concentrarse (focalizar) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando «redes de contención» y no sobre la distribución del ingreso. En este punto la política social de CA se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social (de ciudadanía «tutelada» por un líder) 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.

Las distintas formas de transferencias de ingreso a los pobres que implican la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social es esencialmente una ciudadanía subsidiada. Desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un

desincentivo y por lo tanto su uso debe ser marginal y transitorio. Es posible desarrollar políticas de salud y educación estatales mínimas fundamentadas en el capital humano y cuya estructura no escapa a la lógica privada: los individuos invierten en sí mismos calculando el retorno futuro de esas inversiones. También para enfrentar los imponderables y riesgos de la vida, los individuos deben capitalizar parte de sus ingresos en fondos privados o seguros que siguen una lógica actuarial individual. En este punto, la política social «cierra» con la económica ya que provee los fondos necesarios para aumentar el ahorro que se canaliza a la inversión a través del mercado de capitales. El modelo de CE reconoce otra tradición conceptual desde los tempranos pensadores utópicos incluyendo los socialistas y que culmina en los procesos que provocaron el desarrollo del denominado «Estado de Bienestar», con las reformas sociales impulsadas por los Fabians y Beveridge en Inglaterra, por G. Moller en Suecia (Olsson Hort, 1993) y en el ámbito académico por las contribuciones ya mencionadas de Thomas Marshall y Richard Titmuss. Para esta tradición el tema central lo constituye la igualdad social como valor central entendida principalmente como derecho de las personas —en tanto que miembros/socios de un esquema de cooperación social común— a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad —proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo— y también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.¹⁰

Un esquema de cooperación social implica la existencia de un «nosotros» como posibilidad de hacer viable una sociedad humana particular. No se niega a los individuos pero hay sociedad y en consecuencia hay esfera pública, en el sentido de una 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. El «nosotros» como propuesta concreta no es sino compartir una comunidad de argumentos: y esto consiste esencialmente en la definición de a dónde se quiere ir y cómo se pretende caminar. El «nosotros» se constituye así en la dimensión fundante de una sociedad lo que se hace más relevante en un mundo globalizado en donde se compite con otros proyectos sociales y productivos. Las libertades individuales en la forma de libertades negativas son importantes pero igualmente relevantes lo son las libertades positivas: ampliar el campo de las personas para acceder a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo. Así la igualdad más que una propuesta niveladora, es un proyecto habilitador.

10 Un trabajo similarmente conciso y claro sobre la dimensión de la igualdad en la política económica y social figura en Esping-Andersen, 1994.

Así planteada, la CE es por definición una propuesta socialmente inclusiva. Todos forman parte de la conversación a través de la cual se desarrolla una comunidad de argumentos. Y en la comunidad de argumentos hay algunos que son claves para reducir los múltiples aspectos a través de los cuales se reproduce la exclusión: el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permiten a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades. En la CE las personas no son «pacientes» —como objetos de tratamiento o intervención pública— sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación no se cuenta uno a uno, no es una sola, no es única. Implica como se dijo, una comunidad de argumentos una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática.

El mercado y la lógica de la ganancia no son sancionables en sí mismos pero son claramente posteriores. Aquí todas las instituciones políticas, económicas y sociales son analizadas según sus efectos sobre las personas, sobre mujeres y hombres, sobre las nuevas generaciones, sobre si contribuyen a emancipar o a generar dependencia, sobre si degradan, humillan, explotan concentran poder y riqueza sobre los que poseen igualdad de oportunidades.

Como se ve desde el análisis anterior existen y han cristalizado a través de la historia dos modelos rivales de ciudadanía y los dos pueden ser plausibles en la realidad de América Latina. Ahora bien, despejado el punto de que no hay alternativas corresponde tratar ahora el argumento sobre el carácter utópico-ideal y hacer algunas precisiones sobre el modelo de CE.

En primer lugar, existe una tensión natural y permanente entre cómo las sociedades son y cómo deberían ser de acuerdo a los valores de igualdad y solidaridad. Es por eso que una CE es social y democráticamente construible. Como lo explica Veca (Veca, 1996), esto presupone «una actitud de confianza razonable —no prometeica— en la posibilidad de diseñar, reformar, corregir y renovar instituciones políticas, económicas y sociales en la dirección coherente con la idea de igualdad». El carácter de construcción social implica superar una propuesta reducida al compromiso sólo individual o con un proyecto específico o, a la propuesta banal ridiculizada por R. Rorty (Rorty, 1992) de pretender que la gente sólo «sea más amable y generosa y menos egoísta».

En segundo lugar, no podría dejar de mencionarse que en el presente contexto de economías abiertas en donde se exigen mayores niveles de productividad e incorporación tecnológica, de desmantelamiento de la intervención estatal y en donde han aumentado las distintas formas de exclusión como la pobreza, las desigualdades, el desempleo y la precarización del trabajo, la nueva «gobernabilidad» exige la reducción de la política a

ser meramente el arte de gobernar los imperativos del sistema de mercado y la lógica de la ganancia. Un determinismo de esa naturaleza negaría toda posibilidad de libertad humana. En el contexto de una CE el rol de las personas no es el de meros espectadores sino el de participantes, habilitados para construir.

En tercer lugar, tampoco se plantea con la CE el regreso del «Gran» proyecto o el «Gran» experimento ni mucho menos resucitar las distintas variedades de «megadiscursos». No hay ninguna marcha ineluctable de la historia ni la promesa de una redención humana definitiva. La CE se construye democráticamente como un proceso de expansión —no necesariamente lineal— de una conversación compartida sobre cómo incluir a mujeres y hombres en la igualdad, en un «nosotros» que los libere de las distintas formas de exclusión económica, social y política.

LA «DESILUSIÓN» CON LO PRIVADO

América Latina ha vivido desde principio de 1990 un cambio profundo desde el modelo sustitutivo de importaciones con énfasis en el mercado interno y un fuerte rol estatal en la dirección del desarrollo, al modelo de apertura económica liderado por las exportaciones destinadas al mercado externo y en donde el rol más dinámico lo juega el sector privado. Esto ha dado surgimiento a una nueva relación entre lo estatal y lo privado basada en la crisis de la anterior modalidad de primacía de la administración del Estado sobre la sociedad civil. Endógenamente, el eje de ese proceso ha pasado predominantemente nos parece, por el carácter socialmente desestructurante de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos y su efecto directo sobre los bajos niveles de acumulación de capital, crecimiento económico y sobre todo, generación de bienestar. Exógenamente, la influencia más significativa proviene del cambio del patrón tecnológico en el que se impone una alta tasa de renovación en el sistema productivo a través de la incorporación de continuas innovaciones, crecimiento del valor agregado y la productividad. Nadie dudaría en afirmar que estamos viviendo hoy en América Latina un fuerte proceso de prioridad de la dimensión privada.

Albert O. Hirschman, ha hecho un provocador análisis de las oscilaciones de las preferencias de la gente entre lo público y lo privado y viceversa planteando que tanto los actos de consumo privado como los actos de participación en la vida pública se realizan porque se espera tener una satisfacción que si no se concreta, generan una desilusión. Hirschman hace un aná-

lisis histórico de estas oscilaciones siendo interesante rescatar sus observaciones sobre el surgimiento de lo privado con el ascenso del comercio y la industria en los Siglos XVII y XVIII en donde se legitimó el principio de que, «la búsqueda de nuestros intereses privados, materiales, es una forma enteramente legítima de la conducta humana, que en efecto puede ser preferible, desde un punto de vista de la sociedad, a una vida de participación intensa en los asuntos públicos». (Hirschman, 1986, pág.16).

No nos interesa debatir aquí si en la historia existe un movimiento pendular o no (Heller y Fehér, 1992). Pero creemos que en el caso de América Latina, el cambio del modelo sustitutivo de importaciones al modelo de apertura está relacionado a una oscilación entre lo estatal y lo privado. Se notará que utilizamos la palabra estatal y no público —esto último pensado como preocupación de todos— pues en realidad en la Región, no ha existido una desilusión con lo público sino con lo estatal que fue el estilo predominante en el modelo sustitutivo de importaciones. En América Latina no podría decirse a su vez que existió un entusiasmo claro con la primacía de lo privado. El movimiento podría ser registrado entonces en la Región como de dos desilusiones continuas de la siguiente manera: a una primera instancia de desilusión con lo estatal resultante de la superación del modelo sustitutivo de importaciones, parece seguir otra de desilusión con lo privado que podría dar lugar sucesivamente, a un movimiento de renaciente interés por lo público sin que ello signifique un regreso a las modalidades de intervención estatal y manejo macroeconómico propios del modelo sustitutivo de importaciones.

Gran parte de la oscilación del comportamiento colectivo sobre la dicotomía estatal-privado proviene de la desilusión con dos casos extremos. La creencia de que el Estado puede liderar de un modo exclusivo los procesos socioeconómicos, invadiendo esferas económicas en donde el sector privado tiene claras ventajas comparativas e interviniendo en áreas sociales en donde la participación democrática de las comunidades hubiese sido mucho más efectiva, no ha inducido un desarrollo sostenido ni expandido el bienestar. Las manifestaciones extremas de incompetencia estatal, arbitrariedad burocrática e ineficiencia en la gestión pública acompañadas con una fuerte expansión de la ilegalidad de los comportamientos y su impunidad, de la protección de privilegios corporativos y de garantías a reservas monopólicas, dieron lugar en América Latina al nacimiento de un proceso de fuerte desilusión con la dimensión de lo estatal. También puede afirmarse que, los efectos de una tal práctica política de primacía exclusiva de lo estatal en términos de generación de procesos inflacionarios que agudizaron la lucha distributiva concentrando aún más la riqueza y los ingresos, juntamente con el bajo dinamismo e incorporación tecnológica del sistema productivo fueron, legitimando la idea de que el retiro a lo privado —para unos, la familia, los amigos, las

asociaciones con fines específicos y para otros, la búsqueda de los intereses materiales— era una forma adecuada de responder a las circunstancias preferible desde el punto de vista social a una participación intensa en los asuntos públicos. A estas razones endógenas hay que añadir como se dijo, las exógenas, provenientes principalmente de las transformaciones tecnológicas, de la denominada «globalización» y de nuevas oportunidades emergentes en el comercio internacional.

A la afirmación de lo estatal en sus modalidades extremas, se ha respondido en América Latina con otra forma extrema de afirmación exclusiva de lo privado. Así se han implementado procesos sustantivos de reducción estatal con privatizaciones, desregulaciones y amplias descentralizaciones. Se ha restaurado el mecanismo del mercado no sólo como mecanismo de optimización de recursos sino cómo lógica económica hegemónica en las decisiones del sector público. Asimismo, se han dado incentivos al sector privado y toda suerte de garantías para la captación de inversiones y ahorro externo. Y aún cuando el sector privado no ha «respondido» en determinadas circunstancias —como el caso del sector financiero— en varios países de la Región, se han implementado formas impresionantes de «rescate» transfiriendo sustantivos recursos financieros públicos para restaurar su funcionamiento. Se ha organizado el mercado de capitales a través de la creación de fondos privados de pensiones, mediante los cuales también se han pasado sustanciales recursos desde la sociedad a la economía privada. Todo lo anterior ha sido implementado en un contexto de un discurso «anti-público» de fuerte promoción en todas las formas del interés privado de la ganancia, de su potencial socialmente benéfico, disculpando tanto su forma de obtención como su acumulación extrema. Desde el punto de vista económico, la aplicación de esta modalidad de «ajuste» conceptualmente compactada en diez medidas de política conocidas como el «consenso de Washington» (Williamson, 1996) ha tenido al comienzo efectos positivos en términos de control inflacionario, expansión del comercio externo y generación de crecimiento económico. Pero las limitaciones de este enfoque comienzan ahora a salir a la luz, pues, no se consigue solucionar entre otros, el tradicional problema de los bajos niveles de inversión de la mayoría de las economías de la Región de manera que gran parte de la transformación productiva tiene que financiarse a través de ahorro externo lo que aumenta el endeudamiento exterior. A su vez, el bajo dinamismo de las economías después de los episodios de México, ha tenido un impacto fuerte sobre la captación de recursos fiscales lo que induce a formas más severas de ajuste del sector público. El dramático impacto de este enfoque en términos de exclusión social fueron ya presentados en la sección segunda de este trabajo.

Ahora bien, en un contexto como el descrito anteriormente, corresponde interrogarnos sobre nuestra hipótesis principal según la cual comienzan haber señales en América Latina de una creciente desilusión con lo privado que abre posibilidades a un renacer del espacio de lo público. Son varias las razones concretas que aún en el heterogéneo contexto de los países de la Región apuntan en esa dirección:

- Las evidencias de que el estilo de políticas con que se ha implementado el modelo de apertura económica no incluye —ni incluirá— social, económica y políticamente a un gran porcentaje de la población. Los márgenes de desigualdad social aumentan y las posibilidades de acceder a un empleo productivo se restringen. Hay una preocupación emergente de que el tema prioritario de América Latina es un tema de redistribución y no solamente de lucha contra la pobreza, en donde el espacio de la solidaridad social y responsabilidad pública deben expandirse.
- La creciente preocupación de pérdida, la casi desaparición de los espacios de lo público del cual los ciudadanos ahora son «privados»: la escuela, el hospital y las distintas formas de protección social. Está resurgiendo una vigorosa corriente de opinión que demanda una discusión seria sobre el carácter público de la educación, de la salud y de los distintos espacios públicos como ámbitos de democratización.
- Los servicios públicos privatizados con garantías de provisión monopólica dejan a los usuarios en virtual desamparo tanto para verificar el monto real de los servicios que se prestan (p.e: en teléfonos, electricidad, etc) como para reaccionar ante eventuales alzas injustificadas en las tarifas. En América Latina las asociaciones de protección al consumidor no han tenido la vigencia ni el poder que tiene en los países desarrollados aunque los ciudadanos comienzan ahora a organizarse. No es que se desee volver al tipo anterior de prestaciones estatales pero la gente comienza a percibir la necesidad de definir adecuados marcos regulatorios públicos para la protección de sus derechos como usuarios.
- Las expectativas de que la economía ilegal y el enriquecimiento ilícito se reducirían y que las prácticas corruptivas serían eliminadas con el «achicamiento» del Estado no tan solamente no han disminuido sino que han aumentado. A la tradicional falta de confianza en las élites políticas dirigentes, se ha sumado una visualización de los empresarios que actúan sin escrúpulo con el poder económico suficiente para garantizar la realización de sus intereses. Detrás de cada político corrupto hay un empresario o intereses

concretos que lo promueven. La afirmación del interés individual y el premio al éxito económico, independientemente de códigos éticos, hacen implícitamente aceptables prácticas corruptivas (IDS,1996). Nuevamente crece una enérgica demanda en la sociedad por marcos regulatorios públicos de las actividades económicas privadas y de los funcionarios y muy importante, de un poder judicial independiente que garantice el cumplimiento pleno de las leyes y condene a los que no cumplen.

- La expansión de la riqueza y la «nueva» riqueza junto con la ostentación de la misma genera una visión del carácter concentrador y excluyente del proceso económico y por lo tanto, un «desengaño» con el estilo de políticas prevaleciente. Si bien la incorporación al consumo es un objetivo importante para la mayoría de la población, muchos se dan ahora cuenta de que no todos consumen ni en el mismo nivel. El carácter concentrador de las políticas prevalecientes se ha acentuado a su vez, a través de las privatizaciones, muchas de las cuales han sido realizadas en una modalidad no transparente. Crece la percepción de que quienes «vendían» servicios al Estado, en el modelo sustitutivo en muchos casos, se quedaron ahora con la posesión monopólica de importantes servicios públicos con una «garantía de renta» casi permanente.
- La percepción en aumento de que el funcionamiento espontáneo de los mercados no resolverá por sí sólo los principales desafíos en un modelo de apertura económica. El ejemplo de los países del sudeste asiático muestra claramente un rol significativo activo del Estado en políticas industriales y promoción de exportaciones. Al mismo tiempo, crece la convicción en la ventaja comparativa de generar mayor «capital social» para poder triunfar en un contexto de economías globalizadas en el que se debe competir con otros pueblos con similares proyectos de inserción económica internacional. Por último, la actual tasa de expansión demográfica y más aún, el exponencial aumento de la población en edad de trabajar hacen que, en América Latina, la demanda de bienes públicos tienda continuamente a aumentar.

Los argumentos expresados anteriormente no implican como se dijo, una vuelta al estilo estatista del modelo sustitutivo ni una confianza mayor en las élites políticas dirigentes, pero sí señalan claramente aspectos sustanciales en donde está creciendo un consenso sobre la necesidad de restaurar una esfera pública (Arendt, 1958). Este consenso, por demás, brota desde la Región misma, y no está acuñado por élites técnicas de dudosa imparcialidad y que bajo el nombre de «Washington» diseñan e implemen-

tan políticas para América Latina. Desde el punto de vista del debate económico el hasta ahora indisputado «consenso de Washington» comienza a ser debelado en su carácter ideológico y sus limitaciones técnicas (Stewart, 1996). La propuesta de un «neoestructuralismo práctico» (Rosenthal, 1996) se perfila como una alternativa mucho más realista para rescatar un mayor nivel de actividad estatal, de regulación del coeficiente de apertura de las economías y mayor énfasis en las fuerzas endógenas del desarrollo, de exigencias de esfera pública y de la necesidad de enfrentar de una manera más concreta y comprometida el tema de la redistribución del ingreso y la riqueza.

REFLEXIONES FINALES

Desde comienzos de la década de los noventa, está aconteciendo una gran transformación en América Latina debido al cambio del patrón productivo desde un modelo sustitutivo de importaciones a otro de apertura de la economía. Desde el punto de vista conceptual, dicho cambio ha tenido como base de sustentación el análisis económico ortodoxo expresado en el conjunto de medidas políticas impulsadas por el denominado «consenso de Washington». El «costado social» de dichas propuestas han sido claramente secundarias y marginales a la política económica dominada por una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y, con una concepción de «lo social» atomizada en el interés individual en donde el «consumidor» tiene más importancia que el «ciudadano». El modelo de valores que está por detrás de las políticas sociales implementadas se nutre principalmente del concepto de ciudadanía «asistida».

A mediados de la década es ya evidente que las políticas «ortodoxas» prevalecientes —tanto económicas como sociales— no tan sólo no solucionan sino que agudizan el problema de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza que es el problema central en América Latina. Todo ello resulta paradójico en un clima «declamativo» en donde importantes reuniones técnicas y políticas, cada vez más frecuentes en la Región, generalmente con el apoyo de las instituciones financieras establecidas en Washington, reconocen y recalcan la importancia de luchar contra la pobreza y la necesidad de implementar políticas sociales más vigorosas para sustentar el crecimiento económico y viabilizar las instituciones democráticas. A pesar de las declaraciones y de los ingentes recursos financieros que se invierten para implementar distintas modalidades de políticas sociales «asistenciales/tutelares» de ciudadanía, la pobreza sigue au-

mentando, nuevos sectores sociales son crecientemente vulnerables, se expanden en fin las distintas modalidades de exclusión social y la desigualdad social exhibe niveles verdaderamente alarmantes. La hipótesis principal de este trabajo es que la política social predominante en la Región continúa esquivando el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Paralelamente se han revisado en el trabajo, de una manera sintética, las distintas tradiciones de la política social para concluir que gran parte de la explicación de su desarrollo tiene que ver con cómo construir mayores márgenes de igualdad social, cómo incorporar a la gente al empleo productivo y cómo fortalecer los procesos de solidaridad social. Y todo ello tiene que ver por último, con los procesos de expansión de los espacios de inclusión social a través del reconocimiento de los derechos que posibiliten a los ciudadanos emanciparse de las limitaciones materiales y de los intentos de manipular y tutelar su desarrollo. El medio y no el fin para sustentar una ciudadanía emancipada son las condiciones materiales —ingreso y riqueza productiva— que posibilitan su expansión.

El trabajo también hipotetiza sobre una «desilusión» con lo privado actualmente en desarrollo en la Región. Con ello hemos querido describir un creciente «desengaño» de amplias capas de la población con el estilo socialmente excluyente y económicamente concentrador de las políticas económicas y sociales prevalecientes. Esta desilusión no implica un paso atrás que nadie por cierto desea, sino la posibilidad de generar un proceso de preocupación por lo público, por la esfera de las preocupaciones comunes, por la inclusión de todos en un «nosotros» como titulares de derechos y responsabilidades.

Se trata de poner en movimiento un proyecto social y productivo construible democráticamente para enfrentar los desafíos de una economía globalizada. Expandir el proceso para una ciudadanía emancipada con todo lo que ello implica —fundamentalmente hacer política social como en su verdadera tradición— es acumular en capital social que es lo que «sella» económica, social y políticamente una organización social para posibilitarle su desarrollo. Un programa redistributivo no presupone una verdad definitiva y acabada. Por el contrario, implica sumergirse en la incertidumbre de la construcción de la justicia social y, en un Estado esencialmente deliberativo, para poder procesar los acuerdos/soluciones imprescindibles para la democracia y el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABEL-SMITH, B (1992). *The Beveridge Report: Its Origins and Outcome*. LSE Magazine. Autumn/Winter.
- ARENDT HANNAH (1958). *The Human Condition*. The University of Chicago Press. Chicago.
- BARBALET, J. M. (1988). *Citizenship*. Open University Press. Milton Keynes.
- BECCARIA, L. Y MINUJÍN, A. (1991). *Sobre la Medición de la Pobreza*. Mimeo. UNICEF Argentina.
- BERLIN, ISAAH (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press. Oxford, New York.
- BEVERIDGE, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Report Cmd 6404. London.
- BURKI SHAHID J. (1996). *Opening Speech at the Second Annual Bank Conference on Development in LAC*, Bogota, Colombia.
- BUSTELO Eduardo S. (1994). *Hood Robin: Ajuste y Equidad en América Latina en los ochenta*. Ediciones FICONG. Buenos Aires.
- (1990). «Mucho, Poquito y Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los noventa». En Bustelo E. S. e Isuani A.E. *Mucho Poquito o Nada*. UNICEF; CEPP y Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- CASTEL ROBERT (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard ed., Paris.
- CEPAL (1993. 1994 y 1995). *Panorama Social*. Santiago, Chile.
- CORNIA G. ANDREA (1994). *Macroeconomic Policy, Poverty Alleviation and Long-term Development: Latin America in the 1990s*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, N° 40, ICDC-UNICEF, Florence.
- DEMO, PEDRO (1995). *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Editora Autores Associados. Campinas. Sao Pablo.
- ESPING-ANDERSEN G. (1994). «Welfare States and the Economy». En Smelser, J.N. y Swedberg, R. (Editores). *The Handbook of Economic Sociology*. Arnazon. com Books. University of Princenton Press. USA
- (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, and Princenton. Princenton University Press.
- FITOUSSI JEAN-PAUL; ROSANVALLON PIERRE (1996). *Le nouvel âge des inégalités*, Editions du Seuil, Paris.
- FRANCO ROLANDO (1996). «Los paradigmas de la política social» en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Abril 1996, Santiago de Chile.
- FREEDMAN, MILTON (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press. Chicago.

- GIDDENS, A. (1982). «Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights» en *A Giddens Profiles and Critiques in Social Theory*. Macmillan. London.
- GRAZIER, B. «L'implicites et imcompletes: les Theories economiques de L'exclusion» en *L'exclusion l'état des savoirs*, Ed. La Recouverte, Paris
- HADDAD, L. Y KANBUR, R. (1990). «How serious is the neglect of intra-house inequality?» en *The Economic Journal*, vol. 100 N° 402, September 1990.
- HAYEK, FRIEDRICH VON (1944). *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press. Chicago.
- HELLER, A. Y FEHÉR, F. (1992). *El Péndulo de la Modernidad*. Ediciones Península. Barcelona.
- HILLS JOHN ED. (1990). *The State of Welfare*, Clarendon Press, Oxford.
- HIMMELFARB, G. (1992). *Poverty and Compassion*, Vintage Books, New York.
- HIRSCHMAN, ALBERT, O. (1986). *Interés Privado y Acción Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- IDS BULLETIN (1996). *Liberalization and the New Corruption*, Volume 21, N° 2 - April, University Sussex. Brighton.
- LONDOÑO JOSÉ LUIS (1996). *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*, World Bank Latin American and Caribbean study, Washington.
- MARSHALL, THOMAS (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press. Cambridge.
- MINUJIN ALBERTO Y G. KESSLER (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Temas de Hoy, Editorial Planeta. Argentina.
- MINUJIN ALBERTO (1995). «Squeezed: the Middle-class in Latin America» en *Environment and Urbanization*, Vol 7 N° 2, London.
- OLSON HORT, SVEN E. (1993). «Models and Countries: the Swedish Social Policy Model in Perspective». En *Social Security in Sweden and Other European Countries*. Rapport till ESO. Ecpertgruppen för Studier i offentlig ekonomi. Stockholm.
- OLSON. MANCUR (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of the Groups*. Harvard University Press. Cambridge. Massachussets.
- PUTNAM ROBERT (1993). *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- RORTY, RICHARD (1992). «¿Cantaremos Nuevas Canciones?» en Bosetti Giancarlo (Comp.) *Izquierda Punto Cero*. Paidós. Barcelona y Buenos Aires.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995). *La Nouvelle Question Sociale*, Edition du Seuil, Paris.
- ROSENTHAL, GERT (1996). *Development Thinking and Policies in Latin America: the Way Ahead*. Development Thinking and Practice Conference. IDB, Washington D.C.
- SCHNAPPER, D. (1996). «Integration et exclusion dans les sociétés modernes» in *L'exclusion l'état des savoirs*, Ed. La Recouverte, Paris

- STEWART, FRANCES (1996). *John Williamson and the Washington Consensus*. Comments on John Williamson's Paper. Development Thinking and Practice Conference. IDB, Washington D.C.
- THURLOW LESTER C. (1996). *The Future of Capitalism*. William Morrow and Company, Inc. New York.
- TITMUSS, R.M. (1974). *Social Policy: An introduction*, Allen and Unwin, London.
- (1958) *Essays on the Welfare State*. Allen And Unwin. London.
- TOKMAN, VICTOR E. (1996). *Jobs and solidarity Main Challenges for the Post-Adjustment in Latin America*, Development thinking and practice conference Washington D.C.
- UNICEF-ICDC (1994). *Crisis in Mortality, Health and Nutrition*. Economies in Transition Studies. Regional Monitoring Report N° 2. Florence. Italy.
- VARSAVSKY OSCAR (1971). *Proyectos Nacionales*. Ediciones Periferia. Buenos Aires.
- VECA SALVATORE (1996). «La Igual Dignidad» en Bosetti Giancarlo, *Izquierda Punto Cero*. Paidós. Barcelona y Buenos Aires.
- WILLIAMSON, J. (1996). *The Washington Consensus Revisited*. Development Thinking and Practice Conference. IDB. Washington.
- ZINCONI, GIOVANNA (1987). «Cittadinanza» en Zaccaria, G (comp.). *Lessico del Linguaggio Politico*. Edizioni del Lavoro. Roma.
- ZOLO, DANILO (1994). «La Strategia Della Cittadinanza» en Zolo, Danilo (Comp.) *La Cittadinanza: Appartenenza, Identità, Diritti*. Laterza. Roma.

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

ESTANISLAO GACITÚA MARIÓ

INTRODUCCIÓN

1. Al acercarnos al año 2000, la reducción de la pobreza continúa siendo uno de los desafíos más apremiantes que enfrenta la sociedad. A pesar del crecimiento económico y del significativo progreso que se ha experimentado en los últimos 25 años, más de 1,300 millones de personas en los países en desarrollo viven con menos de un dólar al día. En América Latina, un tercio de la población, cerca de 165 millones de personas, vive bajo la línea de pobreza y 86 millones se encuentran bajo la línea de indigencia, sobreviviendo con menos de un dólar al día (Londoño 1996).

2. Los esfuerzos desarrollados por distintas agencias para reducir la pobreza han tenido resultados diversos en distintas áreas geográficas. Mientras en el Sudeste Asiático se ha observado una tendencia positiva, que ha significado una caída en la incidencia de la pobreza, en Asia Central y Europa del Este la pobreza ha aumentado. Por otra parte, en América Latina, luego de la subida experimentada en los años ochenta debido a la crisis, la incidencia de la pobreza se ha mantenido (World Bank 1990, 1996a).

3. Sin embargo, en el interior de la Región latinoamericana existen grandes diferencias en la incidencia y severidad de la pobreza. Un estudio reciente del Banco Mundial (Londoño 1996) indica que la concentración de ingresos en América Latina es muy superior al patrón mundial y que, entre los países de la Región, existen fuertes diferencias. La mayor incidencia de pobreza en la Región ocurre en Centro América, seguida por los países Andinos y el Caribe (ver cuadro 1).

4. Otro de los factores importantes que debe tenerse en consideración en el análisis de la pobreza en la Región, es que las características de la pobreza y los pobres ha cambiado. A pesar que la incidencia de la pobreza ha disminuido en el tiempo, el número absoluto de pobres continúa creciendo. Sin embargo, uno de los factores más críticos es que la desigualdad

Cuadro 1
POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE EN
AMÉRICA LATINA, 1995 -EN PORCENTAJES-

Región	Población Pobre	Población Indigente
América Latina	35	19
América Central	61	36
Países Andinos	44	25
Cono Sur	10	5
México	26	17
Brasil	35	23

Fuente: Londoño 1996.

se ha mantenido o aumentado. Análisis de la distribución de ingresos en los países de la Región indican que ha existido una tendencia a la concentración del ingreso y que, a pesar del crecimiento económico y el aumento del ingreso per cápita experimentado, eso no ha sido suficiente para disminuir la pobreza en la Región.

5. La composición y características de la población pobre ha cambiado con el tiempo. Primero, ha existido un incremento constante de la incidencia de la pobreza urbana, mientras que la población rural pobre ha disminuido. Por otra parte, la ampliación de las oportunidades de educación no ha sido suficiente para compensar las otras limitantes estructurales. Los avances obtenidos en educación primaria no han alcanzado superar la brecha necesaria para lograr un impacto mayor en los ingresos de la población pobre. La dinámica de los mercados laborales urbanos ha impedido la distribución más equitativa de los beneficios de la educación. La combinación o alternancia de diversas fuentes de empleo y estrategias de sobrevivencia es otra de las características relevantes de la pobreza actual. Los hogares pobres conjugan una serie de fuentes de ingresos (monetarios y no monetarios) que definen sus estrategias de resistencia y al mismo tiempo su fragilidad. Esta situación es particularmente aguda en los grupos más vulnerables, como son los hogares con mujeres jefas de hogar, los ancianos y los jóvenes, entre otros.

6. Finalmente, otro de los elementos que caracteriza la situación actual es la exclusión social de los pobres. No se trata tan sólo de la incapacidad de la población pobre de participar (como oferentes y demandantes) en los mercados (de trabajo, productos, bienes y servicios). Más bien, la exclusión social se refiere a la no participación de los sectores pobres en los procesos sociales y políticos que contextualizan el desarrollo económico. Nos referimos básicamente al proceso de intervención de individuos y

grupos en cuanto sujetos y actores en las decisiones y acciones que les afecten a ellos y/o a su entorno. Esto es la capacidad de tomar decisiones propias y la posibilidad real de influir en las decisiones sobre asuntos de vital importancia que se toman en instancias diferentes a los del propio individuo o grupo.

7. La exclusión de vastos sectores sociales implica que muchas veces en un mismo espacio territorial se encuentren el atraso y la modernidad, los que muchas veces no se juntan haciendo «invisible» la pobreza y la desigualdad. Las formas de exclusión son diversas y están referidas tanto a los ámbitos clásicos de la ciudadanía como a los nuevos modelos surgidos por la modernidad, más en términos de marginación y distanciamiento progresivo (aumento de las desigualdades) que en términos de conflicto.

8. La heterogeneidad de la pobreza en la Región es uno de los elementos más críticos que se debe considerar en el momento de diseñar estrategias de superación de la pobreza y políticas sociales. Lo anterior sugiere que una estrategia de superación de la pobreza debe no tan sólo articular múltiples acciones que den cuenta de las distintas categorías y estrategias de sobrevivencia que se dan entre los pobres; sino también debe contribuir al desarrollo social necesario para superar la exclusión que enfrentan los pobres.

9. Es por lo anterior que resulta esencial para el diseño de una estrategia de superación de la pobreza, tener un completo análisis social que permita el entendimiento sistemático de los distintos factores que contribuyen a la formación y mantención y de los procesos socioeconómicos y culturales que se dan entorno a la pobreza. En este contexto, la participación social permite que los pobres puedan tomar en forma creciente control de los procesos que supuestamente incrementarán sus condiciones de vida. Así entendido, el desarrollo social puede ser visto como un proceso por medio del cual se incrementan las opciones de la población pobre para mejorar su calidad de vida.

10. Esta ponencia discute la experiencia del Banco Mundial con la implementación de análisis social en el diseño de estrategias y programas de superación de la pobreza en la Región de Latino América y el Caribe (LAC). Primero se presentan en forma resumida los principales componentes de la estrategia del Banco Mundial para la superación de la pobreza. Luego, se discute la estrategia de desarrollo social propuesta y el rol que juega el análisis social y la participación en ella. Finalmente se presentan los resultados de algunas experiencias piloto en la Región y se concluye con las principales lecciones aprendidas en el proceso, en cuanto a los instrumentos utilizados, las principales consecuencias operacionales que se desprenden.

ESTRATEGIA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

11. En el Informe *Sobre el Desarrollo Mundial* (World Bank 1990), el Banco Mundial definió los principios básicos de una estrategia global de superación de pobreza que se apoyaba en tres factores: (i) fortalecimiento y diversificación del crecimiento económico; (ii) desarrollo del capital humano y (iii) mallas de seguridad para los grupos más vulnerables.

Crecimiento económico

12. La experiencia acumulada (World Bank 1996a) indica que sin crecimiento económico no es posible la superación de la pobreza. Sin embargo, para asegurar que los pobres efectivamente puedan aprovechar en forma equitativa los beneficios asociados al crecimiento económico es necesario asegurar un marco que permita:

- Concentrar recursos en áreas que tengan un efecto multiplicador y que fortalezcan los concadenamientos intersectoriales de la economía. Un ejemplo de esto son las operaciones focalizadas geográficamente que proveen apoyo financiero a una multiplicidad de actividades económicas que estimulan el crecimiento de la Región.
- Asegurar el acceso de los pobres a los recursos productivos. Una de las limitantes más serias que enfrentan los pobres es la falta de recursos productivos, en especial capital y tierra, por lo que es imprescindible asegurar su acceso a fuentes de crédito y a la tierra (como se está realizando recientemente con los programas de reforma agraria a través del mercado en Colombia o en Brasil).
- Aumentar la productividad de los pobres. Acceso a la salud, asistencia técnica, extensión agrícola, capacitación empresarial, son algunos de los factores que se requieren para incrementar la productividad y asegurar que los pobres puedan acceder a los mercados y competir en forma más equitativa.
- Contribuir a un mejor funcionamiento de los mercados. Los pobres enfrentan una serie de limitaciones que les dificultan su acceso a los mercados, desde regulaciones e impuestos hasta problemas de infraestructura, como malos caminos, infraestructura de procesamiento y acopio inapropiadas y problemas de control de calidad, entre muchos otros.
- Disminuir la discriminación en contra de los pobres. La exclusión social que enfrentan los pobres les impide muchas veces hacer uso de los recursos existentes y de ejercitar sus derechos y apropiarse de los beneficios que el crecimiento económico podría tener para ellos.

Desarrollo del capital humano

13. Uno de los factores centrales que contribuye a reducir la pobreza es el incremento del capital humano. La inversión en educación aumenta la capacidad generadora de ingreso de los hogares pobres. Específicamente, hay tres áreas de suma importancia:

- **Educación básica.** El efecto neto sobre el ingreso de la educación primaria es de suma importancia tanto para reducir los niveles de pobreza individual como agregados. Sin embargo, si en forma conjunta a la educación no se dan los factores mencionados con anterioridad, los efectos de la educación primaria se diluyen.
- **Educación de las niñas.** Ya hemos mencionado que las mujeres y, en particular las jóvenes, se encuentran entre los grupos más vulnerables a la pobreza. Es por lo anterior que la educación de las niñas es tan importante, ya que contribuye no tan sólo a potenciar la capacidad generadora de ingresos de la persona, si no que tiene un efecto social importante (desde los impactos en la tasa de fertilidad hasta el porcentaje de participación de la mujer en la fuerza de trabajo).
- **Desarrollo infantil.** Crear las condiciones necesarios para un apropiado desarrollo temprano es crucial para lograr las condiciones y adquirir el conocimiento y las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo laboral. La nutrición y el cuidado infantil son inversiones de largo plazo que tienen un impacto de por vida.

Mallas de seguridad

14. Las mallas sociales son programas destinados a apoyar a los grupos más vulnerables de la población. Están diseñadas para permitir que aquellos sectores que se encuentran temporal o permanentemente incapacitados para insertarse en el proceso productivo, o no pueden capturar los productos del crecimiento económico, puedan combatir la pobreza. En su mayoría, estas operaciones se han desarrollado para mitigar los efectos de los planes de ajuste. Sin embargo, a medida que ha pasado el tiempo, estos programas han comenzado a tomar un cuerpo más permanente, focalizando sus actividades no tan sólo en los intersticios dejados por los cambios macroeconómicos y los procesos de reforma del Estado, sino más bien se han concentrado en la atención de los grupos más vulnerables, que requieren de una consideración especial (Glaessner et al. 1994).

INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

15. Para la implementación de la estrategia de superación de la pobreza, el Banco Mundial ha utilizado un conjunto de instrumentos que han permitido operacionalizar los principios arriba mencionados, de acuerdo a las condiciones propias de cada país. Entre los instrumentos utilizados se encuentran: (i) estudios analíticos de la pobreza («Poverty Assessments», PA); (ii) estrategias de asistencia para el país («Country Assistance Strategy», CAS); (iii) préstamos programa de intervenciones focalizadas en la pobreza («Program of Targeted Interventions», PTI); (iv) coordinación de la asistencia internacional; (v) colaboración y trabajo conjunto con otros actores no gubernamentales; (vi) participación de la sociedad civil en las operaciones (para mayores antecedentes ver OD 4.15 «Poverty Reduction»).

Estudios analíticos de la pobreza («Poverty Assessments». PA)

16. El PA es uno de los instrumentos básicos en la implementación de la estrategia de pobreza del Banco. El PA provee el marco de referencia para establecer una agenda de trabajo y diseñar en forma detallada una estrategia específica para un país. Los PA incluyen un perfil estadístico sobre la población pobre («Poverty Profile»), que busca caracterizar los distintos tipos de pobres. El PA consiste en una serie de estudios y análisis que ayudan a identificar a los sectores más vulnerables, analizar la efectividad de los instrumentos de política económica, determinar la eficacia/eficiencia de los programas de alivio a la pobreza existentes y, finalmente, recomendar programas y acciones específicas para el alivio de la pobreza.

17. En forma creciente, como parte integral de los PA, se están realizando evaluaciones sociales («Social Assessments», SA) que incluyen una serie de instrumentos, como son los diagnósticos participativos de la pobreza. Los SA buscan incorporar al análisis del problema la dimensión social del desarrollo, ya que sin un análisis detallado de estas variables no es posible lograr diseñar e implementar una estrategia que efectivamente sea sustentable (Norton and Stephens 1995; World Bank 1996b).

18. Hasta fines del año 1996, se habían completado un total de 75 PA en todo el Banco. En América Latina, se han completado (o actualizado) PA en 20 países de la Región y se encuentran en preparación tres más. En forma creciente, la calidad y cobertura de los PA se ha incrementado. Uno de los factores contribuyentes ha sido la incorporación progresiva de análisis social y participación en su preparación.

Estrategias de asistencia para el país («Country Assistance Strategy». CAS)

19. El Banco desarrolla para cada país miembro una estrategia de trabajo que refleja las características propias del país en un momento determinado de su historia. El CAS se prepara en consulta con el Gobierno y, en forma piloto, se está incorporando la participación de otros actores sociales. El CAS provee un marco general para definir prioridades y articula los distintos programas en torno a objetivos comunes. Dado lo anterior, a pesar que el CAS de un país pueda no tener como objetivo explícito la superación de la pobreza, es un instrumento central para la implementación de las actividades de alivio a la pobreza, ya que define cuales serán las prioridades para los distintos tipos de programas. En Latinoamérica, todos los CAS tienen como objetivo explícito la superación de la pobreza y gran parte del trabajo analítico económico y sectorial que se relaciona con el CAS está focalizado en la temática de la pobreza (World Bank 1997).

Programa de intervenciones focalizadas en la pobreza («Program of Targeted Interventions»)

20. En 1992, el Banco Mundial estableció el Programa de Intervenciones Focalizadas en la Pobreza («Program of Targeted Interventions», PTI), con el objetivo de focalizar recursos en aquellos grupos más vulnerables. Un proyecto es considerado PTI si es que contempla en su diseño mecanismos específicos de focalización para alcanzar a la población pobre y el porcentaje de población pobre que es beneficiaria del proyecto es significativamente mayor que la proporción de pobres en el total de la población.

21. Entre los años fiscales 1992 y 1996, cerca de US\$ 23,800 millones se han invertido en 346 proyectos de pobreza (PTI) en el mundo. Entre 1992 y 1996, el portafolio de los PTI ha pasado de ser el 18% del total de los préstamos del Banco a un 25% (World Bank 1996a). En FY96, sólo en América Latina, US\$ 1,4 se destinaron a 19 proyectos de alivio a la pobreza (ver cuadro 2). Nuestra Región concentró en el FY96 el 26% del total de los fondos PTI (lo que representa una baja de casi 7 puntos con respecto al FY95). Sin embargo, América Latina y el Caribe, junto con el Sudeste Asiático, son los mayores receptores de este tipo de actividades.

22. A modo de ejemplo, algunas de las operaciones clasificadas PTI en la Región incluyen proyectos de:

- reforma educacional (Bolivia: Proyecto de Reforma de la Educación Primaria; Honduras: Proyecto de Educación Básica; Perú: Proyecto de mejora de la Calidad de la Educación Primaria);

Cuadro 2
PROGRAMA DE INTERVENCIONES FOCALIZADAS EN POBREZA (PTI), AÑOS 1992, 1996

	Total	Total	Total	Total	Asia del Este y Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y Africa del Norte	Sudeste Asiático	Africa Sub Sahara	Total
	1992	1993	1994	1995	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996
Total Préstamos PTI US\$Millones	3,837	4,674	4,441	5,437	962.1	479.8	1,421.4	362.2	1,453.5	729.1	5,408.1
% Préstamos de inversión	24	27	25	32	18	18	42	46	50	46	32
% del total	18	20	21	24	18	11	32	23	50	27	25
Número de proyectos	57	72	63	75	13	12	19	7	11	17	79

Fuente: *World Bank 1996a; 1997*

- desarrollo rural (Brasil: Programa de Alivio a la Pobreza Rural del Nordeste; Colombia: República Dominicana: Manejo de Cuencas e Irrigación);
- salud (Venezuela: Proyecto de Reforma de los Servicios de Salud; Panamá: Proyecto de Salud Rural);
- desarrollo urbano (Brasil, Ceara: Desarrollo Urbano y Servicio de Agua);
- descentralización (México: Segundo Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional).

Coordinación de la asistencia internacional

23. La coordinación y cooperación con agencias bilaterales y multilaterales es otro de los instrumentos para la implementación de la estrategia del Banco (World Bank 1991). El objetivo de esta coordinación es lograr una estrategia comprensiva que sea compartida por las diversas agencias, de tal forma que pueda existir un mejor uso de los recursos y un sinergismo entre las actividades financiadas por las distintas agencias. Por medio de la coordinación se busca optimizar las ventajas que tiene cada agencia para la implementación de determinado tipo de programas.

24. Los dos últimos instrumentos para la implementación de la estrategia del Banco, —colaboración y trabajo conjunto con otros actores no gubernamentales y participación de la sociedad civil en las operaciones— serán desarrolladas en detalle en la sección siguiente, en la cual se presenta el trabajo que el Banco está realizando en la Región con las actividades de análisis social y el plan de participación.

DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

25. La experiencia del Banco, en los últimos años, indica que en aquellos proyectos en los cuales se hace un análisis apropiado de los factores sociales relevantes y existe activa participación de los beneficiarios en la identificación, preparación y ejecución de las actividades, las posibilidades de éxito son mucho mayores. En general proyectos que han incorporado mecanismos de consulta y participación han alcanzado mejores resultados económicos, disminuyendo los costos de operación, logrando una mayor consolidación institucional y, por lo tanto, han resultado más sustentables en el largo plazo (Carvalho and White 1996; World Bank 1996b).

26. Dada la estrategia de alivio a la pobreza y los instrumentos específicos para su implementación, uno de los actores sociales claves que requiere ser

incorporado activamente en la definición de las estrategias y en el diseño e implementación de las actividades es la población pobre, que normalmente carece de la información y poder para participar efectivamente en el proceso de desarrollo (Salmen 1995).

27. Entender como operan los factores que contribuyen y caracterizan a la pobreza en distintos medios requiere de un apropiado análisis social e institucional. Sin un adecuado análisis social, no es posible incorporar al diseño de las políticas y programas de superación de la pobreza, las variables sociales, culturales, históricas, institucionales, que constituyen la base del problema. En este contexto, el Banco está desarrollando una serie de actividades que buscan incorporar, en forma creciente, en las operaciones estudios de impacto social y mecanismos de consulta y evaluación social, que aseguren que los beneficiarios participen en distintos niveles y fases de preparación y ejecución de los proyectos. Con este objetivo el Banco está fortaleciendo su capacidad institucional y está estimulando el diálogo tripartito entre Gobiernos, Sociedad Civil y Agencias Multilaterales para desarrollar un marco institucional y metodológico apropiado.

28. En lo que sigue de esta sección definiremos algunos conceptos que es necesario clarificar, la forma en que están siendo utilizados por el Banco, antes de presentar en forma resumida las actividades que el Banco está realizando en la Región.

Desarrollo social

29. En el concepto de desarrollo social es posible distinguir dos dimensiones. Una descriptiva, que se refiere a la caracterización de una situación en cuanto a la estructura organizacional de un grupo humano y sus características socioculturales (calidad de vida, representaciones, arreglos institucionales, etc.). En esta dimensión el concepto permite analizar una sociedad. Por otra parte, existe una dimensión normativa del concepto que implica objetivos, que son fines en sí mismos. La Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (1995), avanzó en este último sentido, al definir ciertos objetivos sociales, tendientes a la erradicación de la pobreza, el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

30. En el interior del Banco ha existido un extenso y positivo debate al respecto (World Bank 1995), que ha permitido llegar a ciertos principios básicos en lo que se refiere al concepto de desarrollo social:

- cómo la gente evalúa el desarrollo de una sociedad es la base para medir el progreso de dicha sociedad;
- la participación efectiva de la población es esencial al concepto de desarrollo social;

- las sociedades son diversas, por lo tanto para asegurar que los objetivos del desarrollo sean aceptables es necesario comprender el contexto sociocultural e institucional específico a cada sociedad;
- las relaciones entre individuos, grupos, las instituciones que de esas relaciones emergen y las representaciones culturales que en esos grupos se dan constituyen el capital social sobre el cual se debe sustentar el desarrollo social y económico.

Evaluación/análisis social (SA)

31. La evaluación/análisis social examina los actores sociales, sus instituciones y las variables que explican su actuación en circunstancias históricas determinadas, de tal forma de poder explicar las diferencias que existen entre grupos humanos, los distintos impactos que ciertas intervenciones pueden tener sobre esos grupos y, finalmente, poder proponer medidas tendientes a prevenir/mitigar potenciales impactos negativos y potenciar los efectos positivos (Cernea 1991). En el contexto de las operaciones del Banco, la evaluación/análisis social se utiliza como un instrumento para incorporar en el análisis y diseño de políticas y programas las variables socio-culturales relevantes.

32. El SA involucra distintos elementos y niveles: (i) identificación de actores sociales; (ii) identificación de las variables Socio-culturales relevantes; (iii) diagnóstico institucional; (iv) análisis social; (v) evaluación social participativa.

33. El SA es un método de investigación de la realidad social que busca llegar a un entendimiento sistemático de las variables socio-culturales que son más relevantes para los distintos actores sociales, en el contexto de una actividad específica. Corresponde a un análisis sistemático de los distintos procesos y factores que pueden afectar el diseño e implementación de un proyecto, incorporando a la discusión a distintos actores sociales. En este sentido, permite identificar prioridades, valores, percepciones y limitantes que intervienen en los procesos sociales. Se puede realizar como parte de estudios de política sectorial o en las distintas etapas del ciclo de un proyecto, pero es de mayor utilidad cuando se utiliza al inicio del proceso de preparación de un nuevo proyecto.

Participación

34. Es posible distinguir dos modalidades de participación (en su relación con el poder). La primera, se enmarca dentro del espacio local y nos

remonta a la participación organizada dentro de un territorio, lo que refiere a la idea de identidad local y a formas de democracia participativa. La segunda, está referida a la participación en procesos de carácter macro social. El ejemplo más significativo lo encontramos en las votaciones populares para las elecciones de autoridades en los distintos niveles del poder. En ambos casos, la participación es una herramienta clave para procesar la idea de identidad en un territorio común y compartido. La participación así entendida vincula el espacio local con el macro.

35. La participación es tanto un medio como un fin en si misma. Por una parte la participación tiene un carácter operativo. Con la participación se busca recoger distintos tipos y niveles de información y promover mecanismos de negociación entre distintos grupos, cuando existan intereses divergentes. Por otra parte, la participación tiene una dimensión procesual, constituye un objetivo en si misma, en cuanto busca desarrollar la capacidad de negociación de los involucrados, definir mecanismos institucionales, monitorear resultados, e influir en las decisiones de política.

36. En este contexto, es posible distinguir niveles progresivos de participación: que van desde la simple entrega de información hasta la toma de decisiones conjunta (World Bank 1996b). Un primer nivel es la *'entrega de información'* a la población. Sigue lo que se ha llamado *'consulta'*, que involucra solicitar la opinión de la población, pero sin llegar a toma de decisiones. Un nivel mayor es la *'consulta y entrega de información'* que involucra discutir ciertos objetivos. La *'evaluación conjunta'* representa un mayor nivel de participación en el proceso de toma de decisiones. Sigue en complejidad la *'participación en el diseño'*, para llegar finalmente al nivel más complejo de participación, es cuando existe *'participación en el proceso de toma de decisiones'*.

PLAN DE ACTIVIDADES DE LA REGIÓN

37. El análisis preliminar de los resultados obtenidos con la estrategia de superación de la pobreza avanzada por el Banco en los últimos cuatro años indica que la incorporación en forma sistemática de análisis social y mecanismos de participación en las operaciones de pobreza han sido fundamentales para el diseño y sustentabilidad de los proyectos (Carvalho and White 1996; World Bank 1996a)

38. Tomando en consideración los resultados obtenidos y en respuesta a nuevas iniciativas del Banco tendientes a la incorporación sistemática de análisis social y participación en las operaciones, la Región de América Latina y

el Caribe ha desarrollado un plan de acción destinado a fortalecer y expandir las actividades que hasta la fecha se han venido desarrollando. Los principales componentes del plan de acción de la Región corresponden a las siguientes acciones:

- Implementación sistemática de evaluación social en los proyectos en preparación.
- Preparación de nuevas operaciones de inversiones para enfrentar problemas sociales prioritarios que antes no han sido adecuadamente tratados.
- Promover la evaluación social y la participación en el trabajo económico y sectorial tendiente a la formulación del CAS.
- Fortalecer el apoyo operacional, las actividades de diseminación y entrenamiento, especialmente en los países de la Región.

Resultados obtenidos

39. Hasta la fecha en 20 proyectos (en 14 países y en 5 sectores distintos) se han completado SA, de distinto grado de complejidad y niveles de participación (ver cuadro 3). La mayoría de los casos hasta ahora corresponde a proyectos de desarrollo rural y manejo de recursos naturales, siguen en importancia los proyectos de recursos humanos (fondos de inversión social, educación y salud) y, finalmente los de infraestructura. Una de las razones que explica dicho resultado es que en el caso de los proyectos de desarrollo rural y recursos humanos existe una práctica anterior que legitima y provee ejemplos en cuanto al fortalecimiento de la participación ciudadana y la evaluación social. Se espera que para el año 2.000 un total de 240 proyectos hayan incorporado análisis social y de participación.

40. Cuatro áreas de operaciones que con anterioridad no se habían considerado están siendo apoyadas (tanto a través de préstamos como actividades de asistencia técnica): (i) se está fortaleciendo la implementación de proyectos de desarrollo con *Pueblos Indígenas*; (ii) se están desarrollando proyectos en el área de *Post-Conflicto y Reconstrucción Social*; (iii) se está colaborando en la definición de políticas nacionales de reasentamiento (ver OD 4.30); y, finalmente (iv) se está desarrollando un plan de acción para el fortalecimiento de las actividades de *Género*.

41. En el caso de pueblos indígenas, se ha incorporado directamente en proyectos como un componente (ver OD 4.20) y, también se están desarrollando proyectos de fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Hasta la fecha, se han aprobado 13 donaciones del Fondo de Desarrollo Institucional («Institucional Development Fund», IDF) para programas de fortaleci-

Cuadro 3
MATRIZ PROYECTOS PILOTOS EN EVALUACIÓN SOCIAL

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Argentina Provincial Agricultural Development I FY96	Participatory mechanisms for irrigation subprojects incorporated after design	Rural population, producers, indigenous peoples	Producer organizations, NGOs, service providers, water user associations, extension agencies, universities	Provincial governments, SAG y P (Sec. of Agriculture, Live-stock and Fisheries), Federal Agricultural Council	Client consultation, organizational diagnosis, workshops, focus groups, Interviews	25,000 25,000 15,000	FAHS LAINR borrower	12 wks.	Planned activities: meetings, bulletins, dissemination notes
Argentina Poverty Alleviation and Rural Incentives FY98	Preparation	Rural poor, groups with special needs (women, youth, indigenous groups).	NGOs, church, producer organizations	Municipality, national and provincial extension agencies, gov't programs, ministers, secretaries, legislators, committee members, other donors	Desk review of data, BA with 21 participatory workshops, workshop with NGOs and other organizations, meetings between Bank missions and representatives of key stakeholder groups. Currently, studies of NGOs, special needs and a household survey	185,000	Borrower, Japanese PHRD, FAHS funds, LAJER	7 Bank staff wks	Workshops, meetings
Argentina Social Protection Project FY96	Preparation, implementation for participatory social investment fund and TA component and monitoring and evaluation of social programs	Poor, vulnerable groups in northern provinces (rural and urban), female-headed households, children, unemployed youth	NGOs, grassroots organizations	Provincial and municipal governments, Social Development Secretariat, government agencies	SA training program for local team; BA; beneficiary planning workshops; monitoring and evaluation; PPA (participatory poverty assessment)	15,000 15,000	FAHS LAINR	5 wks for training and follow-up	

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Bolivia Rural Communities FY96	Preparation, design, implementation	Poor rural communities; indigenous peoples; women	NGOs, community organizations, church	Municipalities, government	PPP (Participatory Planning Process) for rural investments and managing municipal development plans, workshops, training in participatory planning, PRA (Participatory Rural Appraisal) techniques, interviews, mapping, seasonal calendars				
Brazil Health Reform Project FY97	Identification, design, implementation, evaluation of projects	130 million people who depend on Unified Health Systems for health care	NGOs, CBOs, municipal councils, non-profit healthcare providers	Municipalities, states, central government, Sec. of Health	Systematic consultation beneficiary evaluation, BA during implementation, disbursement accompanied by SA (demand-driven)	Not disaggregated	PPF and project loan will support BA during implement	-	
Brazil Minas Gerais Education Quality and Improvement Project FY95	Early stage of implementation	Teachers, parents, principals, school administrators, members and non-members of colegiados (school boards)		Government, Min. of Education	SAC (stakeholder analysis and consultation), focus groups, indepth interviews, quantitative survey on socioeconomic characteristics of colegiado members	22,600 23,000	FLAHS LAIHR	6 mos.	Newspaper published y Min. of Education, video of focus groups
Brazil Parana Poverty Alleviation and NRM Project FY97	Preparations, design, especially in Project Fund	365,000 rural households, small-farm households, rural poor	NGOs, beneficiary organizations, private sector	Municipalities, government	RRA, participatory diagnosis, survey of demand profiles, case studies, focus groups, planned establishment of participatory performance monitoring systems		Borrower		

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Chile Secano Rural Poverty Alleviation and NRM FY96	Identification of pilot exercise, preparation, implementation and design of micro-regional development programs, Poverty Alleviation Fund	Poor rural population, small-farmers, 2,400 farm families, women, youth	NGOs, universities, consulting firms, farmers organizations	Min. of Agriculture, Institute for Agricultural Dev., municipalities	Beneficiary workshops, RRA, case studies, socioeconomic surveys, gender analysis		Borrower		
Colombia Power Distribution FY99	Identification	Company employees, consumers, community representatives	Unions	Power distribution companies, government	Consultation process, seminars		From Technical Assistance Loan: Energy Sector		information campaign planned
Ecuador Indigenous Peoples FY98	Preparation	Indigenous peoples in rural areas, black communities	National and regional indigenous membership organizations, NGOs	Government institutions	Beneficiary identification, special studies, workshops, collaborative decision-making, empowerment		PPF, Japanese PHRD funds		Workshops
El Salvador Basic Education FY95	Preparation — <u>SA</u> implementation— <u>SC</u>	For <u>SA</u> : school principals, school supervisors, teachers, parents. For <u>SC</u> : teachers, dropout children, enrolled children, parents of dropout children, parents of enrolled children	Teacher's unions, education NGOs, ACE (Education Community Organization)	Gov't (staff of Min. of Education), IDB, WB, other int'l agencies	<u>SA</u> : focus groups, in-depth interviews, case study of a rural school board, desk review of relevant documents and data. <u>SC</u> : sample of rural and urban schools, qualitative survey, interviews	<u>SA</u> : 35,000 <u>SC</u> : 103,200	<u>SA</u> : Japanese grant, FIAHS, borrower, FIAHS, UNESCO, UNDP, IDB, LA2HR division	6 wks	2 presentations of SA results and a seminar planned with NGOs, beneficiaries and school communities

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
		Adversely affected or benefiting	Private entities	Public entities					
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated									
Haiti Forestry and Environment FY98	Preparation	Rural poor, peasants, women	Local organizations, producer groups, NGOs (local and international), private firms, self-organized "reserve vigilance" groups	Government, other donors	Participatory evaluations, SA, literature review, socioeconomic study, PRA	Nor disaggregated	Japanese grant		
Honduras NRM FY97	Preparation	Rural poor, small farmers, communities, indigenous peoples	Local and national NGOs, farmer associations, indigenous organizations	Municipalities, government	RRA of 6 communities, training of methods to local team, desk review, workshops	107,000		3 mos.	Return results to community during follow-up workshops
Jamaica Parish Infrastructure FY98	Preparation	Parish communities	NGOs, CBOs	Parishes, government	Regional workshops, pilot projects	14,000	Japanese Preparation Grant	3 mos.	Dissemination and publication of results planned during implementation
Nicaragua NRM FY98	Final phase of preparation	Rural poor, small farmers, indigenous peoples, children and youth	NGOs, CBOs, credit organizations, comités centrales	Central government, municipalities	PRA, stakeholder workshops, BA based on RRA, desk review, consultation, interviewing	21,385 22,000	FAHS LA2NR	5 mos.	Workshops
Nicaragua Water and Sanitation FY97	Preparation, design	Urban poor, settlement residents in Managua	NGOs (international and local), community groups	INAA (Instituto de Acueductos y Alcantarillado), municipality	Quantitative survey in Managua, desk review, focus groups, rapid household surveys	39,200 40,000	FAHS LA2EU, Japanese PHRD funds	5 mos.	Meetings with main stakeholders

Cuadro 3 (Continuación)

Project	Project Cycle	Key Stakeholders			Social Assessment mechanisms	Total cost in US\$	Resources	Time	Public information sharing of results
**Incomplete sections indicate information was unavailable at this time or not disaggregated		Adversely affected or benefitting	Private entities	Public entities					
Paraguay Sustainable Rural Investment FY97	Preparation, design	Small farmers, indigenous communities in rural areas	NGOs, beneficiary organizations, community organizations	Local, state, gov't agencies	Rural Poverty Assessment and Indigenous Community Assessment; desk review, RRA to identify stakeholders, Stakeholder workshops, BA, focus groups, indepth interviews, household surveys, case studies	30,000 30,000	FAHS, LAINR	4 mos	Final report with information from process, dissemination workshops
Peru Social Investment and Compensation Fund FONCODES II FY97	Preparation	Poor, vulnerable groups, women, minority groups, indigenous communities	Community groups (nucleos ejecutores) local NGOs	Municipalities, regional gov't	<u>Evaluation of FONCODES I</u> : BA in 300 communities, household survey; <u>FONCODES II</u> : consultation process, pilot projects	40,000	FONCODES I (institutional strengthening component used for preparation of II)	3 mos.	Informational promotion
Peru Sierra NR and Community Development FY99	Preparation	Rural communities, indigenous peoples in 100/150?? micro-watersheds, vulnerable groups (Indigenous, women, landless youth) in the Sierra	NGOs, community grassroots organizations, indigenous organizations+	Local government, National Indigenous Institute of Peru, FONCODES, PRONAMA-CHCS, Ministry of Agriculture	Consultation process, beneficiary assessment for Community Business Capacity component to be carried out	Prep.: 7,702; BA for Business Capacity approx. 27,250	Japanese Grant	4 wks (did not include BA)	
St. Lucia Watershed and Env. Management FY95	Preparation	Communities in areas of river and drainage works, farmers, public at large	Local NGOs, farmer associations	Government	Consultation	50,000	Borrower	6 mos.	

miento de organizaciones indígenas por un monto de US\$ 1,9 millones para 11 países de la Región (ver cuadro 4). Cinco donaciones más se encuentran en preparación (por un monto aproximado de US\$ 1 millón). En relación al caso de proyectos de reconstrucción social y post-conflicto, los casos de El Salvador, Guatemala y Colombia van a la vanguardia. Por otra parte, la Región está prestando servicios de asistencia técnica para la formulación de políticas de reasentamiento involuntario en Brasil, Colombia y Jamaica. Finalmente, en cuanto al plan de acción de género, es el que se encuentra menos desarrollado. Hasta la fecha se está trabajando en la incorporación de análisis de género como parte de la evaluación social y en la identificación de los problemas específicos que serán abordados. Se estima que estará completamente operativo durante el FY98.

42. En relación al trabajo analítico económico y sectorial, se están implementando los estudios sectoriales de pobreza (ver cuadro 5), que involucran distintos niveles de participación. En cuanto a los CAS, dos se están preparando en forma participativa (Salvador, Colombia) y se espera que al menos en tres más, además del análisis social, se incorporen distintos niveles de participación. Por otra parte, el Banco en colaboración con distintas ONGs está preparando un estudio del impacto del ajuste y la pobreza en dos países de la Región (Ecuador y El Salvador).

43. Finalmente, en cuanto al fortalecimiento al apoyo operacional, las actividades de capacitación y entrenamiento, es importante mencionar los siguientes logros: (i) contratación de 10 especialistas en Organizaciones No-Gubernamentales y Análisis Social en las Misiones residentes; (ii) publicación de notas de diseminación y participación en seminarios internacionales; (iii) entrenamiento (en Washington y en los países) en evaluación social y participación para oficiales de proyecto y funcionarios de Gobierno; (iv) realización de seminarios regionales (México) y subregionales (Brasil, El Salvador y Ecuador) sobre participación ciudadana y evaluación social en operaciones sectoriales.

PROBLEMAS ENCONTRADOS

44. Diversos tipos de problemas se han enfrentado en la implementación de las actividades descritas. La mayoría de ellos responden por una parte a la poca experiencia institucional y cierta resistencia a procedimientos poco claros y desconocidos para algunos. En términos generales los problemas se pueden agrupar en tres categorías: (i) en el interior del Banco; (ii) con la contraparte y; (iii) asociados al proceso de implementación.

Cuadro 4
ESTADO ACTUAL DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN
INDÍGENA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Proyecto	Monto US\$	Situación Actual
Chile	68,000	Finalizada; se entregaron reportes financieros y técnicos satisfactoriamente; se ha enviado memorándum de finalización a OPR.
Fondo indígena	200,000	Se llevó a cabo la primera reunión en el mes de abril con los especialistas contratados por el FI para definir la estrategia y tipo de resultados que se esperan.
Bolivia	200,000	Finalizado; se recibieron los reportes financieros y técnicos satisfactoriamente; se envió memorándum de finalización a OPR.
México IDF Forestal	200,000	Finalizado; se recibieron reportes del programa de capacitación, de monitoreo; reportes técnicos y reportes financieros satisfactoriamente.
México IDF Mujeres	161,000	Los avances son satisfactorios; se han hecho algunas observaciones por la última misión para que hagan mayor referencia al tema de género.
México IDF Chiapas	189,850	Se recibió la solicitud formal por el Gobierno de México (SHCP), se llevó a cabo una primera misión de preparación para corroborar el visto bueno por parte del sector Lacandon.
Nicaragua	134,000	Se han recibido los reportes técnicos finales, se esperan los reportes financieros, queda un remanente que será desembolsado para que el equipo nacional sostenga un taller técnico final.
Costa Rica	105,000	Se recibieron los módulos de capacitación por parte del Coordinador General.
Guatemala	108,000	Se recibieron por parte de FODIGUA los reportes técnicos y financieros de los primeros talleres efectuados en el primero y segundo trimestre.
Honduras	183,630	La propuesta ha sido aprobada por el comité del IDF, se ha elaborado el convenio legal para las firmas correspondientes. Se prevee que pudieran iniciar en el mes de marzo, 1997.
El Salvador	200,000	Hemos recibido la propuesta final para revisión, se tienen comentarios mínimos y se espera la solicitud formal por el Gobierno de El Salvador.
Ecuador	173,000	Se llevaron a cabo los primeros talleres, se tiene el calendario de actividades para el primer trimestre de 1997, se han recibido los primeros reportes técnicos.
Panamá	198,500	Se tiene la propuesta y se espera la aprobación por el CD.
Colombia	200,000	Se llevó a cabo la primera visita de supervisión, se participaron en los talleres programados para la Sierra Nevada de Santa Marta, se recibieron los primeros reportes técnicos y financieros.
Argentina	200,000	Se realizó el primer taller de ajuste con las organizaciones indígenas de la Patagonia, se han programado dos talleres para el mes de enero 1997.
Guyana		Se tiene un primer borrador de propuesta; se espera mayor detalle sobre los talleres de consulta; el seguimiento es por parte de LA3 NR.
Paraguay	198,800	Se recibió la primera solicitud por parte de las organizaciones Indígenas del Paraguay, se espera la solicitud formal por parte del Gobierno.
Belice		Se recibió una propuesta final por parte del Gobierno de Belice; se espera que incluyan una lista de las organizaciones que participarán en el proceso de entrenamiento.

Fuente: LATEN 1997.

Cuadro 5

CAS PROGRAMADOS PARA EL AÑO FISCAL 1997

País	Fecha Programada
Haití	Julio 1996
México	Septiembre 1996
Jamaica	Octubre 1996
El Salvador	Diciembre 1996
Costa Rica	Diciembre 1996
Ecuador	Diciembre 1996
Venezuela	Enero 1997
Paraguay	Febrero 1997
Argentina	Febrero 1997
Brasil	Marzo 1997
Nicaragua	Abril 1997
Colombia	Abril 1997
Perú	Abril 1997
Uruguay	Abril 1997

TRABAJO ECONÓMICO Y SECTORIAL

Título	País/Región	División
Perfil de Pobreza	Costa Rica	LADCN
Perfil de Pobreza	México	LAMXC
Pobreza Rural	México	LAMXC
Pobreza Rural	LAC Región	LATAD
Pobreza y Distribución ingresos	Chile	LA1C2
Pobreza Rural	Argentina	LA1ER
Pobreza Urbana	Jamaica	LA3C2
Perfil de Pobreza	Haití	LA3C2
Pueblos Indígenas	Ecuador	LA3NR
Pobreza y Distribución ingresos	Perú	LA3C1
Focalización Programas Sociales	Perú	LA3C1

Fuente: Estanislao Gacitúa Marió CAWBEGMSOC_ASCRICA.DOC

Banco

45. Los problemas encontrados en la incorporación sistemática de análisis social y participación en el interior del Banco responden fundamentalmente a tres razones:

- Existe un cierto escepticismo en cuanto a la calidad y relevancia de la información que se puede generar vis a vis los costos y el tiempo requeridos para implementar las actividades propuestas.
- Existe una percepción errónea del rol que cumple el análisis social y la participación. Se cree que se necesitan sólo cuando hay que resolver un problema en el diseño o la implementación.
- Finalmente, existe una tendencia a la rutinización. Dado los procedimientos institucionales, se buscan prescripciones que aseguren cumplir con los requisitos.

Contrapartes

46. En cuanto a los problemas encontrados con la contraparte, éstos se tienen que dividir entre aquellos que provienen de los Gobiernos y aquellos que se generan con otros actores sociales (ONGs, organizaciones, Iglesia, etc.). A pesar de las diferencias que pueden existir entre estos dos tipos de actores, los problemas encontrados reflejan principios similares: la tensión entre la soberanía y el peligro de la cooptación y, la atomización social.

- El desarrollo de estudios sociales detallados y el fortalecimiento de la participación ciudadana puede generar tensión entre los gobiernos y el Banco ya que los resultados de los estudios y de la participación pueden provocar problemas internos.
- Al estimular el dialogo tripartito (Gobiernos-ONGs- Banco) y la participación de actores sociales no tradicionales, los Gobiernos pueden sentir cuestionados los mecanismos de representación ciudadana tradicionales y, por ende, su legitimidad.
- Al entrar a dialogar y/o trabajar con el Banco, algunas organizaciones de la sociedad civil experimentan una tensión entre el potencial de colaboración que se da y el riesgo de la cooptación que existe. Lo anterior genera una desconfianza mutua que dificulta el trabajo conjunto.
- Finalmente, la atomización que existe en la sociedad civil representa otro problema para la implementación de las actividades señaladas ya que dificulta la interlocución y la implementación de actividades coordinadamente.

Implementación

47. En cuanto a la implementación, los problemas se refieren a dos grandes temas. Primero, dificultades derivadas de la ausencia de una definición apropiada de los objetivos, procedimientos e instrumentos para conseguir los objetivos buscados. Segundo, problemas relacionados con la disseminación/ utilización de los resultados y el monitoreo del impacto de las actividades.

- A pesar que existen múltiples metodologías, tanto de evaluación social como participativas, uno de los problemas más frecuentes ha sido lograr ajustarlas a las características específicas de los tipos de actividades por sectores (infraestructura, sector público, etc.,).
- Otro problema que se enfrenta, en particular en lo que se refiere a la incorporación de mecanismos de participación, es el riesgo de caer en el activismo sin objetivos precisos y sin medir las consecuencias que tiene el generar expectativas que pueden no ser satisfechas.
- En cuanto a la implementación misma de las actividades de evaluación social y participación en las operaciones de superación de la pobreza, otro problema ha sido la constitución de equipos sólidos. Si bien existen profesionales capacitados, ya sea en el análisis social y/o metodologías participativas, no siempre estos equipos tienen la experiencia de traducir y presentar sus resultados en un formato operacional.
- Vinculado a lo anterior, otro problema que se ha enfrentado es la traducción de los resultados y recomendaciones obtenidas a través de las evaluaciones sociales y los mecanismos de consulta y participación en medidas operacionales concretas que se puedan implementar.
- Un último problema que aún está por resolverse, es el tema del monitoreo de los impactos de las actividades realizadas. En primer lugar ha transcurrido muy poco tiempo como para medir el impacto agregado de las recomendaciones provistas por la evaluación social y de los cambios institucionales y en el capital social producto de la participación. Por otra parte, también existe un problema con el tipo de indicadores que se está utilizando, que no son apropiados para medir procesos.

LECCIONES

48. La experiencia adquirida por el Banco en la Región, con el plan de evaluación social y participación, ha contribuido a definir con mayor precisión la estrategia de alivio a la pobreza en los distintos países. Los resultados

obtenidos a través del apoyo operacional brindado a los proyectos en preparación han permitido un mejor diseño de éstos, llegando a mejores criterios de focalización, tipos de actividades más apropiadas para los distintos grupos de beneficiarios y arreglos institucionales que posibilitan una mayor participación de la población en la ejecución de las actividades. Por otra parte, los resultados hasta ahora obtenidos han permitido desarrollar un marco institucional y metodológico que en el futuro permitirá incorporar, en forma sistemática, análisis social y mecanismos de participación de los distintos actores sociales en sus operaciones y trabajo económico sectorial.

49. Las lecciones aprendidas hasta ahora pueden ser resumidas en tres grupos: (i) aspectos metodológicos/operacionales para la implementación de análisis social; (ii) recomendaciones para la implementación de proyectos de superación de la pobreza y (iii) recomendaciones para disminuir la exclusión social de los pobres y grupos más vulnerables.

Aspectos metodológicos/operacionales

50. La evaluación/análisis social es un procedimiento flexible que combina diversas metodologías e instrumentos. Desde ese punto de vista es necesariamente interdisciplinaria. Para optimizar los resultados que se pueden obtener del análisis/evaluación social es necesario desarrollar claras guías operacionales que faciliten el trabajo de los oficiales de proyecto y decisores políticos.

51. Un primer punto que se debe considerar es que las operaciones pueden ser agrupadas de acuerdo a su complejidad social y, con base en ese criterio definir cuales son las metodologías más apropiadas. Una apropiada revisión y clasificación preliminar de los proyectos, contribuye a identificar los posible puntos críticos y a definir los procedimientos y niveles de análisis y participación requeridos. De acuerdo a lo anterior, es posible distinguir tres grandes categorías de proyectos:

- Proyectos alto riesgo y/o complejidad social, como son la mayoría de las operaciones de alivio a la pobreza, en los cuales se requiere de un análisis/evaluación social completa y de mecanismos de participación que aseguren que los grupos con menos poder puedan manifestar su voluntad y que sus intereses sean considerados en el diseño final del proyecto.
- Proyectos en los cuales no se prevén efectos negativos sobre la población, pero que son de gran complejidad social y su éxito depende de un correcto entendimiento de dichos factores. En estos casos se requiere de análisis social y participación de la comunidad, en el diseño y ejecución de las actividades.

- Proyectos de bajo riesgo y sin mayor complejidad social, en los cuales no se requiere de análisis social completo y la participación de la comunidad puede llevarse a cabo a través de consultas.

52. Siguiendo lo anterior, la definición de términos de referencia apropiados es crucial para lograr resultados que sean operacionales. El diálogo con el gobierno a este nivel, es indispensable para asegurar que sus intereses estén reflejados en las actividades que se realizarán. Finalmente, en este sentido, es necesario que el análisis y la entrega de información se adecúe a los distintos tipos de usuarios (desde los propios beneficiarios hasta los decisores políticos). El mayor impacto se ha logrado cuando la entrega de información ha sido periódica, respondiendo a preguntas específicas que han hecho los distintos usuarios, no tan solo los analistas

53. La supervisión y la definición de indicadores de monitoreo apropiados es de los elementos que deben considerarse. Si bien puede existir un análisis social y niveles de participación apropiados durante la preparación, en algunos casos esta situación puede cambiar en la fase de implementación, por lo que resulta crítico tener un sistema de monitoreo e indicadores apropiados.

Implementación de proyectos de alivio de la pobreza

54. Una de las lecciones más importantes que se ha obtenido es la relación con el ciclo de proyecto y las expectativas que genera la participación. En general existe un período muy largo entre el momento inicial de la definición de una estrategia, la conceptualización de un proyecto, y su posterior implementación. Cuando existe participación, las expectativas que se generan con la consulta son grandes y si no existe una respuesta apropiada (tanto en contenido como en oportunidad), la población puede perder la confianza en los ejecutores y en las actividades propuestas.

55. Para contrarrestar dicho efecto el ciclo de los proyectos de alivio de la pobreza debe modificarse. Se ha visto que es preferible iniciar distintas actividades piloto, con un menor financiamiento y, a medida que se van obteniendo resultados en el terreno ir seleccionando aquellos componentes más exitosos, aumentar su escala de tal forma de asegurar su institucionalización apropiada.

56. Para asegurar una adecuada focalización de las actividades es necesaria una activa participación de la población objetivo, en la definición de los criterios de elegibilidad que serán utilizados para seleccionar a los potenciales beneficiarios. En el mismo sentido, la participación de los beneficiarios debe ayudar a la selección del tipo de actividades que serán financiadas y al

diseño de los mecanismos de operación de los proyectos, de tal forma de asegurar que los servicios provistos sean atractivos solo para la población que se desea atender.

57. Otra lección muy importante ha sido que el énfasis en la generación de proyectos por demanda no es suficiente. Los pobres, los grupos más vulnerables, no tienen la capacidad para generar una demanda adecuada y lo suficientemente rápida, por lo que los beneficios de los programas de alivio pueden ser capturados por grupos con menor necesidad. Es por lo anterior que se requiere una estrategia proactiva de parte de las agencias responsables, que aseguren que los grupos más necesitados cuenten con los servicios (asistencia técnica, financiera, servicios básicos) necesarios para articular y avanzar sus demandas.

Participación y descentralización

58. La participación genera conflictos y no siempre lleva a la construcción de consensos. Se puede generar conflicto a distintos niveles: (i) entre los distintos grupos de interés; (ii) entre el Gobierno y grupos de presión; (iii) entre el Banco y los Gobiernos; (iv) entre el Banco y la sociedad civil. En este contexto, al estimular la participación, es necesario claramente definir las reglas del juego, los arreglos institucionales que regularán la participación de los distintos actores y los procedimientos con los cuales se va a tratar con aquellos que no logren sus objetivos y sientan que han perdido en el proceso. Es decir, es necesario claramente identificar los costos asociados a la participación y a la implementación de los proyectos/actividades que surjan como resultado de esa participación.

59. A partir de la experiencia ganada, es posible percibir lo local como el lugar privilegiado para la implementación de las actividades de alivio a la pobreza y organización social, dando así una base espacial o territorial para la participación de la sociedad civil. En este contexto, la descentralización debe apuntar a realizar su potencial democratizador, permitiendo la existencia de una participación real que dé lugar a una cercanía ante las autoridades ya sean regionales o locales y la población, la cual como ya hemos señalado, debe tener acceso, incidencia y control en la gestión del aparato público local, contando con la posibilidad de ser actor principal en la planificación del desarrollo de este, lo que implica, en consecuencia, la posibilidad de gestionar y asignar recursos necesarios para el financiamiento de programas de desarrollo y superación de la pobreza a nivel local.

60. La creciente diversificación de diversos ámbitos de la sociedad (económicos, políticos, culturales, formas de organización etc.); han llevado a formar también diversas formas de constitución de actores sociales, con de-

mandas complejas y particulares. Desde esta perspectiva, se ha generado una expansión de las aspiraciones de la sociedad civil. Como consecuencia, existe un fuerte cuestionamiento de las formas tradicionales de representación y participación que llaman a la búsqueda e implementación de mecanismos de participación que permitan la articulación de las demandas de los distintos actores sociales.

61. Finalmente, para lograr una mayor efectividad de la estrategia de superación de la pobreza, es indispensable traspasar no sólo recursos y subsidios estatales focalizados, sino también capacidades e instrumentos que permitan a sectores pobres jugar un rol activo en su desarrollo. A pesar que la focalización se fundamenta en principios de justicia redistributiva y de eficiencia, puede traer consigo efectos culturales tremendamente adversos, si existe una segregación de los beneficiarios en otras esferas de la sociedad, reforzando la existencia de circuitos independientes que no se cruzan y que de alguna manera contribuyen a la exclusión social de los beneficiarios.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, SONIYA AND HOWARD WHITE (1996). *Implementing Projects for the Poor What Has Been Learned?*. Directions in Development. Washington, D.C.: The World Bank.
- CERNEA, MICHAEL (1991). *Putting people First, Sociological Variables in Rural Development*. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.
- GLAESSNER, PHILIP, KYE WOO LEE, ANNA MARIA DE SANT'ANNA AND JAN-JACQUES ST. ANTOINE (1994). *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*. World Bank Discussion Paper 261. Washington, DC: The World Bank.
- LONDOÑO, JUAN LUIS (1996). *Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina, 1950-2025*. Washington, D.C.: Banco Mundial/Oxford University Press.
- NORTON, ANDREW AND THOMAS STEPHENS (1995). *Participation in Poverty Assessments*. Environment Department Papers N° 20. Participation Series. Washington, D.C.: The World Bank.
- SALMEN, LAWRENCE E. (1995). *Participatory Poverty Assessment. Incorporating Poor People's Perspective Into Poverty Assessment Work*. Environment Department Papers N° 24. Participation Series. Washington, D.C.: The World Bank.
- WORLD BANK (1990). *World Development Report*. Poverty. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.

- (1991). *Poverty Reduction Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank/Oxford University Press.
- (1995). *Advancing Social Development. A World Bank Contribution To The Social Summit*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1996a). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1996b). *World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- (1997). *Economic and Sector work in FY96. Retrospective Review. Latin America and the Caribbean Region*. Washington, D.C.: World Bank.

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ VICENTE ZEVALLOS

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia propone algunas estrategias y políticas para superar la pobreza en América Latina. Las propuestas se basan en gran medida en la experiencia acumulada por el Proyecto «Mitigación de la pobreza y desarrollo social en América Latina y el Caribe» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del cual he sido coordinador desde enero de 1995. Este Proyecto ha realizado una serie de estudios regionales y de países sobre diversos temas relacionados con el desarrollo social y el combate a la pobreza. También ha prestado asistencia a países de la Región y ha iniciado proyectos en colaboración con el BID y la CEPAL (sobre políticas macroeconómicas y pobreza) y con el Banco Mundial y la Fundación Interamericana (sobre prácticas sociales exitosas basadas en alianzas entre el sector público, el privado con fines de lucro y ONGs).

El combate a la pobreza puede entenderse de manera limitada o amplia. Lo primero lleva centrar la atención en programas y proyectos dirigidos hacia poblaciones pobres, como por ejemplo programas de capacitación laboral para personas de escasos recursos, cupones alimentarios, proyectos para mejorar la productividad en el sector informal, atención materno-infantil en comunidades que carecen de este servicio, etc. Estos programas suelen ser financiados por los denominados fondos de emergencia social o inversión social, aunque también pueden ser actividades especializadas de los ministerios o secretarías que conforman el «sector social». Una definición más amplia del combate a la pobreza, en cambio, incluye a las

Las ideas expresadas en esta ponencia son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente aquellas de la Organización. La ponencia se basa en algunos resultados de las investigaciones realizadas en el marco del mencionado Proyecto y recoge algunas de las conclusiones de un artículo publicado recientemente por Osvaldo Hurtado y el ponente («Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social en América Latina», *Tendencias Macroeconómicas*, CORDES, Quito).

políticas económicas y a las políticas sociales tradicionales (especialmente las de educación y salud).

Al diseñar nuestro Proyecto optamos por la definición amplia. Consideramos que si nos limitáramos al análisis de programas anti-pobreza íbamos a perder de vista a las causas de la pobreza. Estos programas generalmente remedian males que se originan en otros ámbitos.

Inicialmente nos propusimos producir un documento sobre estrategias para aliviar la pobreza y lograr el desarrollo social en América Latina y el Caribe. Al adentrarnos en la tarea vimos que era necesario descomponer el tema. Las políticas públicas que influyen en los niveles de pobreza emanan de múltiples actores (a diferencia de lo que sucede con las políticas económicas¹ o educativas, por ejemplo). Si bien existen entidades dentro de los Gobiernos que tienen el encargo de formular planes de combate a la pobreza, su grado de influencia real varía pero en general tiende a ser baja, sobre todo en el campo de la política económica. Sin negar la importancia de estrategias globales y coherentes para la superación de los pobres, lo que define en la práctica la suerte de los pobres en un conjunto de políticas en campos especializados de la actividad estatal que reflejan diversos intereses, influencias y filosofías. Siendo así, nos propusimos identificar los aspectos de la gestión pública que más influyen sobre la pobreza con el fin de analizarlas y tratar de establecer cómo pueden ser diseñadas o reformuladas para que beneficien o al menos no perjudiquen a los pobres.

El documento que tuvimos en mente originalmente se convirtió en una serie de siete documentos de trabajo, los mismos que serán publicados en mayo como parte de un libro coeditado por el PNUD y el Fondo de Cultura Económica.

Para definir los estudios que íbamos a realizar distinguimos tres aspectos del combate a la pobreza: (i) políticas económicas; (ii) políticas sociales, sobre todo en los campos de la salud y la educación; y (iii) programas anti-pobreza específicos. Incluimos además un cuarto tema que normalmente no se toma en cuenta en estudios sobre pobreza: el contexto político y los problemas de gobernabilidad.

Estos aspectos fueron conceptualizados como interdependientes. Las políticas y programas sociales dependen de una economía sana y dinámica. Si la economía va mal, los problemas que las políticas y programas sociales deben atender se agrandan, mientras que los recursos se acortan. El buen funcionamiento de la economía, a su vez, requiere de cierto gra-

1 La elaboración de estrategias sociales o de combate a la pobreza suele ser la responsabilidad de entidades como la Secretaría Técnica del Frente Social en Ecuador o el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza en Chile. También puede recaer en los organismos de planificación. Sin embargo, los planteamientos de estas entidades pueden no coincidir con los puntos de vista de los equipos económicos del Gobierno y de los ministerios de lo social o simplemente pueden ser ignorados.

do de estabilidad institucional y continuidad en las políticas públicas, aspectos que también son fundamentales para la consecución de metas en el campo social.

El Proyecto ha producido tres estudios de países (Chile, Costa Rica y Colombia) y cuatro con alcance regional. Los de países analizan el contexto económico y político de las políticas sociales, los principales logros en el campo social y algunos programas de combate a la pobreza que han sido particularmente exitosos. Uno de los estudios sectoriales se refieren al contexto macroeconómico de las políticas y programas, mientras que dos estudios analizan la experiencia de la región en materia de educación y salud y proponen políticas en estas áreas orientadas a superar la pobreza. Finalmente, un estudio sobre gobernabilidad analiza los vínculos entre pobreza y ciertas instituciones y prácticas en el nivel político.

En el resto de mi presentación me referiré brevemente a la relación entre crecimiento económico y pobreza y al reto de aliviarla dadas las actuales perspectivas de crecimiento económico y distribución del ingreso (sección 1). Luego esbozaré algunas políticas sociales que son claves dentro de una estrategia de combate a la pobreza (secciones 2 y 3). Después diré algo sobre los llamados «temas transversales» de la política social: gasto social, fortalecimiento del sector público social, condiciones para una descentralización efectiva y focalización (secciones 5-7). Terminaré con una reflexión sobre la importancia de la continuidad de las políticas sociales (sección 8).

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

El crecimiento económico alivia la pobreza a través de la creación de empleo productivo y del impacto favorable que suele tener en las remuneraciones de los trabajadores con menores ingresos.² El crecimiento es también fundamental para el desarrollo social ya que amplía los recursos fiscales que pueden destinarse a financiar los programas y proyectos sociales.

Si el crecimiento es «de base ancha», es decir, con altas tasas de crecimiento del empleo productivo, su impacto sobre el bienestar social será mayor. Altas tasas de crecimiento económico, sin embargo, no se traducen automáticamente en altas tasas de expansión de las oportunidades de empleo. Las últimas pueden ser muy inferiores a las primeras si, por ejemplo,

2 En economías con exceso de mano de obra (labor surplus economies) el crecimiento puede no afectar al sueldo mínimo; pero una vez que esta condición desaparece, el crecimiento tiende a elevarlo (Berry 1996: 2).

la fuente principal del crecimiento es el cambio tecnológico que desplaza mano de obra.

El crecimiento económico de la región durante 1990 y 1994 se situó entre 3 y 4% anual. Si bien las crisis sufridas por México y Argentina influyeron fuertemente en la caída del ritmo de expansión a menos de 1% en 1995, el crecimiento regional se situó en una media de 3% en 1996. Se prevé que esta moderada recuperación continuará en el presente año y que las economías regionales crecerán a una tasa promedio cercana a 4%.³

Las recientes tasas de crecimiento económico, aunque superiores a las de la «década perdida», no son suficientes para elevar adecuadamente el ingreso de los pobres. Para que éste pueda crecer apenas 3% anual, por ejemplo, se requeriría un crecimiento del ingreso nacional de 4,5% (suponiendo un crecimiento de la población de 1,5%) o de 5,5% (suponiendo un crecimiento demográfico de 2,5%) si la distribución del ingreso no cambia. Por tanto, para que el crecimiento económico se traduzca en una apreciable disminución de la pobreza es indispensable que adquiera un mayor dinamismo y que, además, vaya acompañado por aumentos en la proporción del ingreso total que obtiene el estrato más pobre de la población.⁴

La enorme desigualdad en la distribución del ingreso,⁵ característica de la región, se acentuó durante los ochenta y no se ha modificado significativamente durante los noventa.⁶ La participación de los hogares pobres en el ingreso nacional no ha mejorado en la mayoría de países; los aumentos del ingreso por habitante en años recientes, posibilitados por la reactivación económica, no han contrarrestado totalmente los efectos del deterioro de la distribución del ingreso ocurrido durante la crisis.⁷

Como lo ha demostrado Berry (1996), la transición de la estrategia de sustitución de importaciones a un modelo económico orientado hacia afuera y menos intervencionista ha tenido, al menos en el corto plazo, conse-

3 Esta es la predicción de los organismos financieros con sede en Washington. Véase *Tiempos del Mundo* (jueves 2 de enero de 1997), p. 33.

4 Véase Berry (1996).

5 El ingreso promedio del 20% de latinoamericanos más ricos es 10 veces superior al que recibe el 20% más pobre. En cambio, en otros países en desarrollo, la diferencia es de 6.7 veces (Lustig 1995, p. 2). Según un estudio del Banco Mundial citado por Lustig (1995, p.2, nota 3), el coeficiente Gini promedio de América Latina al final de los años ochenta era 0,50, comparado con 0,39 en el resto de países en desarrollo (mientras más cerca se encuentra el coeficiente Gini a la unidad, mayor es el grado de desigualdad; generalmente se considera que la distribución del ingreso es «razonable» cuando el coeficiente se ubica por debajo de 0,45). Según el mismo estudio, es posible que la disparidad entre América Latina y el resto de países en desarrollo haya crecido desde finales de los años ochenta.

6 Se ha argumentado que en Brasil (que en 1993 tenía la mayor desigualdad social del planeta según un estudio del Banco Mundial) ha mejorado la distribución a partir del lanzamiento del Plan Real en 1994 (véase *Tiempos del Mundo*, 2 de enero de 1997, pp. 39-40).

7 Véase CEPAL (1994, cuadro 18 del anexo estadístico y pp. 16 y 17).

cuencias negativas en la distribución del ingreso. La ejecución de las políticas requeridas por el nuevo modelo (reducción de las barreras arancelarias y reformas financieras, laborales y del sector público) ha estado sistemáticamente asociada con un deterioro en la distribución del ingreso.⁸ La coincidencia temporal de esta tendencia y las reformas económicas ocurrió en Argentina, Chile, Uruguay, México, República Dominicana, Colombia y Ecuador. En el caso de tres ciudades colombianas analizadas por Berry y Tenjo (1995), la proporción del ingreso nacional en manos del 10% de familias más pobres cayó de 1,74% a 1,45% entre 1990 y 1992. Berry calcula que el ingreso per cápita en Colombia debería crecer a un ritmo moderado (2% anual) por 10 años (suponiendo que la distribución del ingreso no cambie) para que el 10% de familias más pobres se recobren de la caída de sus ingresos. En Ecuador, donde el ingreso de las familias más pobres cayó de 2,2% en 1988-89 a 1,5% en 1993, la recuperación requeriría de 20 años de crecimiento del ingreso al 2% anual (suponiendo que no ocurran cambios distributivos).

Si el crecimiento económico de la región no supera el 4 ó 5% anual en los próximos años, sólo generará un crecimiento del ingreso per cápita del 2 ó 3% anual. En tal caso, el crecimiento del ingreso de los pobres será igualmente modesto (si su participación en el ingreso nacional no mejora) o peor (si ésta se reduce, como ha ocurrido recientemente en muchos países).⁹

Un crecimiento sostenido (la condición necesaria para reducir la pobreza) requiere de políticas macroeconómicas adecuadas (que no generen altas tasas de inflación, ni desempleo, ni crisis en la balanza de pagos) y un ambiente legal y regulatorio que promueva la inversión, la competencia y el cambio tecnológico y que, por permanecer en el tiempo, otorgue seguridad a los actores económicos.¹⁰

Una política económica socialmente exitosa podría definirse como aquella que genera una alta tasa de crecimiento del empleo productivo, pues éste es el mejor medio para mejorar la condición económica de los pobres. Un resultado de esta naturaleza no sólo depende de la tasa de crecimiento sino de políticas específicas, tales como las siguientes:

- *Políticas tecnológicas.* Si la base del crecimiento económico es una tecnología que desplaza mano de obra, la tasa de incremento de las fuentes de empleo puede ser significativamente menor que la de la producción.

8 Esto ha sucedido en todos los países latinoamericanos en donde existe evidencia empírica adecuada, con la probable excepción de Costa Rica (Berry, 1996: 42-43).

9 Berry (1995, p. 14).

10 Lustig (1995, p. 32).

- *Políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa.* Si la estrategia económica no tiene en cuenta las necesidades de este tipo de unidades productivas (que tienen gran potencial para disminuir la pobreza a través de la creación de empleo), el crecimiento genera menos beneficios sociales.
- *Políticas cambiarias.* Si se sobrevalúan las monedas nacionales y la tasa de cambio es inestable, se desestimula el crecimiento económico en general y se perjudica a las firmas pequeñas y medianas que exportan o producen sustitutos de importaciones. Estas firmas tienen menos capacidad para protegerse del impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio porque carecen de las reservas monetarias y del acceso al crédito que tienen las grandes. Dada la importancia de las empresas de tamaño mediano y pequeño en la creación de empleo, sus dificultades fácilmente se traducen en aumentos de la pobreza.¹¹

A pesar de que la población rural representa sólo un 29% de la población total de América Latina y el Caribe (en comparación con un 43 en 1970),¹² las políticas de desarrollo rural siguen siendo fundamentales dentro de una estrategia para reducir la pobreza. Aproximadamente una de cada dos familias que viven en el sector rural de la Región son pobres.

Las políticas de desarrollo rural en los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza han aumentado significativamente los ingresos de los pequeños agricultores y asalariados agrícolas, han evitado impuestos excesivos a la agricultura y han ampliado el acceso de los pobres a la tierra, al crédito, servicios de extensión, insumos productivos, tecnologías de producción en pequeña escala e infraestructura rural.¹³

Los programas de desarrollo rural que responden a los problemas de las comunidades tienen un enorme potencial en cuanto a la creación de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado y de los asalariados agrícolas y no agrícolas en el sector rural, con lo cual, además, eventualmente se reduciría el ritmo de migración y se aliviarían los problemas sociales urbanos.

Las políticas y programas económicos, cuando son exitosos, crean los recursos necesarios para las políticas sociales. Entre ellas, las de educación y salud merecen especial atención.

11 Berry (1995, p. 18).

12 Banco Mundial (1995, Cuadro 31).

13 Véase Banco Mundial (1990, pp. 63-83).

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: EDUCACIÓN

La educación latinoamericana sufre de lo que se ha denominado «universalismo excluyente», expresado en el hecho de que, mientras la constitución y las leyes consagran el carácter obligatorio y gratuito del nivel básico, una proporción importante de los niños provenientes de las familias más pobres no asiste a la escuela o deserta los primeros años.¹⁴ Aunque el nivel de enseñanza básico es el que más beneficia a las poblaciones pobres, los recursos fiscales tienden a destinarse de modo desproporcionado a los otros niveles, especialmente al superior. El gasto público ha servido más para expandir la educación secundaria y superior que para mejorar la calidad en el nivel primario. Se ha calculado que la tasa de subsidio para la educación universitaria es unas siete veces mayor que aquella para el nivel primario. Casi la mitad de los subsidios educacionales beneficia al quintil de la población con mayores ingresos, mientras que el quintil más pobre recibe sólo el 5%.¹⁵

La ampliación y mejoramiento de servicios públicos de educación que llegan a los pobres es fundamental dentro de una estrategia para aliviar la pobreza. Un estudio de siete países latinoamericanos¹⁶ encontró que la educación es la variable con el mayor impacto no sólo en la pobreza sino también en la distribución del ingreso. Cada año adicional de estudios reduce la probabilidad de ser pobre —para un individuo promedio— entre 3 y 4 puntos porcentuales y el nivel educacional explicó, en promedio, un cuarto del total de la desigualdad en los siete países analizados.¹⁷

Dentro del sector educativo, el nivel básico debe ser el prioritario. El Estado debe facilitar el acceso de los pobres a niveles más altos de educación y eliminar los subsidios a estudiantes de buena situación económica en las universidades.

Las experiencias de Chile y Costa Rica ilustran la importancia de la educación dentro de una estrategia de desarrollo social y reducción de la pobreza. Como ha argumentado Schkolnik (1995), los logros recientes de Chile en cuanto al crecimiento económico y la reducción de la pobreza no son solamente el producto de medidas económicas, sino que en éstos inciden décadas de inversión social, sobre todo en el campo de la educación. Sin el capital humano creado por la inversión social de muchos años es difícil explicar la exitosa inserción reciente de este país en la economía internacional. De igual

14 Rolando Franco (1994, pp. 55-56).

15 Puryear (1995, p. 34).

16 Fiszbein y Psacharopoulos (1995). Los países estudiados fueron Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.

17 Fiszbein y Psacharopoulos (1995, pp. 85-86).

manera, los notables logros de Costa Rica en cuanto a la expansión y mejora de la calidad de la educación básica ayudan a explicar los éxitos de este país en cuanto al crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la mitigación de la pobreza.¹⁸

Las experiencias de ambos países sugieren que una política educacional debe asegurar que el mayor número de personas terminen la educación primaria y que mejore la calidad de este nivel de enseñanza, especialmente en el sector rural y en zonas urbanas pobres.

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: SALUD

Las políticas públicas en el sector de la salud pueden tener un considerable impacto en el bienestar social y ser instrumento efectivo para reducir las inequidades sociales y proteger a la población pobre. Nuestro estudio sobre Costa Rica¹⁹ demuestra, por una parte, que políticas relativamente convencionales pueden crear condiciones de salud del primer mundo en una economía relativamente pobre y, por otra, que los programas de salud, especialmente aquellos de atención preventiva y curativa básica en el sector rural, tienen un significativo impacto en los pobres. Al acceder sin costo o a bajo costo a los servicios de salud, éstos no sólo mejoran su nivel de bienestar sino también su capacidad de obtener ingresos a través de su trabajo.

Lamentablemente, los servicios públicos de salud en la región suelen ser de baja calidad y frecuentemente benefician más a las clases media y alta que a los pobres. Se estima que en Bolivia, por ejemplo, la población ubicada en los dos quintiles superiores del ingreso recibe más del 50% de los servicios públicos de salud.²⁰

GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POBREZA

El llamado gasto social efectivo (transferencias monetarias o de bienes y servicios a los sectores más pobres de la población) suele representar una proporción baja del gasto social total que realizan los países latinoamericana-

18 Seligson, Martínez y Trejos (1996, pp. 3-4).

19 Seligson, Martínez y Trejos (1995). El estudio es parte del Proyecto Regional «Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social» (RLA/92/009).

20 CEPAL (1994, p. 119).

nos. Se ha estimado que en Chile (un país que ha realizado esfuerzos por dirigir sus programas sociales a poblaciones pobres), sólo un dólar de cada US\$7,75 destinados a gasto social llega al 30% más pobre de la población, situación que seguramente es peor en el resto de la región.²¹

Un análisis de seis países latinoamericanos realizado por la CEPAL revela que la distribución del gasto social total es regresiva en cuatro países y levemente progresiva en dos.²² Los gastos en seguridad social son regresivos en todos los países y lo mismo sucede con los de vivienda (excepto en Argentina).²³ Se ha estimado que en el Brasil el gasto social se distribuye entre los distintos estratos económicos de manera similar a la distribución del ingreso, una de las más desiguales del mundo.²⁴

Una de las reformas que frecuentemente se sugieren para lograr una mayor eficiencia del gasto social es dejar en manos del Estado las funciones de financiar, regular y evaluar los servicios sociales y trasladar las tareas de ejecución a municipios, ONGs y al sector privado.²⁵ Esta división de funciones tiene dos ventajas. Primero, permite una evaluación más objetiva de los servicios. Si todas ellas son responsabilidad de los ministerios o secretarías sociales (como es tradicional), la rendición de cuentas por servicios prestados se vuelve imposible (la misma entidad sería el evaluador y el evaluado). Segundo, al eliminar el monopolio estatal en la prestación de servicios sociales se incentiva la competencia entre proveedores (municipios, ONGs, sector privado) y se permite a los pobres elegir entre ellos. La evaluación objetiva de servicios, ofrecidos en un ambiente competitivo, puede mejorar su calidad.

El financiamiento de la demanda (en vez de la oferta) puede ser un instrumento para aumentar la eficiencia del gasto y mejorar la calidad de los servicios que llegan a los pobres.²⁶ La asignación de recursos a las escuelas por alumno matriculado o a centros de salud por persona afiliada, acompañada por sistemas de evaluación adecuados, puede reducir la ineficiencia en la prestación de estos servicios y mejorarlos. En la actualidad, un alto porcentaje de los recursos públicos para la educación básica (a veces más del 90%) se destinan a pagar sueldos de maestros, los cuales generalmente reflejan años de servicio, pero no desempeño. Aumentos del presupuesto para la edu-

21 Rolando Franco (1994, p. 55).

22 La CEPAL denomina «regresiva» a una distribución cuando el porcentaje del gasto que se destina a las diversas categorías de hogares aumenta conforme se eleva su ingreso; y una distribución es «progresiva» cuando sucede lo contrario. Los países con distribución regresiva son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay y los países con distribución levemente progresiva son Bolivia y Colombia. Véase CEPAL (1994, pp. 63-68).

23 Véase CEPAL (1994, p. 63).

24 Banco Mundial (1990, p. 42).

25 Véase, por ejemplo, Franco (1994, pp. 61-62) y Castañeda (1995, p. 3).

26 Véase Franco (1994, p. 62).

cación muchas veces se traducen en mejoras salariales que poco aportan a la calidad de la educación.

El tema de las remuneraciones de los servidores públicos nos lleva a otro más general y que es central dentro de una estrategia para reducir la pobreza: la necesidad de contar con instituciones estatales eficientes, estables y con un rol apropiado dentro del sector social.

REFORMA DEL ESTADO Y POBREZA

El desafío de reducir la pobreza en la Región es muy grande si se tiene en cuenta su magnitud, las perspectivas de crecimiento económico, las tendencias en la distribución del ingreso y la ineficiente ejecución del gasto social. Los estados latinoamericanos, en general, no están bien equipados para enfrentar este reto. La crisis económica redujo la capacidad técnica y administrativa de las instituciones públicas de la región y particularmente de las que tienen a su cargo la problemática social, como por ejemplo es el caso de los Ministerios de Educación y Salud. Si bien ciertos países han buscado recobrarla en los años noventa, en la mayoría su deterioro ha continuado y en algunos casos gravemente.

Las prácticas que caracterizan a los sistemas de servicio civil en América Latina dificultan la constitución de burocracias profesionales y competentes. Las remuneraciones en el sector público son generalmente bajas y a veces ridículas; los funcionarios son reclutados por razones clientelísticas; regulaciones rígidas limitan la capacidad de los gerentes y administradores para influir en el desempeño de los empleados a su cargo; y los controles previos a las adquisiciones y contrataciones causan lentitud en la acción estatal e impiden la ejecución rápida del gasto público.²⁷

Estos problemas se manifiestan con más gravedad en las entidades sociales. Por regla general, los organismos que conforman el sector social suelen ser los más débiles, fragmentados, politizados, inestables e ineficientes del Estado. Por estos motivos el sector público social suele desperdiciar los recursos que le son asignados y, si no cambia, difícilmente estará en capacidad de usar adecuadamente el financiamiento que pueda recibir en el futuro.

Para garantizar el buen uso de los recursos económicos destinados a los programas sociales es necesario emprender la vasta tarea de reconstruir el Estado y, particularmente, las instituciones sociales. Esta reconstrucción in-

27 Castañeda (1995, p. 3).

volucra cambios en los sistemas de servicio civil y en la legislación que influye en el desempeño de las organizaciones públicas.

En las instituciones del sector público es necesario introducir y respetar una carrera administrativa que permita seleccionar a los funcionarios por su competencia y no por su adhesión política o influencias. Además se deben mejorar las remuneraciones que se pagan en el sector público (especialmente en el social) para que pueda reclutar y retener empleados calificados. Se requiere también flexibilizar las regulaciones sobre promociones, incentivos salariales, capacitación del personal, transferencias y despidos con el fin de incrementar la influencia de los gerentes y administradores públicos en el desempeño de los funcionarios a su cargo. Algunos de estos cambios suponen reformas de leyes que cubren a todo el sector público; pero sin ellos los esfuerzos por mejorar la «gestión social» (por ejemplo, a través de programas de capacitación) no darán mayores frutos, sobre todo en el largo plazo.

Los procedimientos utilizados por entidades públicas para adquirir bienes y servicios deben simplificarse y las contralorías deben reemplazar los controles previos (ex-ante) con controles posteriores (ex-post). Los recursos públicos deben asignarse en base a los servicios prestados con el fin de incentivar a las instituciones del Estado a mejorar servicios, ampliar su cobertura y ser más receptivos a las necesidades de los beneficiarios. Concomitantemente deben eliminarse las disposiciones que impiden subsidiar la demanda de servicios sociales y el financiamiento con fondos públicos de entidades privadas y ONGs.²⁸

DESCENTRALIZACIÓN

En teoría, la descentralización contribuye de dos maneras principales al combate efectivo contra la pobreza. Primero, las autoridades locales están más cerca de los beneficiarios y, por lo mismo, pueden percibir mejor sus necesidades. Segundo, los beneficiarios pueden participar más en el diseño e implementación de los servicios sociales y exigir a los Gobiernos locales mejoras en los mismos, lo que contribuye al uso más eficiente de recursos y facilita la rendición de cuentas.²⁹

Sin embargo, para que la descentralización produzca buenos resultados no es suficiente trasladar competencias de los Gobiernos centrales a los departamentales/provinciales o municipales. Esto simplemente traspasa

28 Castañeda (1995, p. 3).

29 Castañeda (1995, p. 2).

saría las ineficiencias de los primeros a los segundos. Para que la descentralización tenga éxito es necesario realizar las reformas del Estado mencionadas arriba; reconstruir —o construir— las instituciones descentralizadas; establecer un adecuado sistema de control, seguimiento y evaluación del gasto descentralizado; apoyar técnicamente a los Gobiernos seccionales para que éstos puedan asumir las funciones que se les transfiere; fortalecer los sistemas locales de recaudo de impuestos; y establecer procedimientos transparentes en la asignación de responsabilidades y recursos que eviten favoritismos e interferencias políticas.³⁰

FOCALIZACIÓN

Dado que los recursos para lo social serán siempre escasos, los Estados deben reorientar el gasto para que llegue a los pobres en una mayor proporción. La focalización (concentración de los recursos disponibles en poblaciones con características específicas) puede contribuir a que ciertos servicios lleguen a quienes no pueden acceder a ellos por sus propios medios.³¹ La focalización es también útil para llegar a los llamados «núcleos duros de pobreza» (poblaciones con características que dificultan la superación de esta condición).³²

La focalización tiene costos administrativos que conviene tener presente. Mientras más precisa es la delimitación de los beneficiarios de un servicio, mayor tiende a ser el costo administrativo de identificarlos. Un criterio orientador en este sentido es que se debe delimitar a los beneficiarios si el costo administrativo para hacerlo es claramente inferior al ahorro que se obtiene al proveer el servicio a una población más reducida.³³

Los requerimientos técnicos, administrativos y de información de la focalización varían. Ciertas formas de focalización pueden demandar capacidades administrativas e información que no siempre existen en países pobres; pero otras son menos complejas. Quizás la manera más simple de focalizar es a través de la *autoselección*, es decir, diseñando servicios que sólo inte-

30 Lustig (1995, p. 32); Castañeda (1995, pp. 4-5).

31 Castañeda (1994, p. 12)

32 CEPAL (1994, p. 79).

33 Una publicación de la CEPAL (1995b, pp. 18-19) propone un criterio similar: que se debe focalizar si el ahorro que genera entregar el servicio a una población más reducida *compensa* el costo de identificar con precisión a los beneficiarios. Desde mi punto de vista, no basta que el ahorro compense el gasto burocrático, ya que es preferible gastar en la provisión de un servicio (aunque los beneficiarios no sean pobres) que en una burocracia.

resan a la población que se busca beneficiar (por ejemplo, programas que condicionan las prestaciones al trabajo, programas de atención a niños desnutridos, educación pre-escolar en barrios marginales). La *focalización geográfica* (identificación de espacios geográficos donde predominan hogares pobres) se puede realizar a través de instrumentos que existen en la mayoría de los países de la región (por ejemplo, los mapas de pobreza) y es particularmente útil para invertir en servicios básicos (por ejemplo escuelas y centros de salud) en los lugares donde hacen más falta. La focalización mediante la *comprobación de los recursos de los beneficiarios* es más complicada y costosa, puesto que requiere de un instrumento para clasificar a las personas según su situación socioeconómica; sin embargo, ya se están acumulando experiencias en este campo.³⁴

POLÍTICAS DE ESTADO

Para obtener mejoras significativas en el nivel de educación, salud y bienestar de la población es necesario que existan consensos y compromisos políticos amplios y duraderos. El progreso social implica la existencia de sucesivos Gobiernos —no de uno sólo— capaces de adoptar decisiones oportunas, eficaces, coherentes y compatibles con la meta del desarrollo socioeconómico. Lamentablemente algunos países latinoamericanos sufren severos problemas de gobernabilidad que perturban el eficaz funcionamiento del sistema democrático, en razón de la fragmentación del sistema de partidos y de la ausencia de consensos para la definición de políticas de Estado. Por esta causa, por ejemplo, no ha sido posible la estabilidad y continuidad de las políticas económicas y sociales, elemento indispensable para el desarrollo de las naciones y el progreso de los pueblos. La resolución de los aludidos problemas de gobernabilidad es un prerrequisito para el crecimiento económico sostenido y el progreso social.

En conclusión, el combate a la pobreza debe tener lugar en múltiples frentes. Será exitoso en el marco de un crecimiento sostenido que vaya acompañado con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fuertes inversiones en favor de los pobres (sobre todo para mejorar las condiciones de salud y el acceso a educación básica de calidad) y reformas que permitan a las instituciones públicas encargadas de lo social (a nivel central y local) cumplir el papel que les corresponde con efectividad.

34 Por ejemplo, el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) en Costa Rica y la ficha C.A.S. II en Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, OSCAR (1995). «Inequality, Employment and Poverty in Latin America: an Overview». Trabajo presentado en la Conferencia *Poverty in Latin America: Issues and New Responses*, Kellogg Institute for International Studies (Septiembre 30-Octubre 1, 1995), pp. 15-16.
- BANCO MUNDIAL (1995a). *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: el mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington D.C.
- (1995b). *Informe anual 1995*. Washington D.C.
- (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza*. Washington, D.C.
- BERRY, ALBERT (1996). *The macroeconomic context for policies, projects and programmes to promote social development and combat poverty in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo N° 1, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- CASTAÑEDA, TARCISIO (1995). «Modelos de gestión y descentralización en el área social en América Latina: comentarios y algunas lecciones». Documento presentado en el seminario/taller de seguimiento a los compromisos de la Cumbre Social, organizado por la Secretaría Técnica del Frente Social del Ecuador. Quito, Ecuador, noviembre 15-17 de 1995.
- (1994). *La gerencia pública en el sector social: qué, cómo y para quién*. ILPES, 1994.
- CIDES (CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL) (1995). «Seminario Técnico Interamericano sobre Superación de la Pobreza: Conclusiones y Recomendaciones.»
- CEPAL (1995a). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- (1995b). «Aspectos conceptuales y estratégicos de la focalización», en *Focalización y pobreza* (Cuaderno de la CEPAL N° 71). Santiago de Chile.
- (1994). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (BID-PNUD) (1994). *Nuestra agenda común para las Américas*. Nueva York: BID - PNUD.
- FISZBEIN, ARIEL Y GEORGE PSACHAROPOULOS (1995). «Income Inequality Trends in Latin America in the 1980s», en Nora Lustig ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- FRANCO, ROLANDO (1996). «Los paradigmas de la política social en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, N° 58 (Abril).
- (1994). «Cuarenta y una proposiciones para diseñar e implementar una política social moderna que contribuya al desarrollo social», en *Políticas Sociales y Pobreza*, Quito: CORDES.

- FRESNEDA, OSCAR, JORGE I. GONZÁLEZ, MIGUEL E. CÁRDENAS Y LIBARDO SARMIENTO (1996). *Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 4, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- HURTADO, OSVALDO (1996). *Gobernabilidad, democracia y pobreza*. Documento de Trabajo N° 7, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- (1994). "Introducción". En *Políticas Sociales y Pobreza*. Quito: Cordes - FISE.
- (1989). "Introducción". En *Los nuevos límites del estado*. Quito: Cordes.
- LARRAÑAGA, OSVALDO (1996). *Educación y superación de la pobreza en América Latina*. Documento de Trabajo N° 5, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- LUSTIG, NORA (1995). «Introduction», En Nora Lustig ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- MIRANDA, ERNESTO (1994). «Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina: problemas y propuestas de solución». CEPAL (Santiago), *Serie Políticas Sociales*, N° 5, p. 43.
- NAÍM, MOISES (1994). *Instituciones: El eslabón perdido de las reformas económicas en América Latina* (Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, Bogotá). Washington D.C.: The Carnegie Endowment.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1995). *Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies*, PNUD, 1995.
- (1995). *Monograph on the inter-regional exchange and transfer of effective practices for urban management*. New York: UNDP.
- (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- PURYEAR, JEFFREY (1995). «Problemas y debilidades de la educación latinoamericana.» En *Estrategia*, Agosto 31.
- SCHKOLNIK, MARIANA Y FERNANDO SALAMANCA (1995). *Reducción de la pobreza en Chile: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 3, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (PNUD/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.
- SELIGSON, MITCHELL, JULIANA MARTÍNEZ Y JUAN DIEGO TREJOS (1996). *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 2, Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social (RLA/92/009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quito: RLA/92/009, PNUD.

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

DIRK KRUIJT

Pobreza, informalidad y exclusión social no son sinónimos. Cierta sobresimplificación ha campeado en los debates académicos¹ oscureciendo el análisis conceptual y anímico de este triple fenómeno. Los tres términos sin embargo, guardan generalmente medida con base en posibilidades de entradas económicas y patrones de consumo presente en el nivel doméstico, la informalidad es vista sobre todo como la posición de una persona en un mercado laboral segmentado. A su vez la exclusión social se refiere más directamente a la esfera política y cultural y se asocia con los derechos humanos elementales y con una ciudadanía claramente definida.

El estudio de la cuestión pobreza-informalidad-exclusión viene acompañado por dos problemas no académicos. El primero es el fuerte énfasis dado a las definiciones y a los problemas de medición, y los complejos procedimientos metodológicos operacionalizantes ha contribuido a que una considerable porción de la investigación se haya dedicado al «mapeo objetivo» de la pobreza y a la exclusión social. Una considerable proporción del debate académico se ha centrado en la metodología de medición más que en el análisis de las consecuciones sociales más amplias. Segundo, la expansión de la pobreza, la informalidad y la exclusión masivas subraya la urgente necesidad de investigar las similitudes que se hallan entre causas y consecuencias. La reducción de la pobreza, la reincorporación de segmentos de población informalizados a un sistema legal y de seguridad sociales básico, y la moderación de las tendencias a la exclusión que generan una ciudadanía de segundo grado con una base más permanente y hereditaria, requieren respuestas políticas fundamentales y a nivel nacional.

El autor desea expresar su agradecimiento a su colega Kees Koonings por sus estimulantes comentarios a versiones anteriores de este artículo. Yo podría utilizar argumentos y datos empíricos publicados en Kruijt (1994), Koonings, Kruijt y Wils (1995), Alba y Kruijt (1995) y Kruijt et al. (1996). Traducido del inglés por Ricardo Ulloa Garay, Costa Rica.

1 Para un análisis más detallado, véase Cartaya (1994: 223-225). De otro modo, véase Pérez Sainz (1996).

En este artículo haré uso deliberado de la simplificación mencionada, asumiendo así una equivalencia general de la pobreza, la informalidad y la exclusión en función de características, cualidades acompañantes y consecuencias cotidianas. Latinoamérica es el continente donde, en algunos países significativos, la mayoría de la población es pobre, es informal y está excluida. La magnitud del problema exige, además de la categorización y la medición necesarias, un esbozo general de las causas y las consecuencias macrosociológicas. La urgente necesidad de lograr diseños políticos en el nivel nacional requiere, además de la muy deseada claridad detalle y especificidad metodológica y operacional, una fusión integrada y más global en una macroperspectiva.

PERÚ: UN EJEMPLO DRAMÁTICO

El panorama de cambio económico y social que vemos en el Perú es probablemente el ejemplo más dramático que hay de las transformaciones globales latinoamericanas. En este país, por ejemplo, entre 1960 y 1995² se dieron una serie impresionante de transformaciones económicas y sociales. En 25 años el porcentaje nacional de campesinos (indios) se redujo del 50 a menos del 25%. El proceso masivo de migración rural urbana que se dio entre 1975 y 1985 causó una expansión de las áreas urbanas y metropolitanas. Lima, una ciudad elegante a fines de los cuarenta, y de unos 500.000 habitantes, que era descrita por entonces en la literatura geográfica como una de las más bellas capitales del continente, se las tiene que ver actualmente con una población de 8 millones. La estructura de clases peruana, además, fue afectada por los cambios demográficos y urbanos. La élite nacional de 1960 incluía a varios centenares de familias, cuyo estilo de vida aristócrata se basaba en grandes fincas rurales y en participación en el sector financiero y bancario. Las clases medias urbanas de profesionales del sector público formaban el 5% de la población económicamente activa. Entre 25 y 30% de esta población era empleada por el sector privado y al sector gubernamental local.

Como se dijo, cambios más espectaculares se dieron en la composición de la población campesina. Sin embargo, las clases obreras y medias urbanas también se transformaron. La élite nacional se expandió un tanto. Los ricos de los noventa se relacionan sobre todo con capital industrial y comercial.

2 Mi análisis se basa, sobre todo, en las notables antologías publicadas recientemente por Cotler (1994, 1995).

Cuadro 1
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DEL PERÚ (1995)

%	N.			N.	%
29	2,550.000	Recibe salario	Sector privado,	1,560.000	18
			Sector público,	790.000	9
			Sector cooperativo	200.000	2
61	5,226.000	No recibe salario	Independientes urbanos	2,516.000	30
			Campesinos	1,200.000	14
			Trabajadores familiares	700.000	8
			Empleados informales	550.000	6
			Trabajadoras domésticas	260.000	3
10	864.000	Desempleado		864.000	10
100	8,640.000			8,640.000	100

Fuente: Perú en números (1994); encuesta de niveles de vida (1994).

Más del 50% de las familias de la élite se relacionan con el sector financiero. La clase media y las clases laborales de cuello blanco y azul se redujeron considerablemente. Hasta inicios de los ochenta, el 65% de la población urbana económicamente activa recibió un salario formal.

En el cuadro 1 se observa una reducción dramática de dicha categoría, explicable por el rápido aumento de la economía informal peruana. En los últimos 15 años 4 de cada 5 trabajos nuevos han sido generados por el sector informal. La economía informal ha cursado un boom que, probablemente posee dos significados: como «economía privada de los pobres» de supervivencia, y, más recientemente, como sector dinámico del proceso de reestructuración de la economía nacional. En la economía formal la capacidad para generar nuevos puestos de trabajo se parece haber estancado en el sector manufacturero (urbano). La expansión del subempleo en la economía peruana ha quedado establecido cerca del 10% de la población económicamente activa, una cifra que también se habló a inicios de los ochenta.³

El proceso peruano de empobrecimiento informalización y exclusión es, aún para Latinoamérica, espectacular en sus repercusiones. El Perú se ha informalizado tan a fondo que hay periódicos nacionales cuyo título ostenta el adjetivo «informal».

Recientemente, una publicación periódica para microempresarios circuló en Lima y en otras áreas urbanas. Las campañas electorales entre Vargas Llosa y Fujimori (1990) y entre Fujimori y el ex-secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuellar (1995) fueron decididas por los votos de

3 Véase Kruijt et al. (1996: 40-42)

los informales, la vasta mayoría del electorado peruano. Los candidatos de Fujimori para la primera vicepresidencia en ambas campañas:

– Máximo San Román en 1990, y Ricardo Márquez en 1995 —han mantenido vínculos con las asociaciones de microempresarios de Lima y las capas provinciales.

Aún así, el Gobierno peruano asume una postura más bien tranquila respecto al alivio de la pobreza al mercado de trabajo y las oportunidades de ingresos segmentales, y a la exclusión y la ciudadanía. En una estimulante entrevista a uno de los miembros de confianza del gabinete presidencial,⁴ el responsable político de los problemas laborales y la seguridad social, éste expuso flemáticamente:

– ¿Y la pobreza? Me pregunta cómo enfrentamos el problema de la pobreza? Bueno, para empezar, la pobreza es un asunto de definición. Pregúntele a 5 economistas como definen la pobreza, y ellos le darán 5 interpretaciones diferentes. La pobreza es un concepto selectivo, lo he visto variar y ser usado en diversas circunstancias. Cuando Ud. habla de pobreza, tenga por seguro que está iniciando una controversia.

– El cardenal de Lima me preguntó el otro día – me lo encontré en una recepción – por qué hacíamos tan poco por la pobreza de los tugurios; ésta estaba empeorando cada vez más. Yo le dije —Un momento, ¿quién habla aquí con conocimiento? ¿No fueron ustedes, la Iglesia, que permitió la explotación de la población indígena hace 5 siglos? No me dio una respuesta clara, por supuesto; no podía. El Perú ha soportado la pobreza durante 5 siglos y ha sobrevivido. Nuestro país tiene una enorme capacidad de supervivencia. No, mis amigos sólo puede ser resuelta aumentando la productividad. Hay que producir primero, y entonces podemos hablar de lo que sea que queremos. ¿Y con quién debemos hablar? ¿Los viejos líderes gremiales, la CGPT, la CTP, la CLAT, los viejos políticos de antes? Empiezan a hablar, a quejarse.

El empleo es el plan principal del problema. ¿Y así, quién genera empleo? Las grandes empresas ya no generan nuevos puestos. Debemos fijarnos en otro tipo de empresas: las medianas y la pequeñas. De hecho, hemos formalizado el sector informal por medio de la ley. Su problema actual es el capital. Y está el problema de las condiciones del mercado. Su problema verdadero es la mano de obra calificada. El Gobierno debe hacer un inventario de lo que necesitan. Entonces podríamos actuar. Con la ayuda de las universidades, los colegios profesionales y, tal vez, mi Ministerio.

4 Entrevista del autor con el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Augusto Antonelli, el 31 de mayo, 1995.

CAUSAS A LARGO PLAZO

Tres factores principales influyen fuertemente en el financiamiento del orden social latinoamericano. El primero es el proceso de pauperización, que transforma segmentos significativos de los pobladores rurales en pobres crónicos, los cuales transmiten a la siguiente generación su «cultura de la pobreza».

El segundo es un proceso que ha originado la formación de un orden dual, es decir, una economía y una sociedad paralela de los pobres y los subprivilegiados. Los efectos nocivos de este proceso se están haciendo notar en niveles políticos y culturales. Y el tercero es el proceso de exclusión social, reflejado en la consolidación transgeneracional de una ciudadanía de segunda clase constituida por grupos minoritarios y víctimas de una discriminación basada mayormente en etnicidad y color.

EXCLUSIÓN SOCIAL

En 1821 y 1824 se dieron dos batallas decisivas en Junín y Ayacucho, las últimas de las Guerras Latinoamericanas de Liberación. Dos ejércitos, el de «Realistas Españoles» y el de «Liberadores Peruanos» se enfrentaron. Por supuesto, los soldados de ambas eran conscriptos indígenas; el cuerpo de oficiales estaba compuesto de blancones y criollos. Lo más notable, sin embargo, era la distribución de nacionalidades en los cuerpos oficiales. Casi todos los oficiales del ejército liberador eran extranjeros de Argentina, Chile, Venezuela, Colombia. Había algunos británicos y otros europeos; aún un estadounidense. El ejército realista era dirigido por oficiales peruanos.

Queda la pregunta intrigante de quién, después de todo, liberó a quién de la dominación. Esta fue formulada por el autor peruano José de la Riva Agüero en los cuarenta, Mario Vargas Llosa reexamina el problema en sus memorias políticas.⁵ Aún así, existe otra cuestión controversial sobre los ejércitos de la Corona y de los liberadores en ambas batallas aún sin despejar: la posición de las tropas indígenas. Estas eran la carne de cañón de las campañas militares y paramilitares del Siglo XIX. La cuestión, finalmente, se refiere a una de las mayores ambigüedades de la historia política peruana: la de la nacionalidad peruana.

5 Vargas Llosa (1993). Algunos años antes, Flores Galindo (1988: 281ff.) planteo la misma pregunta.

El Perú es el único país latinoamericano cuya alma indígena se ha separado de su «cadáver político». En Guatemala, las tendencias a largo plazo de la historia peruana parecen haber duplicado un cuadro similar. Sólo en dos naciones latinoamericanas —Guatemala y Perú— han sido la etnias indígenas tan sistemáticas y completamente degradadas. En la mayoría de los países latinoamericanos la herencia colonial produjo una ciudadanía de segundo grado basada en la etnicidad y el color. Las clases dirigentes de ambos países han logrado, en todo caso, crear una especie de ciudadanía de tercera clase para sus castas Quechua y Maya.

El período colonial de estos países y la mayor parte de su historia post-colonial podrían resumirse en fases idénticas: la esclavización de la población étnica original, y desintegración de las civilizaciones indígenas, sus lenguajes y sus identidades culturales. Cuando los pueblos indígenas fueron integrados a las economías nacionales de Guatemala y el Perú, esto se dio en la forma de minifundistas comunales o de campesinos dependientes o sin tierras, empleados en los enormes latifundios de las tierras altas de Guatemala y el Perú. En ambos países, un vigoroso sistema de segregación se ha desarrollado, basado en una estratificación complicada de clase, raza y etnicidad. Durante el Siglo XIX y la mayor parte del Siglo XX las relaciones fueron armadas. La primera estaba constituida sobre todo por las dinastías terratenientes. Bien entrado el Siglo XX, la estructura de los dos países, donde la riqueza, el poder y el prestigio se basaba en la posesión de territorios llevó a una perpetuación del orden colonial. La estructura política basada en la economía y la sociedad ex-coloniales, y básicamente inalterada en el Perú hasta los años de la revolución y de Velasco en los cincuenta-sesenta, han sido económicamente tipificados por el historiador militar Basadre como «La República Aristocrática».⁶ En Guatemala, una estructura de relaciones sociales que permea todo había nacido en tiempos coloniales, y es conocida como la segregación latino-india.⁷ Este sistema de *cuasi apartheid* sigue determinando la vida cotidiana de Guatemala. El período revolucionario de 1944-1954, los años de Arévalo y Arbenz, no cambió la estructura básica de las relaciones humanas en Guatemala a pesar de sus intenciones. Hay argumentos a favor de la tesis de Solares⁸ de que Guatemala es un «Estado sin ser Nación». En función de las culturas, sentimientos y esperanzas de sociedades fragmentadas. Citando las sardónicas

6 El término acuñado por Basadre, ha sido usado por las siguientes generaciones de historiadores para tipificar la fórmula social y política de los años anteriores a 1960. Véase Burga y Flores (1979).

7 Para una interpretación, véase Adams (1970), Carmack (1988), Martínez Peláez (1973), Rosada Granados (1987) y Smith (1990).

8 Solares (1992: 50 ff).

palabras del General Gramajo, comandante de la decisiva campaña guatemalteca de contrasurgencia en los años ochenta.⁹

«En Guatemala las etnias indígenas aún guardan un fuerte resentimiento debido a la Conquista. De hecho, si se piensa, durante los años 82 y 83, el proceso de conquista que los españoles iniciaron en los años 1520 fue consolidado».

Es de esperar que la prolongada Tendencia Latinoamericana a crear una ciudadanía de segunda y hasta de tercera clase usualmente asociada con raza, color, y en especial, con la población indígena, genere otro efecto de largo plazo: la propensión al conflicto étnico y el peligro latente de hostilidades étnicas explosivas. No es raro, pues, que la naturaleza y el resultado de las guerras civiles en Guatemala, Perú y la insurgencia chiapaneca ostenten las señas de la etnicidad. Cuando se trata con la reconciliación y reconstrucción nacionales después de guerras recientes y futuras, los componentes del orden social latinoamericano jugarán un papel prominente. La integración del legado étnico, la herencia indígena a la cultura y sociedad nacionales, por una parte y la sustitución de la ciudadanía racial de segunda o tercera clase por, al menos, un concepto ideológico de ciudadanía que provea alguna clase de identidad nacional, será una de las prioridades. En este sentido, la constitución a medias de la «mexicanidad» efectuada durante las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, así como el legado parcialmente resuelto de un México Profundo¹⁰ podrían constituir un ejemplo.

POBREZA E INFORMALIDAD

La pobreza masiva no es una característica exclusivamente latinoamericana; está creciendo en Asia, expandiéndose severamente en Africa, y ni aún los países desarrollados de Europa ni los Estados Unidos la han eludido. En Occidente, la pobreza crónica, limitada a las aglomeraciones metropolitanas, suscitó un debate respecto a la aparición de una nueva clase de pobreza en las sociedades desarrolladas, una *Unterschicht* o Subclase¹¹ de personas permanentemente marginadas, ya que éstas no son necesitadas por una sociedad

9 Entrevista del autor con el General Gramajo en julio de 1994.

10 Según se discute en Bartra (1987; 1993) y Bonfil Batalla (1990).

11 Una noción probablemente acuñada por Myrdal (1962:40 ff.) y reintegrada por Dahrendorf (1988: 149 ff.). Para una discusión general de la clase inferior occidental, véase Wilson (1988), Mingione y Jencks (1992).

afluente, que generalmente están constituidas por descendientes de minorías étnicas que se han integrado sólo en parte a una sociedad indiferente a su suerte, y se hallan condenadas a la mera supervivencia. Pero, en contraste con las economías desarrolladas, en Latinoamérica, un continente marcado por la transformación de conglomeraciones urbanas en megalópolis, se puede ver la aparición de una nueva clase de personas inmensamente pobres: *los informales* de las ciudades. Desde los años ochenta, las consecuencias a corto y a mediano plazo de los paquetes de ajuste estructural han contribuido a la visibilización de la pobreza estructural latinoamericana. Sin embargo, la creación de la enorme reserva de pobreza y miseria humanas ha sido bien documentada y discutida desde los años cincuenta.¹² Una nueva categoría conceptual ha sido inventada, con la cual los pobres han empezado a ser vistos como *marginales*, aquellos que están excluidos del proceso de modernización.

Empezando en los años sesenta, el DESAL inició su intento de explicación del problema.¹³ Según el DESAL, la *marginalidad* se originó en el colonialismo, y fue creado por la superposición de culturas. Las clases marginales tendrían dos características básicas: falta de participación —activa y pasiva— y desorganización interna. Por virtud de su falta de participación pasiva, éstas no recibirían los beneficios a que los sectores en vías de modernización podían acceder (empleo, alimento, alojamiento, educación, salud, transporte y recreación). Su falta de participación activa se debería a su exclusión de la esfera de toma de decisiones: su carencia de voz y voto. Como los sectores involucrados eran grandes masas sociales que abandonaban el campo y llegaban a un nuevo hábitat donde no los aguardaba ningún trabajo institucionalizado, se creía que otra característica de las clases marginales era su desorganización interna. Muy pronto, la posición del DESAL fue criticada, más por las limitaciones de su marco teórico que por su capacidad descriptiva. Además, la *marginalidad* sería el resultado de su inherente dependencia de la expansión de los sistemas productivos en operación en la periferia, como consecuencia de su dependencia de los países capitalistas centrales. Así, algunos teóricos de la dependencia introdujeron el concepto de *marginalización* en vez de *marginación*, para caracterizar un fenómeno estructural constituido por una población disfuncional respecto al sistema en sí.¹⁴

Desde inicios de los años setenta, la OTI popularizó los términos por los cuales estas alternativas son conocidas: *el sector informal*, en oposición (otra vez un dualismo) al sector formal. Este enfoque de modelo dualista ha sido criticado no sólo por su dualismo e imprecisión, sino por dificultad para decidir qué unidades pertenecen a cada sector. En efecto, para distinguir entre

12 Los siguientes conceptos son una condensación de Alba y Kruijt (1994).

13 *Poblaciones marginales* (1995) y Vekemans y Silva Fuenzalida (1969).

14 Nunn (1968, 1971). Cardoso y Weffort (1970) y Quijano (1974).

lo formal y lo informal habría que conceptualizar, utilizando simultáneamente diversos criterios sociales, económicos y jurídicos. Aún así el término ha sido aceptado mundialmente, y se ha intentado aplicarlo a realidades muy diversas, no solo en los países subdesarrollados sino en los desarrollados. Para algunos investigadores, la informalidad es un modo de hacer las cosas, usualmente en condiciones de escasez, en que por lo general, se utiliza el trabajo «no pagado» o no formalmente remunerado. El punto de partida es la incapacidad del sistema económico para absorber el excedente de fuerza laboral.¹⁵ Otros enfatizan el hecho de que diferentes formas de subcontratación entran en juego, por medio de las cuales el capital se libera de la necesidad de cumplir con sus obligaciones legales. Para estos comentaristas, la incapacidad de las economías para generar empleos sostenibles para la población creciente se debe a la reestructuración de la economía formal, basada en nuevas tecnologías y en una nueva división del trabajo.¹⁶ Sea como fuere, el fenómeno, considerado bajo los términos de sector informal, sector inestructurado, economía subterránea y economía de autoempleo,¹⁷ se refiere al mundo de los pobres y a sus estrategias de supervivencia. Nos vemos ante una multitud de formas de producción, organización y consumo cuyo único factor común es, posiblemente, su heterogeneidad.

En los años veinte de su existencia, podemos ver que esta noción de informalidad ha fomentado dos expectativas. La primera, que principalmente se dio en los años setenta, tendió a identificar el sector informal con un proceso de transición que involucraba mayormente a los inmigrantes rurales pobres, hombres y mujeres jóvenes que llegaban a él esperando hallar un camino hacia el sector formal. La segunda se ha forjado en la crisis económica de los años ochenta. La esperanza de una transición hacia la formalidad se ha marchitado, y en su lugar aparece la noción de que el sector informal es también una transición de la formalidad hacia la informalidad. Las reformas estatales, la privatización, el retiro de los subsidios, la globalización de los mercados y el ajuste económico y las políticas neoliberales en general, han creado los nuevos pobres, muchos de los cuales provienen de los niveles medios de la población, al ser descartados de las industrias y organizaciones públicas y privadas. Al sector de *informalización ampliada* corresponde el de reducción del *sector remunerado y asalariado*. Esto implica que el proceso de proletarianización de la población latinoamericana ha dado paso al aumento de trabajadores autoempleados, y que el trabajo asalariado decrece en proporción al remunerado.

15 Tokman (1987) y López (1990), ambos representando las ideas del Instituto Latinoamericano de Investigación de ILO, PREALC. Véase también Tokman (1992).

16 Portes, Castells y Benton (1989).

17 Véase Rakowski (1994) para una discusión sobre el debate de la «pobreza e informalidad». Véase, por supuesto, la *Retrospectiva* anotada (1991).

En el sector informal, los pobres que trabajan para si mismos, son la prueba convincente del fracaso de los Estados nacionales como agentes del desarrollo. Ni el sistema económico privado moderno ni las políticas públicas, especialmente las de sustitución de importaciones y las sociales, han podido ofrecer alternativas viables a la población. No se necesita estar de acuerdo con todos los aspectos de la interpretación hecha por Hernando de Soto¹⁸ sobre el sector informal como la «economía privada de los pobres», con su carga ideológica y con las consecuencias políticas que de ésta se derivan. Sin embargo, el contraste que plantea entre la naturaleza represiva del «mercantilismo estatal» y la fuerza liberadora del «sector empresarial estatal» tiene al menos el mérito de plantear una fuerte crítica a la burocracia estatal y de haber traído a grandes sectores de la opinión pública una conciencia de esta nueva sociedad informal en que los pobres han creado sus propios empleos y formas de supervivencia. No falta quienes, partiendo de posiciones ideológicas predeterminadas, buscan explotar al sector informal presentándolo sólo como una resistencia al Estado intervencionista y corrupto.

Sería un error culpar a las políticas de ajuste económico por sí solas por la existencia del sector informal. Este ha existido bajo otros nombres desde hace largo tiempo. Pero su fuerza ha aumentado en el preciso momento en que la distancia y la desigualdad entre las actividades económicas y entre diferentes regiones y clases sociales empezó a crecer. Aún es una verdad que la crisis de los ochenta y las políticas de ajuste hayan exacerbado y ahondado el proceso de informalización. Los efectos provienen de la Reforma del Estado, los recortes del gasto público y la liberalización de la economía. Si durante muchas décadas después de la Guerra, en muchos países latinoamericanos los salarios reales no aumentaron, el Estado sin embargo, desempeñó una función compensatoria al aumentar el gasto social a través de tales servicios como la educación y la salud. Desde el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y con la crisis y la reestructuración industrial, las tendencias recientes del mercado laboral permiten predecir un notorio deterioro de calidad de vida en los trabajadores. La pérdida de dinamismo en el sector industrial formal de su capacidad para generar empleo provoca un proceso de empobrecimiento en gran parte demercado laboral. Además, los sindicatos han perdido capacidad colectiva de negociación respecto a las condiciones de trabajo, en especial la caída de salarios reales. Se ha dado un retroceso progresivo de su poder para conservar los beneficios logrados por medio de grandes y prolongadas luchas.

Visto desde afuera, la economía y sociedad informal se halla excluida del empleo formal estable, de un ingreso regular, de los sindicatos obreros, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen tales

18 De Soto (1989).

necesidades básicas como los servicios de vivienda. Esta tendencia estructural hacia una sociedad y economía duales, da forma al mundo protegido de la afluencia y la oportunidad, y a la selva de miseria y supervivencia cuyos rasgos se han hecho patentes durante los años de práctica del ajuste estructural. Visto desde afuera de nuevo, el desarrollo de la informalidad latinoamericana es asombroso; es un absoluto reto a todo Gobierno nacional, no importa cual sea la ideología de la presidencia o la composición de su gabinete. La economía y sociedad informal presenta ciertos rasgos comunes. Los informales comparten su pobreza y sus bajos niveles educativos y vocacionales. En su gran mayoría, son menores de 25 años, aunque las mujeres (generalmente enviudadas, «padre-madre» o cabezas femeninas del hogar) mayores de 45 años constituyen un segmento importante. Visto desde adentro, la informalidad latinoamericana tiene un aspecto humano. Los rasgos étnicos predominan la etnicidad, es un factor estratificante. La economía informal no está asociada con el mercado negro sino con la gente negra. En los países andinos, los centroamericanos y México, las culturas Quechua y Maya se hallan mezclados con los otros rasgos de la sociedad informal. De hecho, la racionalidad de la economía informal se basa en una especial combinación de mecanismos de explotación y solidaridad. Esta última se expresa en relaciones espontáneas de mutuo apoyo entre miembros de la familia extensa, entre personas con vínculos religiosos o étnicos, entre habitantes de tugurios de la misma área urbana. Un sobrino obtiene un empleo semiremunerado con su tío, y, en caso de una emergencia, los niños son cuidados por una familia de la vecindad. Los inmigrantes indígenas recientes de un pueblo rural hallan alojamiento en la casa de un miembro mayor de la comunidad que se ha convertido en un exitoso empresario de los tugurios de las metrópolis. La solidaridad también se relaciona con las ambiguas y difusas relaciones y dependencia hacia el *padre-patrón*, el todopoderoso empresario de la pobreza, que dicta las normas y las reglas. El ambicioso microempresario es el paterfamilias durante las horas laborales y después de ellas. El provee de trabajo a sus trabajadores, trabajo cuyas condiciones son definidas unilateralmente: salario, horas de trabajo diarias, días semanales de trabajo, los pocos derechos y las muchas obligaciones.

Aquí hallamos los peldaños que llevan a la estructura de la explotación. El benévolo microempresario mantiene a sus trabajadores y sus familias en cierto grado de dignidad, pero lo hace explotándolos. Esta explotación es suavizada por el abrazo solidario del patrón, legitimado tal vez por la necesidad de sobrevivir, de trabajar y de obtener ingresos. La amarga realidad de la economía informal que está basada en la lógica de la jungla social. Las «economías populares» son economías de pobreza en dos sentidos: la microempresa genera empleos —tal vez empleo masivo— a bajo costo, pero también se basa en la explotación de la mano de obra barata: mujeres, viudas, niños, infantes, víctimas de guerra, refugiados, desplazados, mutilados, etnias indígenas y negros.

En todo caso, sólo una fracción pequeña de los informales está involucrada en actividades empresariales; la mayoría se ve como autoempleada. En la literatura de fines de los ochenta, algunos autores aplaudieron la presencia de un enorme potencial empresarial entre los llamados microempresarios informales. Exitosos programas de intervención, tales como ADEMI en la República Dominicana, celebraron la creación de «la nueva clase media que emerge entre los pobres».¹⁹ Sin embargo, la inmensa mayoría de los empresarios informales y casi todos los autoempleados sobreviven a duras penas y se definen a si mismos sistemáticamente como «pobres» y «miembros» de la fuerza laboral (Somos trabajadores).²⁰ Relacionada con la cultura de la pobreza y la supervivencia de los informales se halla una profunda desconfianza de las instituciones formales tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, y los sindicatos obreros. Un rasgo básico de la cultura de la supervivencia es una individualidad pronunciada, un notable pragmatismo y, tal vez un anarquismo anónimo.

CONSECUENCIAS A LARGO PLAZO

Las consecuencias sociales y políticas de estos procesos estructurales y prolongados de desintegración y reestructuración se traducen a si mismos en una estructura. Las instituciones paralelas, jerarquías paralelas y segmentos paralelos dentro de la economía y el orden social, político y cultural. Ambos se regulan con sus propias lógicas, morales y sanciones: el orden civil de la economía y de la sociedad formales. La oculta anarquía de la informalidad. Esta estructura dual de tantas sociedades y economías latinoamericanas crea una simbiosis híbrida de coexistencia pacífica.

Esta dualidad estructural da como resultado la parcial desaparición de las columnas de la llamada «sociedad civil». El antropólogo peruano Matos Mar escribió a inicios de los ochenta un ensayo profético:²¹ la declinación de las Cámaras de Comercio, Asociaciones Industriales, colegios de clase media de abogados, ingenieros, médicos y cirujanos, el movimiento laboral y las confederaciones campesinas, y el tímido nacimiento de una diversidad de organiza-

19 Una buena literatura reciente sobre el enfoque microempresarial puede ser hallada en publicaciones tales como Archambault y Greffe (1984), Carbonetto et al. (1988). García (1993), Hulme y Mosley (1996), Lubell (1991), Mesa - Lago (1990), Mezerra (1993) y Wurgart (1993). Véase también Scott (1994).

20 Véanse los valiosos estudios FLACSO por Menjívar y Pérez-Sáinz (1993) y Goldenberg (1994).

21 Matos Mar (1984).

ciones microempresariales: las cámaras locales y regionales de artesanos y la institucionalización de los comedores populares, las organizaciones que proveen comida a bajo costo en los tugurios metropolitanos, todos ellos unidos por ambiguas relaciones de dependencia a organizaciones privadas de desarrollo, Iglesias, agencias, agencias donantes o instituciones municipales y gubernamentales de bien social.²² En la mayoría de los países latinoamericanos una nueva estructura de clases ha nacido o está naciendo. Con la reducción de la fuerza organizacional de la élite nacional, la clase empresarial, las clases medio urbanas, los sindicatos obreros y los pequeños terratenientes rurales, un proceso paralelo de creación de nuevas asociaciones y movimientos sociales se manifestó dentro de la sociedad informal. Nuevos actores sociales se hicieron presentes en la plataforma económica, social y política, los cuales trataron de adquirir un espacio propio para maniobrar. En la mayoría de los países andinos y en Centroamérica, las Cámaras de Industria y Comercio, los gremios de abogados, médicos e ingenieros, y las todopoderosas confederaciones obreras, empezaron a declinar considerablemente durante los ochenta en sus nóminas y presencia política. En la Argentina, el Brasil y México, el mismo proceso se dio, tal vez con menor dramatismo.

La información de la sociedad implica en la práctica una alteración de la estructura clasista. Véase el caso de las nuevas empresas manufactureras y comerciales de los microempresarios informantes. Hay que recordar que los hombres de negocios informales forman una élite relativa. Aún así, los empleados informales no han hecho un progreso comparable en cuanto a organización. Vale la pena notar, sin embargo, que estos pequeños hombres de negocios a menudo son al mismo tiempo, trabajadores de tiempo completo en sus propias empresas. Lo que es aún más significativo en los países andinos y centroamericanos es la relativa reducción de la actividad gremial en el sector informal. En este proceso, curiosamente, la dependencia de los trabajadores en la empresa se está reproduciendo, lo cual explica el clientelismo y el control ejercido por los dueños sobre los trabajadores. La organización de los pequeños empresarios es, además, un proceso que ha sido iniciado, fomentado y guiado por organizaciones privadas y no gubernamentales (ONGs), las Iglesias, y, a veces las instituciones financieras que ofrecen crédito a empresas a pequeña escala. Las organizaciones de pequeños propietarios son en su mayoría semiautónomas.

Tal vez la más interesante manifestación de la informalidad latinoamericana es la aparición de nuevos actores sociales en el escenario nacional: microempresarios que se presentan como pobres organizados, que son más parecidos a sus trabajadores (mayormente miembros de familia y parientes) que son las representaciones de la economía formal. Se da al menos una semejan-

22 Véase Pásara et al. para un análisis más detallado (1991)

za entre las organizaciones formales del movimiento obrero. Ambas son organizaciones defensivas dedicadas al mejoramiento de las condiciones económicas y laborales de sus miembros. Pero el movimiento es el representante formal de la fuerza laboral nacional legalmente protegida, organizada en sindicatos, federaciones y confederaciones. Sus miembros son los obreros y los empleados de las empresas de mediana magnitud y de las grandes compañías del sector público y privado. Trabajan por medio de negociaciones colectivas, llevadas a cabo por miembros afiliados. Los sindicatos o cámaras de los informales, tales como los microempresarios, artesanos y autoempleados, son, en el mejor caso, *organizacionales* incipientes con una precaria institucionalidad, generalmente creados para satisfacer metas pragmáticas y a corto plazo: un lugar de mercado, una línea de crédito, publicidad espontánea o la solución de algún problema específico relacionado con las autoridades locales. Lo mismo se puede ver en la variedad de organizaciones no económicas: los *clubes de madres*, los comités de vaso de leche, los comedores populares. Su razón de ser se ha debido a una necesidad *ad hoc* pero esencial: alimentación, seguridad, alojamiento, salud, una fuente de ingresos. En la mayoría de los casos, su creación ha sido inducida desde afuera: por una organización privada de desarrollo, un comité de Iglesia, un agente financiero local, un político emprendedor, a veces un representante de donadores internacionales. En este sentido es el «isótono-NGO» del anterior movimiento obrero informal autónomo: la afiliación espontánea de pobres que dependen necesariamente de la caridad de otros y que están en busca de una estabilidad más allá de las instituciones existentes en la economía y sociedad formales.

Sin embargo, una comparación entre el relativo decaimiento de la fuerza laboral organizada y la lenta pero continua emergencia de los microempresarios organizados y autoempleados en Colombia y el Perú sirve para clasificar las cosas. En ambos países la reducción del Movimiento Obrero desde finales de los setenta ha sido dramático.²³ En Colombia, sólo el 7% de la población económicamente activa (1991) se halla organizada en sindicatos obreros; en el Perú se estima en un 5%.

Datos gubernamentales oficiales²⁴ muestran que entre 1975 y 1995 el porcentaje de empleo urbano debido a la economía informal ha aumentado de 25 a un 53%. La incidencia de informalidad en el contexto urbano no se muestra equilibrada: el 80% del empleo informal estadístico registrado se concentra en las 4 áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Es interesante ver como las estadísticas oficiales de 1994 reflejan la evolución del empleo informal. En orden descendiente, las categorías más

23 Datos según presentación de estudios recientes de ILO (Panorama Laboral, 1995:14).

24 Publicados por el buró de planificación y estadísticas DANE resp. DNP. Véase *Plan nacional de la microempresa* (1994) y Rodríguez (1994).

importantes son «trabajadores y empleados, autoempleados» «(micro) empresarios», empleados caseros y empleados familiares.²⁵ En términos de políticas contra la pobreza, tanto los programas gubernamentales de intervención de donantes y del sector privado se caracterizan por una estrategia implícita de «elitización del alivio de la pobreza». Como es el caso en casi todos los países latinoamericanos la mayoría de los programas de ayuda oficiales y extraoficiales se orientan hacia los niveles superiores de la economía informal: las microempresas, básicamente en el contexto urbano. La estrategia general es un paquete de ayudas combinadas (entrenamiento, crédito para la asistencia técnica y otros servicios financieros), que se ponen a disposición del microempresario individual.

El Gobierno Colombiano y la UNICEF tomaron en 1985 la iniciativa para organizar la «Primera convención de asociaciones de microempresas». Cerca de 100 «cámaras» y «asociaciones» asistieron. Dos años después, en 1986, 120 asociaciones de microempresas se reunieron en Medellín y formaron la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, CONAMIC. El número de asociaciones afiliadas es de unos 150. El General de CONAMIC,²⁶ un exlíder sindical y ahora microempresario con tres trabajadores no sindicales, planteó la posición del rol económico, social y político de las asociaciones microempresariales como «ni pertenecientes a la ANDI (la Cámara Nacional de Industriales) ni al movimiento general organizado». Originalmente el movimiento fue impulsado por el sector público. Hoy día, CONAMIC actúa como una organización independiente que representa los intereses a corto y mediano plazo de sus asociaciones afiliadas. La mayoría de sus 140 asociaciones tienen bases locales en el nivel municipal; 5% tienen significación sectorial. En el nivel nacional, las aspiraciones de CONAMIC se relacionan con las leyes especiales sobre la posición y promoción de los pequeños y de las microempresas, su régimen fiscal y la tasa de interés de los paquetes de crédito.

Desde los años ochenta, muchos de los afiliados a sindicatos desaparecieron en la economía informal, tratando de sobrevivir como nuevos microempresarios o buscando con desesperación un trabajo de autoempleados o de empleado informal. La tragedia es que en un nivel sindical, de federación y de confederación, nadie ofrece una alternativa coherente en la actualidad. La mayoría de los líderes sindicales no saben cómo responder ante la creciente desafiliación. La desaparición de los antiguos miembros en la informalidad provoca a veces pánico, a veces desaliento. Pero hasta el momento actual no se ha efectuado ninguna acción de peso para formar alianzas efectivas con los microempresarios colombianos, que están organizados en la CONCAMIN.

25 Caro (1994)

26 Entrevista del autor a Carlos Barrero, mayo 25 de 1995.

Eso habría sido prudente, pues los nuevos afiliados a CONCAMIN provienen de las filas de los empleados despedidos del sector público y del privado, quienes usan sus prestaciones como capital inicial para una microempresa.

Al contrario de la situación colombiana, los Gobiernos Civiles Peruanos básicamente han mostrado un interés pasivo en asuntos de legislación, planes de desarrollo y políticas nuevas al enfrentarse al fenómeno de la pobreza masiva y la informalidad como característica «normal» de la economía y sociedad nacional.

Las actividades más directas, en su mayoría, fueron delegadas a ONGs recién creadas, relacionadas con instituciones donantes y bilaterales o a los «bancos con imagen social», relacionados con el sector cooperativo.

El Perú, un laboratorio de estrategias de supervivencia masiva y tecnología anti-pobreza, experimentó con la mayor parte de la «tecnología de desarrollo» microempresarial y con instrumentos de crédito masivo, años antes que otros países descubrieron la necesidad de programas de intervención. Sin embargo, en su mayor parte, los programas y proyectos fueron diseñados y puestos en acción dentro de las ONGs y el circuito bancario, sin intervención estatal. Los programas de apoyo han sido básicamente asunto de la iniciativa privada.

Al igual que en Colombia y otros países latinoamericanos, la mayoría de las investigaciones y de la información práctica acumulada se orienta hacia los niveles superiores de la economía formal: las microempresas y los microempresarios. En Perú no existe una confederación nacional de la altura de la CONCAMIN.

Aún así, las ONGs líderes en el sector microempresarial han creado su propio ambiente institucional de asociaciones empresariales.

Las ONGs de esta área se han unificado en un consorcio ONG llamado *Consortio de ONGs que apoyan a la Pequeña y Microempresa*, COPEME, que tiene 50 organizaciones miembros.

Igualmente, algunas asociaciones microempresariales regionales se iniciaron «desde abajo».

Recientemente, desde 1994, algunos programas gubernamentales y del sector público como FONCODES —el fondo de inversión social peruano—, COFIDE —la corporación nacional de desarrollo— y los bancos municipales han iniciado nuevos programas de crédito y asociativos.

Aunque se asume comúnmente que la mayoría de los empresarios y trabajadores informales votaron por Fujimori en las elecciones de 1990 - 1995, no se han establecido vínculos políticos formales. Sin embargo, en el nivel organizacional han existido al menos buenas relaciones de trabajo entre la presidencia y los segmentos organizados de la informalidad. Máximo San Román, el primer vicepresidente de Fujimori (desde 1995), fue el presidente de APEMIPE, que en esos días era la asociación más importante de los micro y pequeñas empresas del Perú. La organización todavía existe, pero su presen-

cia y prestigio se han reducido en cierto grado. De hecho, existen ahora seis organizaciones nacionales, cinco instituciones especializados y veinte o más asociaciones regionales de microempresarios, de relevancia regional y local. El nuevo primer vicepresidente de Fujimori (desde 1995), Ricardo Marquez, anterior presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara Nacional de Industria y Comercio y columna vertebral arquetípica de la economía formal. Marquez, sin embargo, tiene un historial como microempresario y, como lo suponen la mayoría de los observadores, tomará a su cargo los programas de apoyo a la economía informal del nuevo Gobierno. Si esto ocurre, los segmentos superiores de la economía informal establecerán un entendido con los empresarios de la economía formal, sobrepasando las iniciativas tomadas recientemente por el movimiento obrero peruano.

El Gobierno de Fujimori ha tomado la iniciativa en tales asuntos como la legislación laboral, la flexibilización, el ajuste económico y la compensación social, las relaciones laborales y la legislación laboral. Como en el caso de Colombia, el movimiento laboral está respondiendo de manera pasiva ante la reestructuración de la economía y la sociedad del país. Además, como en Colombia, un porcentaje considerable de los anteriores miembros sindicales han desertado a la informalidad como microempresarios o autoempleados. De nuevo, la tragedia es que nadie en el nivel de sindicato, federación o confederación ofrece una opción clara para el futuro. Hasta la actualidad, no se ha iniciado ninguna acción seria para formar alianzas funcionales con las organizaciones y asociaciones de microempresarios ni con la inmensa masa atomizada, o, como mucho, semiorganizada, de trabajadores informales y autoempleados. Lo único que los líderes sindicales nacionales saben²⁷ es que tienen que cambiar de opciones urgente y radicalmente.

Sin embargo no ha sido el movimiento gremial sino el sistema emergente de las ONGs el que entendió la necesidad de organizar a los informales, inició la investigación sistemática sobre los sentimientos y aspiraciones de los microempresarios y los autoempleados, las familias encabezadas por mujeres y los niños callejeros de los países andinos y centroamericanos. El sector público mismo está participando en el proceso de dualización e inestabilidad. Los años ochenta presenciaron la proliferación de un nuevo tipo de institución privada con objetivos públicos, las ONGs. Las primeras nacieron como centros de estudio e investigación a fines de los años sesenta. El verdadero boom de las ONGs en Latinoamérica data de mediados de los setenta. Fundaciones europeas empezaron a subsidiar regularmente organizaciones de intelectuales y académicos en Chile durante la dictadura de Pinochet, en el Perú después del período de Velasco, y en El Salvador durante la Guerra

27 Entrevista del autor a los líderes sindicales nacionales en cooperación en la Coordinadora de Centrales Sindicales (CGTP + CTP + CATP), 1 de junio de 1995.

Civil de los ochenta. La Fundación Rockefeller actuó como financiadora de la *intelligentsia* brasileña durante el régimen militar; el nuevo presidente del Brasil, Cardoso, fue director de una de las prestigiosas ONGs, CEBRAP. Las ONGs prosperaron y empezaron a disfrutar de la posición de *donor darlings*.

Si originalmente fueron centros de estudio y reflexión, las ONGs pronto empezaron a descubrir su potencial como eficientes agencias privadas de desarrollo, y asumieron como carga actividades que eran esencialmente públicas. Una etapa posterior consistió en la formación de «super ONGs». DESCO en el Perú y FUSADES en El Salvador constituyen ejemplos típicos de éstas. Estas son entidades constituidas por algunos cientos de profesionales altamente calificados, dedicados por completo al trabajo académico y a las actividades del desarrollo. En algunos países como Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y en el Perú, el sector de las ONGs se ha convertido en un *sector público privado* con equipos de profesionales de gran calidad en asuntos administrativos y gerenciales, mejor entrenados y pagados que los de Gobierno. Es un sector público paralelo financiado desde el exterior. Las ONGs han estado a la búsqueda de una plataforma de la sociedad civil «hasta ahora, ésta parece ser una aspiración autogenerada que no tiene el apoyo del voto popular.

La desintegración de la economía y de la sociedad también se extiende al terreno político. En el Perú, como en otros países latinoamericanos en los años ochenta, los partidos políticos perdieron la confianza del electorado.²⁸ En vista de la crisis social y económica, y en respuesta a la erosión de los partidos políticos tradicionales, la atención del público viró hacia los «políticos sin partido» que entraban en escena ofreciendo formar Gobiernos que trabajaran duro.

En la primera parte de este artículo se mencionó el caso del «Fujimorismo». La primera manifestación electoral de este cambio de dirección fue la elección del alcalde de Lima, un empresario de televisión. Para las elecciones presidenciales de 1990, Mario Vargas Llosa, celebrado escritor pero un extraño en la política, inesperadamente organizó un movimiento y se postuló como candidato apolítico. Sin embargo, escenificó su lanzamiento político con demasiada anticipación, y durante su campaña él mismo empezó a ser visto como parte del sistema político formal debido a su alianza con los partidos tradicionales. A último momento se postuló otro candidato: Alberto Fujimori, un profesor universitario desconocido, sin programa político y sin candidatos para los puestos ministeriales.²⁹

28 Véase Cotler (1995). Otro ensayo clarificador es el de Torres Rivas (1994). Sobre la insegura posición de la izquierda, véase Carr y Ellner (1993). Véase Vellinga (1993) para la perspectiva socialdemócrata. Un análisis general de los partidos políticos latinoamericanos ha sido publicado por Dutrénit y Valdés (1994).

29 Véase, para una brillante y entretenida descripción, las ya mencionadas memorias políticas de Vargas Llosa (1993). En mi opinión, las mejores interpretaciones analíticas son las de González Manrique (1993) y Cameron (1994).

La elección de este último candidato es la expresión más directa de los sentimientos de rechazo nacional a los partidos políticos. Podría ser parte de un patrón más amplio, una reavivación del neopopulismo representando por otros Presidentes como Collor en el Brasil o Menen en Argentina. Sin embargo es necesario explicar algo más: no sólo en el Perú sino en Guatemala, el fenómeno del extraño elegido a la presidencia se repitió. Esta vez el candidato triunfante fue Serrano. Es un hecho curioso, el que ambos triunfaran con el apoyo abierto de la sociedad informal y las nuevas Iglesias evangélicas.

En estos años, una revolución religiosa tácita se había dado en Latinoamérica. Las nuevas Iglesias crearon tanta popularidad entre los pobres que su rápida expansión, simultáneamente con la informalización de la sociedad y economía latinoamericana, sugiere algo más que una simple coincidencia. ¿No se tratará de nueva doctrina de la igualdad, de la supervivencia, del esfuerzo individual y del apoyo mutuo? No es por casualidad que hallamos la presencia de los fieles de la nueva religión entre los líderes de la sociedad informal y los empresarios a pequeña escala organizados de países como México, Guatemala, Nicaragua, Panamá y el Perú.

Este patrón de interferencia mutua entre los segmentos formales e informales de la sociedad y la economía latinoamericana explica cómo no ha sido mera coincidencia el que en el Perú (1992) y en Guatemala (1993), el presidente, elegido por los votos de la sociedad informal, por medio de un autogolpe y en coalición con las fuerzas armadas, trate de eliminar al «incompetente y corrupto» Parlamento. En el caso de Guatemala, el intento de autogolpe fue un total fracaso. Fujimori, sin embargo, triunfó. Seis meses después adquirió la legitimación a través de una nueva Constituyente compuesta por la mayoría de sus seguidores. Durante las siguientes elecciones de 1995, el oponente de Fujimori, Pérez de Cuellar, otro «nuevo político», pero, como ex-Secretario General de las Naciones Unidas, el representante personificado del *establishment*, fue derrotado por una mayoría significativa del voto. Esto enfatiza el hecho de que en el futuro cercano los votos de la sociedad informal desempeñarán un papel decisivo en las elecciones nacionales y locales.

Se podrá predecir que las transformaciones internas de la economía, la sociedad y el orden latinoamericanos, afectados por las consecuencias de la pobreza masiva, la exclusión social y la ciudadanía de segunda clase, basada en criterios étnicos y características marginalizantes, continuará durante las próximas dos o tres décadas. Hace diez años, la introducción del tema de «pobreza europea» se consideró poco oportuno y académicamente irrelevante. Lo mismo ocurrió, sin embargo, hace 35 años en Latinoamérica, cuando los primeros estudios sobre la pobreza urbana masiva fueron publicados. Lentamente, en los círculos académicos y políticos se va afianzando la idea de que la pobreza masiva, la informalidad estructural

y la exclusión social crónica en cualquier parte del mundo comparten una semejanza básica. El alivio de la pobreza como prioridad política de los países desarrollados y en vías de desarrollo, el análisis sistemático de «las mejores prácticas» y de «lecciones aprendidas» en experiencias pilotos, aún no es un proceder preferido. Tal vez de alivio de la pobreza y la reducción de la misma, de la informalidad y la exclusión, serán un tema de la agenda política y académica del siglo venidero.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, RICHARD (1970). *Crucifixion by Power*. Austin: University of Texas Press.
- ALBA VEGA, CARLOS AND DIRK KRUIJT (1994). «Poverty, employment and informality.» in *The Convenience of the Minuscule. Informality and Microenterprise in Latin America*, Carlos Alba Vega and Dirk Kruijt. Amsterdam: Thela (Latin America Series N° 3), pp. 1-13.
- (1995). «El significado del sector informal y la microempresa en América Latina y en México.» in Th. Calvo & B. Méndez, eds. *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*. Mexico: UAM/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 141-171.
- ARCHAMBAULT, E.E. AND X. GREFFE, EDS. (1984). *Les économies non-officielles*. Paris: Maspéro.
- BARTRA, ROGER (1987). *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del Mexicano*. México: Grijalbo, 1987.
- (1993). *Oficio mexicano*. México: Grijalbo
- BONFIL BATALLA, GUILLERMO (1990). *México profundo. Una civilización negada*. México: Grijalbo.
- BURGA, MANUEL AND ALBERTO FLORES (1979). *República aristocrática: Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932*. Lima: Rikchay.
- CAMERON, MAXWELL A. (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*. Houndmills and London: The Macmillan Press.
- CARBONETTO, DANIEL ET AL. (1988). *Lima: sector informal*. Lima: CEDEP, 2 vols.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE AND FRANCISCO WEFFORT (1970). *América Latina. Ensayos de interpretación socio-política*. Santiago de Chile: Nueva Visión.
- CARMACK, ROBERT M., ED (1988). *Harvest of Violence. Guatemala's Indians in the Counterinsurgency War*. Norman: University of Oklahoma Press.
- CARO, BLANCA (1994). *Universo microempresarial*. Bogotá: DNP/Unidad de Desarrollo Social-División de Empleo e Ingresos.

- CARR, BARRY AND STEVE ELLNER, EDs. (1993). *The Latin American Left. From the Fall of Allende to Perestroika*. Boulder/London: Westview Press/Latin America Bureau.
- CARTAYA, VANESSA (1994). «Informality and poverty: Causal relationship or coincidence?» In Cathy A. Rakowski, ed. *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany: State University of New York Press, pp. 223-249.
- COTLER, JULIO (1994). *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Peru Problema Nº 23).
- (1995). «Crisis política, outsiders and democraduras: El «Fujimorismo»». in Carina Perelli, Sonia Picado S. and Daniel Zovatto, eds. *Partidos y clase política en América Latina en los noventa*. San José: IIDH/CAPEL.
- (1995). *Peru 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima: Instituto de Estudio Peruanos (Perú Problema Nº 24).
- DAHRENDORFF, RALF (1988). *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- DUTRÉNIT, SILVIA AND LEONARDO VALDÉS, EDs. (1994). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztalapa.
- ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA (1994). *Encuesta de niveles de vida en Lima Metropolitana 1970-1993*. Lima: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- FLORES GALINDO, ALBERTO (1988). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Editorial Horizonte.
- GARCÍA, NORBERTO E. (1993). *Ajuste, reformas y mercado laboral, Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*. Santiago de Chile: PREALC.
- GOLDENBERG, OLGA AND VICTOR HUGO ACUÑA (1994). *Género en la informalidad. Historias laborales centroamericanas*. San José: FLACSO.
- GONZALEZ MANRIQUE, LUIS ESTEBAN (1993). *La encrucijada peruana: De Alan García a Fujimori*. 2 Volúmenes. Madrid: CEDEAL.
- HOLME, DAVID AND PAUL MOSLEY (1996). *Finance against Poverty*. Vol. I. London: Routledge.
- JENCKS, CHRISTOPHER (1992). *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- KOONINGS, KEES, DIRK KRUIJT AND FRITS WILS (1995). «The very long march of history.» In H. Thomas, ed. *Globalization and Third World Trade Unions: The Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed Books, pp. 99-129.
- KRUIJT, DIRK (1994). «The informal society.» In *The Convenience of the Minuscule. Informality and Microenterprise in Latin America*, Carlos Alba Vega and Dirk Kruijt. Amsterdam: Thela (Latin America Series Nº 3), pp. 15-28.
- KRUIJT, DIRK ET AL. (1996). *Changing Labour Relations in Latin America. A Policy Evaluation of Labour Relations and Trade Unionism in Colombia and Peru*. Amsterdam: Thela Publishers for the Ministry of Foreign Affairs (DGIS) and the Netherlands Trade Union Confederation FNV, pp.96.

- LÓPEZ, CECILIA (1990). *Informal Sector*, as in PREALC. Santiago de Chile: PREALC (PREALC Working Paper N° 349).
- LUBELL, HAROLD (1991). *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*. Paris: OECD Development Centre Studies.
- MATOS MAR, JOSÉ (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984 (Perú Problema N° 21).
- MENJÍVAR LARÍN, RAFAEL AND JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ (1993). *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- MEZERRA, JAIME, ED. (1993). *Crédito informal: acceso al sistema financiero*. Santiago de Chile: PREALC.
- MINGIONE, ENZO (1991). *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life Beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- MYRDAL, GUNNAR (1962). *Challenge to Affluence*. New York: Vintage Books.
- NUN, JOSÉ (1968). *La marginalidad en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Torquato di Tella/Centro de Investigaciones Sociales.
- (1971). *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*. Santiago de Chile: CELADE.
- MARTÍNEZ PELÁEZ, SEVERO (1973). *La patria del criollo*. San José: EDUCA.
- MESA-LAGO, CAEMELO (1990). *La seguridad social y el sector informal*. Santiago de Chile: PREALC (Investigaciones sobre Empleo N° 32).
- PANORAMA LABORAL (1995). *Panorama laboral 1994*. Lima: ILO.
- Pásara, Luis et al. (1991). *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS.
- PERÚ EN NÚMEROS (1994). *Perú en números 1994*. Lima: Cuánto 1994.
- PERERA, VICTOR (1993). *Unfinished Conquest. The Guatemalan Tragedy*. Berkeley: University of California Press.
- PÉREZ SÁINZ, JUAN PABLO (1996). «Los nuevos escenarios laborales en América Latina.» *Nueva Sociedad* N° 143 (mayo-junio), pp. 20-29.
- PLAN NACIONAL DE LA MICROEMPRESA (1994). *Plan nacional para el desarrollo de la microempresa*. Bogotá: DNP, 1994.
- POBLACIONES MARGINALES (1965). *Poblaciones marginales y desarrollo urbano. El caso chileno*. Santiago de Chile DESAL.
- PORTES, ALEJANDRO, MANUEL CASTELLS AND LAUREN A. BENTON, EDS. *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- QUIJANO, ANIBAL (1974). «The marginal pole of the economy and the marginalized labour force.» *Economy and Society* III, pp. 393-425.

- RAKOWSKI, CATHY A. ED (1994). *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany: State University of New York Press.
- RETROSPECTIVA (1991). *Retrospectiva del sector informal urbano en América Latina: Una bibliografía anotada*. Geneva: ILO/PREALC.
- RODRÍGUEZ, ANA LUZ (1994). *Plan nacional para el desarrollo gremial microempresarial*. Bogotá: DNP.
- ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR ROBERTO (1987). *Indios y ladinos. Un estudio antropológico-sociológico*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- SCOTT, ALISON MACEWEN (1994). *Divisions and Solidarities. Gender, Class and Employment in Latin America*. London: Routledge.
- SMITH, CAROL A., ED (1990). *Guatemalan Indians and the State, 1540 to 1988*. Austin: University of Texas Press.
- SOTO, HERNANDO DE (1989). *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- TOKMAN, VICTOR (1987). *El sector informal. Quince años después*. Santiago de Chile: PREALC.
- TOKMAN, VICTOR, ED. (1992). *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO (1996). *Encrucijadas e incertezas en la izquierda centroamericana (Ensayo preliminar de interpretación)*. Guatemala: FLACSO.
- VARGAS LLOSA, MARIO (1993). *El pez en el agua. Memorias*. Barcelona: Seix Barral.
- VEKEMANS, ROGER AND ISMAEL SILVA FUENZALIDA (1969). *Marginalidad en América Latina*. Barcelona/Santiago de Chile: Editorial Herder/DESAL.
- VELLINGA, MENNO, ED. (1993). *Social Democracy in Latin America. Prospects for Change*. Boulder: Westview Press.
- WILSON, W. J. (1988). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WURGRAFT, JOSÉ (1993). *Fondos de Inversión Social en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA

ACHILE MBEMBE

Las reflexiones que vienen a continuación parten de una verificación simple. Los razonamientos sobre la democracia en África sub-sahariana no han tomado en serio la cuestión que sin embargo es patente sobre la escasez material. Cuando se examinó la dimensión material de los procesos de transición hacia la democracia, se hizo generalmente para interrogarse sobre el dilema al cual hacen frente los Gobiernos Africanos: el que consiste en conducir simultáneamente reformas políticas y reformas económicas en el marco de programas neoliberales de austeridad.

Ciertamente, uno de los problemas que presenta el paso del autoritarismo a formas civilizadas de Gobierno en África, es saber cómo obtener un ingreso público suficiente para financiar los nuevos derechos que se originan en la participación popular en los asuntos públicos. Pero responder a esta pregunta en las condiciones actuales, exige que se afronten directa y explícitamente las dificultades originadas en lo que, por falta de otro término, hay que llamar provisionalmente como penuria y carestía.

Dos razones militan a favor de tal gestión. Primero, antes de asociarla a la idea de maximización de la riqueza mercantil, la comprensión que tienen algunas personas de la "buena vida" (*good life*) se resume, cada vez más y debido a las circunstancias, en la esperanza de liberarse de la necesidad y de la pobreza. En segundo lugar, las luchas por superar la escasez material parecen ser cada vez más la manera por excelencia como se constituyen el tema económico y el tema político.¹ Sería entonces erróneo pensar, cómo la reestructuración del sistema productivo (sin la cual no podría ponerse fin a la escasez material) tenía, en sí, una lógica totalmente impermeable a su medio. Son las relaciones entre estos diferentes niveles lo que trataremos de establecer en esta nota, de la cual, uno de los objetivos es mostrar cómo, en las condiciones africanas

Traducido del francés por Cecilia Vaglio, Costa Rica.

1 Para tratar de interpretar de este proceso, leer A. Mbembe, J. Roitman, "Figures of the Subject in Times of Crisis", *Public Culture*, vol. 7, N° 2, 1995.

actuales, *los asuntos económicos* son, al mismo tiempo, *asuntos sociales y políticos*. Como referirse a la democracia, para calificar las formas de Gobierno que se gestan en África, no cae por su propio peso, será necesario que esclarezcamos con antelación este aspecto. Volveremos luego sobre esta noción de la escasez material. Después de haber analizado algunos mecanismos instaurados por los regímenes africanos post coloniales para hacer frente a la inseguridad material, y para responder a la demanda de protección social y de igualdad bajo el período autoritario, veremos cómo estos dispositivos se deshila-
chan actualmente, y emergen algunos conflictos de sus ruinas.

En este contexto, la noción de escasez material nos remite, primero, a la aguda crisis de subsistencia que experimentan varios países actualmente.² Esta noción también abarca tanto las formas de penurias y de carestía como las dificultades de abastecimiento. Ciertamente, su intensidad varía de acuerdo con las regiones, y los contrastes entre las ciudades y el campo, ricos, menos ricos y desprovistos son impresionantes. Pero, casi en todas partes, los recursos de las poblaciones han sufrido una disminución a veces drástica, al momento mismo en que las presiones de todo tipo se hacen más pesadas: impuestos y pagos diversos, dispersión de la propiedad, endeudamiento, préstamos con garantía, aumentos crecientes de los alquileres, la calamidad de la guerra, los desórdenes.

Por escasez material, queremos denotar algo más profundo: el resquebrajamiento de las condiciones en las cuales los africanos de este fin de siglo, determinan el *valor* y el *precio* que ellos atribuyen objetivamente y subjetivamente a todo tipo de empresa y de bien, o incluso la subversión de *equivalencias* que usualmente establecían entre las *personas* y las cosas, incluso *la vida y la muerte*. No son entonces solamente las nociones de valor y de equivalencia lo que está en crisis. Son también los procedimientos de su formación. Precisemos de entrada que el concepto de "valor" utilizado aquí no nos remite primero a una instancia moral y ética. Por "valor", nos referimos a una tensión crítica característica de los tiempos de inestabilidad y de excesiva volatilidad, en el tanto y en el cuanto esta tensión interfiere en la relación que una sociedad acostumbraba establecer entre los bienes, su disponibilidad o su escasez por un lado, y su destino por otro lado. Ahora bien, cómo podemos, desde este punto de vista, describir la situación actual?

Notemos primero que numerosos bienes, de cuya posesión depende el bienestar de las personas y la satisfacción de sus necesidades esenciales, están sin embargo fuera del alcance de éstos últimos. La no posesión de estos bienes constituye, en sí mismo, un factor que aumenta la desgracia, tal y como lo testifican las acusaciones de hechicería, la omnipresencia de la figura del diablo y las confesiones satánicas en el seno de los movimientos religiosos

2 Ver, The World Bank, *The many Faces of Poverty, Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa*, 1994, Washington, Human Resource and Poverty Division. África Technical Department, 1994.

pentecostales.³ Otros bienes producidos y disponibles ven cómo se volatiliza su valor objetivo. Por eso, su poder para adquirir como equivalente, una cantidad determinada de otros bienes o de procurar un ingreso se ha vuelto prácticamente nulo. Igualmente, no hay relación automática entre el esfuerzo, la productividad y las remuneraciones que se sacan de ello.

Mencionemos finalmente, que esta crisis de subsistencia tiene múltiples causas. En el plano internacional, las nuevas tecnologías de comunicación y de pago han comprimido el tiempo de la finanza, reduciéndolo a un tiempo puramente informático. Ahora bien, la separación entre este tiempo informático de las operaciones financieras a escala global y el tiempo histórico de los ajustes económicos reales ha ido en aumento. Con la ayuda de la inercia estructural de las economías africanas, la importancia concedida a las actividades especulativas (uno de los rasgos de la globalización) se da en detrimento de las actividades productivas.

Una de las ondas de choque de esta separación entre varias escalas de tiempo y de producción es la caída de partes completas de las economías de África dentro de un túnel. Más concretamente, debido a las políticas de desregulación impuestas por los organismos financieros internacionales, las redes de institución que, hasta hace poco, controlaban y administraban los intercambios económicos a largo plazo, garantizando a toda costa la distribución de los bienes, se derrumbaron. Ahí donde las instituciones empiezan a reorganizarse, este proceso adopta, de manera general, la vía de la violencia.

Por un lado, las redes de relaciones sociales y el patrocinio que los individuos mantenían con los padres y los vecinos, ya no les permite, por sí solos, mantener el cerco de protección necesario para el apaciguamiento del hambre. Finalmente, el hundimiento de varias economías africanas en los circuitos de la economía subterránea internacional condujo, no solamente a la proliferación de tráfico, sino que también a la intensificación de luchas sociales. Por el momento, tienden a salir victoriosos de estas luchas lo que tienen en sus manos los poderes locales, y aquellos que disponen de las fuerzas armadas. Disponen, mejor que otros, de los medios materiales para controlar las poblaciones y para garantizar su influencia en la importación y la reventa de productos alimenticios, así como también en los circuitos de la especulación y del provecho.

Un aspecto central de esta crisis de subsistencia tiene relación con los cambios de precios y la devaluación de las monedas.⁴ La depreciación de las monedas implicó, más o menos en todas partes, una baja drástica del precio

3 Ver. P. Geschiere, *Hechicería y política en África. La carne de otro*. París, Karthala, 1995. O incluso el opúsculo de éxito intitulado *Delivered From Powers of Darkness*, Lagos, 1988.

4 Para tener una visión puramente teórica de este asunto, ver P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, "De la depreciación nominal a la depreciación real. Los factores de efectividad de las devaluaciones en los países africanos". *Revista económica*, vol. 46, nº 3, 1995., pp. 751-762. Ver, de la misma publicación, los estudios de F. Bourguignon et al sobre Costa de Marfil y J.P. Azam sobre Nigeria.

de los bienes no intercambiables. Tal fue el caso sobre todo de la remuneración real del trabajo. La inflación sobre los precios de productos alimenticios básicos provocó reacciones en cadena. Muy a menudo, el cambio de paridad de las monedas no tuvo efecto sobre la competitividad de las economías, mientras que la factura de las importaciones necesarias para la producción se hacía más pesada. La fluctuación de los precios y su encarecimiento estuvieron acompañados de una escasez sin precedentes de dinero. Actualmente regiones enteras del continente han sido arrastradas en un proceso de evicción de la economía monetaria. Por otro lado, el trueque está de regreso, mientras que la capacidad de las autoridades del Estado para obtener pagos en especie y en numerario en forma de tasas y otros impuestos nunca ha sido tan débil.

En el seno de los grupos más desfavorecidos de la población, el disfrute de “derechos económicos” se resume en adelante, en el acceso a los recursos alimentarios de primera necesidad. En muchos países, la erosión continua de las condiciones de vida se conjuga en adelante con la guerra, la enfermedad, las epidemias. El resultado de esta combinación es la agravación de las disensiones civiles, el recurso cada vez más frecuente a las formas de movilización basadas en la etnia, la región o la religión, y el alza vertiginosa de las posibilidades de muerte violenta. La misma sobreviene, entre otras cosas, al momento de la disolución de desórdenes públicos y de sediciones.

Por otro lado, las protestas populares de masa toma cada vez más la forma de motines urbanos sin futuro. De vez en cuando estallan levantamientos. Los soldados armados ocupan puntos neurálgicos de la capital, exigiendo el pago de los salarios retrasados. Donde es posible, se apoderan del Tesoro y lo gastan antes de pillar, de saquear y dismantelar las tiendas, quemar las casas, los automóviles y otros bienes. Más importante aún, la actividad económica se parece cada vez más a la actividad guerrera. Los bloqueos de carreteras, la captura de cargamentos, la escolta de convoyes, el alquiler de servicios de seguridad, la protección contra los robos o el otorgamiento de salvoconductos muestran que las fronteras entre la producción, la extorsión y la predación han sido mezcladas. Ya no se sabe bien, ni a quien pertenece qué, ni quién tiene derecho a qué, y mucho menos quien está excluido de qué y con base en qué.

Las constataciones anteriores indican dos cosas. Por un lado, la cuestión de la democracia en África nos remite necesariamente a una problemática más amplia: se trata de instaurar *nuevas fórmulas de dominación legítima*. Tanto es así que la mayoría de los conflictos y desacuerdos que dividen las sociedades y despedazan los Estados africanos tiene relación, hoy en día, con las condiciones en las cuales tiene *lugar la codificación de nuevos derechos y de nuevos privilegios*.

Las cuestiones que dividen a las personas un poco en todo el continente son casi las mismas: quién debe ser protegido?, Por quién? A qué precio? Quién es igual a quién? A qué tengo derecho por el solo hecho de pertenecer a una etnia o a una religión? Quién puede tomar el poder y dirigir a

quién, cuándo, cómo, durante cuánto tiempo y en qué condiciones? Quién tiene derecho al producto del trabajo de quién y contra qué compensaciones? Cuándo puede uno dejar de obedecer sin ser castigado? Quién debe pagar el impuesto y cuál es el destino del mismo? Quién puede contraer deudas en nombre de quién y en qué deben ser gastadas? A quién pertenecen las riquezas de un país? En resumen, quién tiene el derecho de vivir y de existir y quién no lo tiene, y por qué?

Por otro lado, la cuestión de la democracia está asociada a la de reinención pura y simple de un orden económico capaz de “financiar” los nuevos derechos evocados arriba. En las condiciones históricas actuales, el gozar de estos nuevos derechos no es posible en el contexto único de una economía de mercado que ha sido dejada a sí misma. Sólo puede transformarse en una realidad si paralelamente a la existencia de una sociedad civil fuerte y estructurada, el poder público, revalorizado gracias a la redefinición de sus prerrogativas y de sus límites, instaure un conjunto de técnicas y de iniciativas, ya sea para administrar las divisiones que amenazan con hacer ingobernables los países africanos, o para reparar las carencias, compensar las miserias, reducir los riesgos, y aumentar las oportunidades de cada uno.

Es seguro que las respuestas a estas dos preguntas (la codificación de nuevos derechos y privilegios y la instauración de un sistema productivo capaz de financiarlos) dependerán, para los años venideros, de la coherencia de los Estados Africanos y de la capacidad de estos países no solamente para autogobernarse, sino también para autodeterminarse. Ahora bien, las amenazas de disolución interna nunca han sido tan precisas. Proviene de diferentes fuentes. La presión externa, bajo la forma de deuda y de obligaciones ligadas a su reembolso, es una de ellas. Al interior, la violencia incontrolada, puesta en movimiento bajo el doble efecto de la agravación de las desigualdades y de la corrupción por un lado, y por otro lado, la persistencia de los *desacuerdos fundamentales sobre la manera en que deben conducirse las luchas existentes para la codificación de los nuevos derechos y privilegios*, es la otra.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Política social y proyecto social

Las dos constataciones anteriores, no significan que, fuera de la democracia, la cuestión social no se dé. Por cuestión social debemos comprender entonces la cuestión de la organización de la vida de los hombres y de las mujeres en sociedad. Organización de la vida en sociedad, pero tomando en

cuenta que ésta última implica divisiones y contradicciones internas. Dejadas a sí mismas, estas contradicciones y estas divisiones amenazan directamente la coherencia de esta sociedad y su capacidad no solamente de autogobernarse, sino también la de autodeterminarse.

La amenaza de disolución interna puede provenir de varias fuentes. La presión exterior, en forma de guerra de agresión o de deuda, es una de ellas. Al interior, la violencia incontrolada, puesta en movimiento por el doble efecto de la agravación de las desigualdades y de la corrupción es la otra. La corrupción, en particular, ejerce no solamente efectos de violencia. Tiene un peso directo en la constitución y la deformación de la identidad misma de las sociedades. La amenaza de disolución interna existe cualquiera que sea, por otro lado, la forma de los regímenes políticos, las legitimidades en las cuales están basados estos regímenes, o simplemente, su razón de ser.

Se puede hablar de política social ahí donde el poder público instaure un conjunto de técnicas y de iniciativas, ya sea para administrar las contradicciones y las divisiones que amenazan con hacer ingobernable una sociedad, o para reparar las carencias, compensar las miserias, reducir los riesgos y aumentar las oportunidades de cada uno. Un proyecto social, por el contrario, requiere de una teoría específica (o simplemente, un imaginario) de la sociedad. Esta teoría puede ser implícita o explícita. Es sobre esta base que se trata luego de *reorganizar la sociedad* y de *cambiarla* con la ayuda de técnicas o de políticas particulares.

Valiéndonos de esta distinción, examinemos sucintamente los proyectos y las políticas que se originaron en los Estados Africanos del período autoritario (1960-1990). Observemos primero que, cualquiera que hubiera sido la tendencia de los regímenes que los iniciaron (regímenes civiles, militares, marxistas o no marxistas), estas políticas y estos proyectos fueron concebidos sobre la base de un imaginario de dos dimensiones. Se trataba, por un lado, de un *imaginario de la soberanía y del mando*. Este imaginario estaba en sí mismo, situado en línea directa con la práctica colonial. Se sabe que, bajo la colonización, “gobernar” y “mandar” eran idénticos, uno traía consigo el otro. En teoría, el arbitrio colonial tenía la intención de separar lo social de lo político uniendo estrechamente los dos registros a los imperativos de la producción y del rendimiento. Se justificaba la elevación de la condición de los colonizados y el poner a su disposición los equipos y los bienes comerciales o no comerciales (mercados, dispensarios, vacunas, escuelas, carreteras) debido a que debían estar integrados a las estructuras de la producción. Durante mucho tiempo, los medios privilegiados de esta integración fueron, no la libre contratación, sino más bien la coerción, la violencia y la corrupción de las élites y de los notables.

Las diferentes políticas sociales experimentadas en la colonia estuvieron, por otro lado, fuertemente determinadas por las *preocupaciones normativas y disciplinarias*. Buscaban en efecto modificar el comportamiento moral del

colonizado. Es lo que el vocabulario de la época ponía en términos, aparentemente distintos, pero en realidad iguales, “o de adiestramiento”. El “pulimento” y la “civilización” del indígena no debían sin embargo, en ningún caso, conducir al cuestionamiento, por parte de éste último, del orden colonial en sí mismo. Para poner de acuerdo ambas tareas (control de los indígenas por un lado, pero también su inscripción —potencialmente disruptivo del orden colonial— en el orden del mercado), los Gobiernos coloniales instauraron importantes dispositivos de vigilancia y un impresionante arsenal de castigos y de multas que correspondían a una multiplicidad de ofensas.

Es de esta manera que hay que comprender las disposiciones reglamentarias que se refieren a los trabajos, los cultivos forzados, la educación, la mujer, la familia, el matrimonio y la sexualidad, las leyes sobre el vagabundeo, la higiene, la profilaxis.⁵ Al interior de esta fórmula de sujeción, el colonizado no tenía derechos sobre el Estado. Una relación de empleado-amor lo ligaba a la estructura de poder, el arsenal del paternalismo no dudaba en expresarse bajo la máscara ideológica del voluntariado y bajo los oropeles del humanismo.⁶

Los proyectos y políticas sociales de los regímenes africanos postcoloniales fueron concebidos igualmente en base a un imaginario del Estado, que hacía de este último el organizador de la felicidad pública.⁷ Como tal, el Estado se otorgaba la posibilidad de ejercer una influencia ilimitada sobre cada individuo. Los últimos años del régimen colonial habían visto la conquista de una cierta cantidad de libertades. Era por ejemplo, el caso de la libertad de trabajo y la libertad de asociación. Después de la independencia y el triunfo de los partidos únicos, estas libertades fueron progresivamente abolidas. Este fue el caso del derecho de asociación, de la posibilidad de unir y de organizar las fuerzas de trabajo en sindicatos, de la libertad de expresión, de la posibilidad de producir una opinión pública digna de tal nombre, de la libertad de ir y venir, de la libertad de culto, incluso de la posibilidad de comerciar y de posesión. A este debilitamiento de los derechos civiles se agregó gradualmente la restricción de la capacidad electoral y de la capacidad del ejercicio de los derechos políticos en general. Poco a poco se impuso, a me-

5 Ver por ejemplo, los estudios de J. Guyer, *Family and Farm in Southern Cameroon*, African Research Studies, N° 15, Boston University, Boston, 1984, pp. 33-59. A. Isaacman & R. Roberts, ed. *Cotton, Colonialism and Social History in Sub-Saharan Africa*, Londres, James Currey, 1995, pp. 147-179, luego 200-267; M. Vaughan, *Curing Their Ills. Colonial Power and African Illness*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

6 Leer por ejemplo A. Sarraut, *El aprovechamiento de las colonias francesas*, París, Payot, 1923.

7 Esto es aún más real para las antiguas colonias francesas. Heredaron, y luego se caricaturizó al extremo, una concepción de la centralización estatal muy jacobinista, y que bebía simultáneamente de dos formas de arbitrario: por un lado, la herencia de lo arbitrario monárquico, y por otro lado, el del arbitrario revolucionario que pretendía abolir al primero, pero que de hecho lo reemplazó.

nudo con violencia, la figura de un Estado integral, sólo y único agente del progreso (o que al menos aspiraba con serlo), y que, para cumplir con su misión en el seno de una sociedad que había sido desprovista de su soberanía, podía distribuir coerciones, penalidades y favores.

Pero, en la práctica, ya sea durante la época colonial o después de la colonización, el lugar exorbitante que tomó el Estado, nunca lo tuvo totalmente frente a la sociedad. En efecto, no es posible afirmar que este lugar fuese tal, que entre el individuo y el Estado no existiera ya nada. Ni el Estado colonial, ni el Estado postcolonial habían logrado provocar la total dislocación, incluso menos la desaparición de todos los cuerpos y de todas las legitimidades laterales que asociaban localmente a las personas y a las gentes. Para facilitar sus intercambios sociales, económicos y culturales, y para garantizar la seguridad de sus bienes, los actores sociales, solos o en comunidad, en efecto, siguieron recurriendo a estas legitimidades e instituciones laterales que reinventaron sin cesar, proveyéndolas de nuevos significados y nuevas funciones.⁸

Y contrariamente a algunas experiencias occidentales, la extensión de los poderes, tanto del Estado como del mercado, no se estableció automáticamente al momento de la ruptura de los antiguos lazos sociales. En una cierta cantidad de casos, el dominio estatal —o la nacionalización de la sociedad— se efectuó por medio de las jerarquías antiguas, y de las antiguas redes de patrocinio. Las consecuencias de este proceso no pueden subestimarse. Por un lado este proceso abrió la vía, más que en otras regiones del mundo, a una *privatización de las prerrogativas públicas*, entre las cuales, ni la experiencia precolonial, ni la experiencia colonial ofrecen precedentes. Por otro lado, permitió no solamente un grado de socialización del poder del Estado generalmente mal comprendido por los analistas, sino que también la *socialización del arbitrario que era su corolario* —los dos movimientos (privatización de las prerrogativas públicas y socialización del arbitrario estatal), al hacer esto, se transformaron en el cimiento mismo de los autoritarismos africanos postcoloniales.

En todos los casos, es sobre la base del imaginario brevemente evocado más arriba, que se hicieron grandes esfuerzos en el plano de la escolarización. En algunos casos, un desarrollo más o menos sistemático de los centros de salud primario se llevaron a cabo. Se diseñaron proyectos tendientes a prevenir la migración de las masas hacia las ciudades. A veces, se tuvo la intención de revestir los tugurios o de construir albergues sociales. Con el apoyo de organizaciones internacionales, se pusieron en marcha medidas puntuales, a merced de las crisis (hambrunas, guerras, epidemias mayores, sequías), catástrofes y emergencias. Se debe ser claro en cuanto a la dimensión

8 S. Berry, "Social Institutions and Access to Resources in African Agriculture", *África* 59, 1, 1989, pp. 41-55; J. Guyer, "Representation Without Taxation", Boston, Boston University African Studies Center Working Paper 152, 1991.

política de estas tentativas. Ya sea que se trate de la gestión urbana o de la propiedad, de los servicios de distribución de agua potable, de electrificación de las ciudades y de los poblados, de los transportes públicos, de las políticas llamadas de descentralización o de las políticas de la población y de la salud, un hecho persiste: estas iniciativas no solamente abrían la puerta a modalidades específicas de control y de aplicación de los recursos. En la mayoría de los casos, incluso cuando tenían finalidades oficialmente económicas eran parte de los medios de que se servía el Estado para organizar un sistema de marco oficial, para reafirmar la centralización administrativa y financiera y para constituir redes de clientela, ya sea que tengan como base la etnia, la religión u otras afiliaciones.⁹ Por esta razón, formaban parte de las mecánicas de la sumisión. Bajo los regímenes de los partidos únicos, estas políticas no respondían a los derechos sociales, y mucho menos políticos. El Estado no lograba, por su medio, honrar los derechos objetivados jurídicamente. Los grupos, las personas y las gentes que eran los beneficiarios, no disfrutaban, por ser los beneficiarios del mismo, de un derecho accesible a todos, protegido por las instituciones y que se podía reivindicar legalmente si uno se consideraba lastimado. Como no eran sujetos de derecho, llegaban, en la mayoría de los casos, a reconfirmar vasallajes interpersonales.

LAS FORMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL BAJO LOS REGÍMENES AUTORITARIOS

Dicho esto, es importante observar que, incluso en las situaciones que se caracterizaron por la ausencia de políticas sociales, tal y como lo acabamos de definir, existían mecanismos de *protección social*. Si recurrimos a una clasificación muy somera, se puede afirmar que ésta abrazaba al menos tres formas.

La protección estatal por el salario

Primero había una protección estatal. La misma era otorgada de dos formas. Primero el salario. Es importante detenernos un momento, con el fin de hacer explícitas las relaciones que existían entre el salario y la constitución del sujeto político. En teoría, un salario es una remuneración que se

9 Ver, por ejemplo, los estudios de S. Jaglin et al. Poderes y ciudades del África negra. Descentralización en cuestión, París, Kathala, 1993; D. Coumba Diop (bajo la dirección de.) Senegal. Trayectorias de un Estado, Dakar, CODESRIA, 1992, pp 137-176, luego 205-232.

obtiene en compensación de un trabajo que se llevó a cabo, de un servicio o de una prestación que se efectuó. Por “trabajo”, hay que entender por un lado el tiempo, y por otro lado el esfuerzo consagrados para la producción de lo que es “útil”. Se puede también considerar el trabajo en sí mismo y el producto resultante como una “mercancía” que se vende a un comprador al precio de una ganancia.

Durante el período autoritario, no había relación automática, ni entre el trabajo (su cantidad y su valor) y el salario, ni entre el salario que se percibía, las utilidades que se producían, y la riqueza que resultaba de ello. Por un lado, las personas se podían enriquecer sin estar obligadas a la fatiga y al hambre (lo que habíamos llamado esfuerzo). Por otro lado, se podía consagrar el tiempo a la producción de cosas totalmente inútiles, que en todo caso, que no contribuían en nada a la formación de riquezas. En este contexto, el salario no tenía primero como función la retribución de la productividad.¹⁰ Constituía ante todo, un subsidio de naturaleza puramente ascriptiva.¹¹ Debido a que el disfrute de un salario era casi siempre más que el negocio del individuo solo que lo había percibido, el salario como institución era un mecanismo esencial en la dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Servía de fuente al Estado para comprar la obediencia y la gratitud y para mantener a la población dentro de dispositivos de disciplina. En otras palabras, el salario era lo que legitimaba no solamente la sujeción, sino también la constitución de un tipo de intercambio político particular que debemos describir brevemente.

Este intercambio no estaba fundado en el principio de igualdad política y de la representación del mismo nombre. Se basaba en la existencia de *créditos gracias a los cuales el Estado fabricaba deudas a la sociedad*, la construcción de la relación política se efectuaba en el orden distributivo y no en el de la equivalencia entre las personas humanas dotadas de derechos naturales y civiles propios y que pueden, por ello, pesar en la decisión política. Al transformar el salario en crédito, el Estado otorgaba subsistencias a todos aquellos que le estaban muy agradecidos. Por eso, el asalariado existía solo como una especie de dependiente. Las subsistencias que recibía no sancionaban un proceso de conversión de una energía en riqueza. Llegaban a perfilarse como una figura particular de la obediencia y del dominio. Es por ello que en algunos razonamientos públicos, estos créditos eran asimilados sino como favores, al menos como privilegios.

10 Los análisis siguientes se aplican en prioridad a la burocracia. Para el resto, se leerá por ejemplo los estudios reunidos por M. Agier (et al.), *Clases obreras del África negra*, París, Karthala, 1987, pp. 45-76, luego 141-181; 215-245.

11 Los desarrollos siguientes se sacaron de un estudio A. Mbembe, J. Roitman, *Figures of the Subject in Times of Crisis*, Public Culture, 1995.

La protección de la clientela

Las otras formas de protección social proporcionadas por el Estado se habían desarrollado bajo las huellas de una forma de regulación del orden político basado, en gran parte, en la apropiación privada de los recursos públicos tendientes a fabricar vasallajes.¹² Dos condiciones habían hecho posible la cristalización de tal orden político y la viabilidad de su funcionamiento. Se trataba por un lado, de una economía de predación basada en tres elementos que eran: *el endeudamiento, el gasto y el déficit*. Entre otros, son estos tres elementos, lo que los programas de reajuste estructural pretendía atacar. Por otro lado, *un régimen general de privilegios y de impunidad* permitía garantizar su reproducción a una escala relativamente amplia. Es este régimen, lo que en principio debería atenuarse con el paso a lo que llamamos la democracia.

La apropiación de los recursos públicos y la privatización del Estado tomaban formas diversas. Había primero las ventajas y los favores que se otorgaban los que ostentaban posiciones de autoridad, y cuyo valor acumulado sobrepasaba, a veces de lejos, el salario mismo: alojamiento, mobiliario, agua, electricidad, vehículos, domesticidad, gastos de recepción y de representación, primas de fondos de reserva. Luego había todo un sistema de ingresos paralelos (malversaciones): doble pago de alquileres, arrendamientos administrativos ficticios, comisiones ocultas, invitaciones y sobrefacturaciones de licitaciones públicas, asignaciones de títulos de propiedad o créditos bancarios, o incluso en favor de los procedimientos aduaneros y fiscales. Había finalmente las sangrías paralelas operadas en los flujos financieros del Estado. Hasta en los escalones subalternos, los servicios públicos podían ser vendidos. Era el caso de los sellos oficiales en los documentos y las visas al momento de su entrega. Era también el caso de los controles de carreteras o incluso del otorgamiento de licencias y otras autorizaciones.¹³

12 Es lo que algunos autores han llamado el modo de redistribución de clientela y patrimonial. Ver sobre todo J. F. Médard, *The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism?*, en C. Clapham, ed. *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, London, Frances Printer, 1983. Para otra teorización de estos fenómenos, leer J.F. Bayart, *El Estado en África. La política del vientre*. París, Fayard, 1989. Encontramos algunos ejemplos de las prácticas a las cuales remiten estas teorías en C. Contamin, Y. A. Fauré, *La batalla de las empresas públicas en Costa de Marfil. La historia de un ajuste interno*. París, Karthala, 1990, pp. 219-230.

13 Ver. A. Morice. "Guinea 1985, Estado, corrupción y tráfico". *Los tiempos modernos*, N° 487, 1987, pp 108-136. O incluso R. Tangri, "Servir o servirse? A propósito de Sierra leona", *Política africana*, N° 6, 1982, pp. 5-18.

La protección por parte de la empresa

La segunda forma de protección social durante el período autoritario podría ser otorgada por la empresa. Debemos indicar inmediatamente que la suerte de los trabajadores no era igual en todas partes. Nos referimos aquí a las empresas que habían desarrollado conscientemente políticas sociales dignas de este nombre.

En este caso, a veces sucedía que además de los salarios, las mismas prestaban dinero a sus asalariados para la compra de vehículos, de mobiliario y para la construcción de una casa. Ciertamente, además de funcionar aquí como un ejemplo de protección, el préstamo creaba también una deuda. Pero la misma venía a sustituir un sistema de crédito bancario muy prohibitivo. Entre las otras formas de protección figuraban la garantía de alojamiento, las realizaciones sociales (jardín de niños, centros médico sociales para las consultas, las hospitalizaciones y la maternidad). Lo mismo sucedía con la distribución de agua y de electricidad.

La protección por parte de la economía comunitaria

Pero la forma de protección social más difundida era el lazo social comunitario.¹⁴ Lo que llamamos el lazo social comunitario era un sistema complejo de reciprocidades y de obligaciones que ligaban a los miembros de una misma familia, incluso de una misma comunidad. Por ejemplo, estas obligaciones y reciprocidades ponían en relación, en el seno de un vasto campo de interacciones reguladas, al artesano y a su aprendiz, al padre y al hijo, al hombre, la mujer y la “amante”, el joven y el viejo, el “hermano pequeño” con el “hermano mayor”, el sobrino con el tío, la sobrina con la tía, el prestamista con el donador, el protegido con su patrón, el trabajador extranjero con su hospederero.¹⁵

Estas interacciones de múltiples ramificaciones alcanzaban campos tan diversos como las transferencias mutuas de tiempo y de bienes, de fuerza de

14 Ver la síntesis de F. R. Mahieu. *Los fundamentos de la crisis económica en África*. Entre la presión comunitaria y el mercado internacional. París, L'Harmattan, 1990. pp 31-92. Leer también J. Glazier, *Land and the Uses of Tradition Among the Mbeere of Kenya*. New York, University Press of America, 1985; S. Berry, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press, 1993; J. Guyer, "Household and Community in African Studies" *African Studies Review*, 24, 2-3, 1981, pp. 87-137.

15 Sobre este último punto, ver el análisis de J. M. Gastellu, *Ricos campesinos de Costa de Marfil*, París, L'Harmattan, 1989, pp. 121-137. Para el resto, referirse a los trabajos de antropología del parentesco y de la economía: M. Abeles (et al), *Edad, poder y sociedad en el África negra*, París, Karthala, 1985; S. Sabelli, *El poder de los linajes en África*, París, L'Harmattan, 1986; C. Vidal, *Sociología de las pasiones*, París, Karthala, 1991, pp. 87-98, luego 161-179.

trabajo e ingresos. Es en este contexto que una fracción importante de los ingresos eran, por ejemplo, transferidos de la ciudad al campo, aprovechando las visitas, a título de ayuda a los padres, solicitudes de donativos, de contribución para los funerales de un pariente cercano o de un colega de trabajo (entierro, fiestas de sétimo día, levantamiento del duelo) o incluso de cotizaciones regulares para las mutuales de los oriundos, para las asociaciones de desarrollo, para las asociaciones ligadas a la afinidad profesional o para la tontina. La acogida provisional o de larga duración, de parientes o personas cercanas que no eran parte de la familia directa, implicaba no solamente el alojamiento y la nutrición, sino que podía llegar hasta dotaciones en dinero o tomar a cargo los gastos de escolaridad de los más jóvenes.

Estas interacciones y las deducciones que eran su corolario, funcionaban como un tipo de impuesto social, o incluso como una deuda social multiforme, que se debía a la comunidad. La filosofía que sustentaba este impuesto social partía del principio según el cual, cada individuo era deudor de un patrimonio colectivo que no era solamente financiero, sino que abarcaba el saber, las técnicas, en resumen, la infraestructura material y de identidad sin la cual el individuo, abandonado a sí mismo, no podía emprender nada. De la contribución de cada uno a este patrimonio dependió la integridad moral de toda la sociedad, su fuerza común.

Pero pagar este impuesto o esta deuda, era al mismo tiempo endeudar a los otros, obligarlos, hacer valer créditos sobre ellos:

“manifestaciones de reconocimiento de parte del niño al que le he hemos pagado sus estudios, y que, una vez que tenga éxito, se verá obligado a dar su apoyo a sus padres, a sus hermanos menores, a los mayores de la familia ampliada, y sobre todo si logra tener una buena posición, a toda su comunidad de origen (su linaje, su pueblo); una intervención en favor del hijo cuando se debe algo al padre; un alojamiento de un joven pueblerino que busca empleo en la ciudad; cotizaciones para financiar un proyecto de modernización del pueblo; donaciones ostentatorias para los funerales que son organizados ahí, para mostrar su éxito, para honrar a la familia del difunto, para agradecer a los ancestros con quien éste último va a encontrarse...”¹⁶

Este sistema no estaba apoyado de ninguna manera por los textos jurídicos. Se basaba en la variedad de arreglos y de reglas consuetudinarias, en resumen, en un complejo de normas interiorizadas que definían, a final de cuentas, las *modalidades de sujeción y de control social legítimos*, ya sea en el

16 A. Marie, “No hay dinero: El endeudamiento insolvente y el acreedor estafado, dos figuras complementarias de la pobreza abidjanesa”. Revista Tiers monde, T. XXXVI, N° 142, 1995, pp. 305.

marco de las relaciones de clientela, del parentesco o incluso de sistemas de alianza más vastos. Es de esta manera como se garantizaba la reproducción de cada uno. Más importante aún, es así como se había formado un *derecho general* —a pesar de que era informal y no escrito— a la *protección, a la seguridad y a la asistencia*. Cada miembro de la comunidad podía pretender este derecho y beneficiarse a condición de que estuviese en regla con las normas en vigencia.

Todos estos dispositivos hacían que la cuestión social estuviera al mismo tiempo sobrepolitizada y despolitizada. Despolitizada en la medida en que, desde el punto de vista del Estado, lo que era un derecho ciudadano no confería derechos políticos como tales, ya sea que se tratase del derecho a la representación individual, de derechos sociales o de derecho al trabajo. Entre el Estado y el individuo se intercalaba la familia, el clan, el linaje, incluso la confraternidad religiosa. ¿El individuo se encontraba desprovisto de cualquier bien, privado de cualquier recurso y amenazado en su subsistencia misma? No le tocaba al Estado garantizarle las protecciones más elementales. Su parentela se encargaba de ello. ¿Estaba inmerso en la desherencia, el vagabundeo y la miseria? No tenía ningún derecho sobre el Estado con el cual no mantenía, en este campo en particular, ninguna relación frente a frente.

Sobrepolitización en la medida en que, así como lo hemos visto, la apropiación privada de los recursos públicos —uno de los soportes centrales del clientelismo— revestía a veces los rasgos de un mecanismo integrador, las utilidades acaparadas no eran, casi nunca, consumidas para el beneficio exclusivo de un solo individuo, incluso si, por otro lado, eran redistribuidas en función de las relaciones de vasallaje.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN ÁFRICA: NUEVAS FRONTERAS

Ahora bien, todos los dispositivos de la protección social que acabamos de describir se encuentran hoy estremecidas por dos tipos de sacudidas. Se trata por un lado, de las obligaciones que el financiamiento y la estructura de los intercambios exteriores hacen pesar sobre las economías africanas. Se trata por un lado, del horizonte abierto por el triple proceso que representan:

1. la aparición de formas inéditas de movilización política, que es un error confundirlas con una transición hacia la democracia, puesto que en realidad participan, *in fine*, en la reproducción de situaciones autoritarias;

2. el desmoronamiento, luego la descomposición del Estado en un contexto de resurgimiento del modelo de la economía de predación que había caracterizado al África del Siglo XIX;
3. la aparente generalización de la guerra y de la violencia armada, como modalidades privilegiadas de resolución de conflictos. Estas sacudidas son susceptibles de ampliar las fracturas en el seno de las sociedades africanas, de la misma manera en que el conflicto de clases lo hizo anteriormente en el seno de las sociedades occidentales.

Pero por esclarecedora que sea, la diferencia con la experiencia occidental sigue siendo grande. Se sabe ahora que en Occidente, el conflicto sobre el trabajo, de la producción y de la apropiación de las ganancias no fue solamente un conflicto económico. Se basaba también en una representación del mundo, de la sociedad y de la soberanía política. A final, se jugaba también el devenir de un gigantesco trabajo de recomposición cultural cuyo compromiso era el paso a la sociedad de mercado.

Este paso pudo garantizarse por tres razones. Primero, el conflicto sobre el trabajo, la producción y la apropiación de las ganancias abrió la vía a la institucionalización de rupturas sociales, es decir a la legitimidad de convertirlas en sujetos de debate político e ideológico. En segundo lugar, este conflicto constituyó, en sí mismo, un poderoso vector de socialización y de integración de masa. Finalmente, en el tanto en que el modo de crecimiento capitalista lo autorizó, contribuyó con la regulación keynesiana de la economía al imponer una repartición de las ganancias favorable para el consumo de masa y la instauración de una forma de estado de compromiso: el Estado Providencia.

Ahora bien, la situación africana participa de una trayectoria diferente. La lucha de clases nunca fue severa. En la época del partido único, la defensa de los intereses materiales o de identidad no podían operarse en el seno de un movimiento social poderoso y reconocido. Por el momento, la marcha forzada hacia la economía de mercado y la sumisión a las obligaciones de la internacionalización de los intercambios se dieron mientras que el Estado perdió su capacidad de regular la economía sobre una base nacional y mientras que no lograba movilizar las energías alrededor de la modernización del sistema productivo. Los mecanismos de la representación se bloquearon (elecciones fraudulentas, debilidad de los parlamentos y de los sindicatos, fragmentación de lo que servía de sociedad civil). Las amenazas sobre la cohesión misma de la sociedad no solamente se agravan, como lo testimonia la proliferación de las guerras civiles y el aumento de golpes de Estado, y las sublevaciones de las fuerzas armadas. Pesan en lo sucesivo en aquellos campos donde lo que las personas tienen de específicamente humano, está comprometido.

La frontera macro económica

Desde comienzos de los años ochenta, se puso en marcha un conjunto de políticas de inspiración neo-liberales, cuyos efectos en el campo de lo social son cada vez más notorias. Las premisas de estos políticos, recordémoslo, son de dos tipos. Por un lado se justifica el imperativo de austeridad por la combinación de choques internos y externos generadores de déficits externos, que ya no son viables. La globalización acelerada de los sistemas comercial y financiero internacionales, la revolución de la información y de la comunicación han permitido la emergencia de un orden internacional inédito del cual África estaría prácticamente excluido. Al sumarle el agotamiento de los flujos financieros de concesión y que no son de concesión, la salida de la crisis exigiría de modificaciones fundamentales de la estructura de producción de las economías africanas. Dentro de esta perspectiva, serían inevitables una reconcentración en favor de las exportaciones y una estrategia volcada hacia el exterior.

Por otro lado, se explica que la organización económica regida por el libre juego de las fuerzas del mercado representa la forma más eficaz de asignación óptima de los recursos. El paso a una verdadera economía de mercado exigiría que el Estado se adaptara a la presión de las demandas sociales, es decir que se ponga entre paréntesis la capacidad de los individuos para ejercer su ciudadanía, o incluso que se debilite el juego de los derechos-créditos que permite a los individuos tener, no solamente derechos y obligaciones frente al Estado, sino que también derechos sobre él: derechos políticamente valorables, por ejemplo, en forma de servicios públicos como son el acceso a la educación o a la salud.

Por otro lado, el *Gobierno tutelar* que las instituciones financieras internacionales ejercen sobre los países africanos no se limita ya a imponer el respeto de los grandes principios y equilibrios macroeconómicos. En la práctica, la tutela de los acreedores internacionales ha sido considerablemente reforzada y se traduce en adelante en una gama de intervenciones directas en la gestión económica interna. Tal es el caso en materia de control del crédito, de la puesta en marcha de las privatizaciones, de la definición de las necesidades de consumo, de las políticas de importación, de los programas agrícolas, de reducción de costos y de control directo por parte del Tesoro. Cuatro consecuencias mayores derivan de esta situación.

Por un lado, el Estado no tiene ya ni los medios ni la capacidad de formular y de financiar políticas sociales dignas de llevar este nombre. Por el otro, su crédito se ha agotado, no le queda más que la valorización de la fuerza como respuesta a los problemas sociales. Por otro lado, cualquier fundamento a su intervención económica en la sociedad le ha sido negada por sus tutores internacionales, el alivio de la miseria y de la pobreza es adoptado

cada vez más por la caridad privada o pública internacional. Finalmente, con la ayuda del engranaje humano, la confusión entre la ética, lo jurídico, lo político y lo militar se ha acentuado y hace volar en pedazos la ficción que representa el principio de igualdad soberana entre los Estados.¹⁷

El empobrecimiento de las masas

La vía neo-liberal de salida de la crisis no permitió —por lo menos hasta el momento— restablecer el crecimiento.¹⁸ Por el contrario, a esta crisis profunda vino a unirse una crisis social de una amplitud inédita. Todos los estudios recientes indican que, sin ser la causa única, las políticas instauradas durante los años ochenta, abrieron la vía para una agudización de la pobreza y de la desigualdad de los ingresos.¹⁹ La profundidad de la pobreza está ligada a varios factores, uno de los más importantes es la precariedad del estatus del empleo.²⁰ En efecto, durante los últimos quince años, el mercado del trabajo se estratificó mucho por todas partes en África.

Ciertamente, el trabajo asalariado regular y protegido no ha desaparecido del todo. Pero la proporción de individuos que lo ejercen no ha dejado de bajar a un punto tal que se puede esbozar la hipótesis de una des-salarización de la fuerza del trabajo africana en este final de siglo. El trabajo irregular está en vías de generalización. Para grupos enteros de la población, la remuneración mensual ha sido reemplazada por pagos ocasionales. Desempleo declarado y desempleo disfrazado, exclusión a largo plazo, y por lo tanto no coyuntural, del mercado de trabajo golpean una proporción elevada de individuos y de familias.

Los apremios financieros se suman a otros determinantes, asistimos a una caída sensible de las tasas de escolarización. Las desigualdades de los ingresos se agrandan y el empobrecimiento golpea incluso a las clases medias. La *línea de indigencia* ha sido alcanzada en varias partes: la canasta de

17 Leer M.D. Perrot, *Desviaciones humanitarias, Estados de emergencia y derecho a la injerencia*. Ginebra, Prensa Universitaria de Francia, 1994.

18 Las razones de este fracaso son numerosas. Ver, en este plano, los análisis de B. Hibou, *África es proteccionista?* París Karthala, 1996.

19 Ver, a *guisa* de ejemplo, R. Kanbur, *La pobreza y las dimensiones sociales del ajuste estructural en Costa de Marfil*. Documento de trabajo N° 2, Washington, D.C. Banco Mundial, 1990; S.G. Lynch, *Income Distribution, Poverty and Consumer Preferences in Cameroon*, Cornell, Cornell Food and Nutrition Policy Program, Working Paper 16, 1991; E. O. Boateng et al. *A Poverty Profile for Ghana, 1987-88. Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Working Paper N° 5, Washington D.C., World Bank, 1990.

20 Leer por ejemplo la encuesta de J. P. Lachaud (bajo la dirección de) *Pobreza y mercado del trabajo urbano en África Subsahariana: análisis comparativo*, Instituto Internacional de Estudios Sociales, Ginebra, 1994.

bienes necesarios para la estricta reproducción del individuo o del matrimonio no puede ser colmada. Literalmente las personas se ven privadas de dinero, y los dispositivos de protección social descritos anteriormente en adelante se han agarrutado.

El ajuste con rostro humano

Evocamos las dos ideas centrales que son la base de las políticas de austeridad que están en curso. La puesta en marcha de estas políticas, tal y como acabamos de sugerirlo, tiene incidencias profundas en la repartición de los ingresos y la satisfacción de las necesidades fundamentales. Conscientes de este problema, algunas instituciones financieras internacionales quisieron remediarlo. A título de ejemplo, la concepción del programa de préstamos de ajuste del Banco Mundial en África Subsahariana pretende dar lugar a las preocupaciones que suscita la pobreza. Con la ayuda del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y el BAD (Banco Africano de Desarrollo), se lanzó desde 1987, un proyecto conocido con el nombre de Proyecto de dimensiones sociales del ajuste (DSA).

En la práctica, la acción en el campo de la lucha contra la pobreza continúa basándose en la idea según la cual no hay relación entre, por un lado la política económica, y por el otro, la situación social y la pobreza. Las iniciativas tomadas en el marco del proyecto DSA se basan en el principio según el cual una intervención del poder público en la esfera de las relaciones civiles y privadas es indeseable. El papel del Estado debería, por consiguiente, limitarse a garantizar la seguridad de los bienes, la libertad de las personas, la libertad de hacer empresas y el respeto de los contratos.

Según esta perspectiva, no existe entonces, en principio, tributo o deuda que el Estado deba pagar a los más necesitados, la noción de “deuda social” tiene como efecto solamente “absorber” inútilmente los ingresos e inhibir la libre iniciativa del individuo y sus energías creadoras. En el mejor de los casos, el alivio de la pobreza debería entonces dejarse a la inclinación libre y caritativa de los privados y a las organizaciones filantrópicas. En resumen, la única verdadera solución a la cuestión social es el mercado.

Esta es una de las razones por las que, para combatir la pobreza, el Banco no concibió sino dos posibilidades: o una política de intervención por la demanda (que sabemos agrava la pobreza en lugar de reducirla), o una estrategia de intervención por la oferta (que como ya sabemos en muchos casos, aumenta los ingresos hasta un nivel de absorción, pero es lenta para producir sus efectos). En este contexto, ¿será necesario recordar que en muchos países africanos el gasto público es un determinante esencial y que su estructura tiene efectos considerables sobre la pobreza?

Ahora bien, si hasta hace poco, los programas de estabilización financiera definidos de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional imponían una condicionalidad ligada al nivel del gasto público, los PAES (Programas de Ajuste Estructural) convenidos de acuerdo con el Banco se contentaban con una condicionalidad ligada a las intervenciones por la oferta. Que nosotros sepamos, ninguno de estos programas establece la condicionalidad ligada a la estructura de los gastos públicos. Tal condicionalidad permitiría sin embargo exigir el mantenimiento o el aumento de los gastos reales para los sectores fundamentales como la salud, los medicamentos, la enseñanza y la formación, la infraestructura, en resumen, todo lo que tiene que ver con la preservación, y con la multiplicación del capital humano. En el contexto actual, una estrategia de lucha contra la pobreza que se base en la prioridad sobre la monetarización de la satisfacción de las necesidades esenciales o incluso para la recuperación de los costos o únicamente los préstamos para la inversión no nos llevará lejos.

Intensificación de la coerción y de la represión

Ya hemos indicado que el Estado Africano postcolonial no dispone ya, ni de la latitud, ni de los medios para formular y financiar, en completa autonomía, políticas sociales o proyectos sociales dignos de llamarse así. El paso al multipartidismo no cambiará en nada esta impotencia. Hemos sugerido que, debido a la desregulación, la ciudadanía social no podrá estructurarse ya alrededor de la relación salarial. Hay que sacar algunas consecuencias de este bloqueo.

Observemos primero que en los países donde se han llevado a cabo esfuerzos dirigidos hacia una liberalización del sistema político, nos arriesgamos con enfrentar una contradicción entre la consagración (reciente o en proceso) de los derechos políticos del ciudadano y la imposibilidad en la cual se encuentra el Estado para honrar o garantizar sus derechos económicos y sociales. El problema de las condiciones económicas del ejercicio de los derechos políticos amenaza con presentarse con agudeza, la movilización de los derechos políticos con vistas a la conquista de los derechos sociales y económicos, arriesga con conducir a enfrentamientos violentos.

El fracaso de los programas de ajuste estructural y de la informalización acelerada de las economías africanas ha arrastrado ya una multiplicación de las actividades complementarias y de los pequeños oficios. Estos dos acontecimientos amenazan igualmente con conducir, a término, a la proliferación de los tráficos y de las actividades económicas “fuera de la ley”. Sabemos que en el centro de estas actividades se mezclan los códigos públicos, códigos privados, relaciones de poder y relaciones familiares, corrupción y derechos.

Pero se trata también de sistemas donde los actores tienen sus maneras, reconocidas o aceptadas, de formar y de garantizar los derechos al hacer objetivos los deberes referentes a la reproducción de los individuos, las condiciones de su enriquecimiento o de su desclasificación. La cuestión es entonces saber cómo estos procedimientos de informalidad pesan actualmente en la definición de la ciudadanía económica; y cómo las formas de la *ciudadanía económica* que nacen de este proceso se articulan al orden político que se está constituyendo.

Por no haber respondido a esta pregunta, contentémonos con observar que en situaciones de desmoronamiento, incluso de decadencia institucional (Camerún, Kenia, Costa de Marfil, Nigeria, Zaire, Sierra Leona), la informalización va de la mano con una privatización acelerada de la violencia pública. Lejos de frenar la generalización del sistema de clientela, un multipartidismo cuyas bases materiales se encuentran en la economía paralela, tiende a favorecer la proliferación de los derechos segmentados. Estos derechos están garantizados por hombres que ejercen mandatos administrativos o políticos que tiene, por ello, acceso a la vez a lo que queda de los recursos públicos y a lo que se ha acumulado gracias a la participación de redes paralelas. El conjunto es protegido después gracias a la garantía de impunidad que procura el control del aparato del Estado.

En estas situaciones, como en los países que han realizado progresos por la vía de la democracia, pero que han sido estrangulados por las obligaciones financieras internas y externas, el recurso a la asistencia puntual y a la intensificación de la represión arriesgan con reemplazar las políticas realizables. Ya, la represión de los levantamientos, el desarrollo de las intervenciones policiales, incluso militares contra los que se ha dado en llamar “pequeños delincuentes” y otros “marginales”, la constitución de brigadas anti *gangsters*, la represión de los sindicatos, la multiplicación de las formas semi-privadas de administración de la justicia, la constitución de milicias privadas o de formaciones paramilitares que escapan a cualquier jurisdicción indican que una posible política de lucha contra los pobres reside precisamente en la intensificación de la represión. Tal es sobre todo el caso de los Estados donde al momento de la restauración autoritaria, el empobrecimiento de las masas no constituye solamente una amenaza social, sino que también una amenaza de orden político simplemente.

Conflictos, guerras e injerencia humanitaria

Para las sociedades inmersas en la espiral de la guerra, y de la destrucción, no podemos del todo hablar de política social. Las obligaciones que pesan sobre ellas son de un orden totalmente distinto. Por un lado, estos

Estados no disponen de un espacio de soberanía homogénea y claramente delimitada. La fragmentación territorial es tal que la uniformidad y la validez de las normas jurídicas es aleatoria. El Estado juega solamente un papel de organizador estratégico. Por otro lado, aprovechando las guerras y los genocidios, los individuos están cada vez más alejados de las formas anteriores de dependencia y de solidaridad, el menos en una primera fase del conflicto, incluso si, en el exilio, se esfuerzan por recomponerlas o apegarse al imaginario que los subtendía.²¹

Finalmente, al multiplicarse las víctimas, al acelerar el proceso de destrucción institucional, al hacer padecer de hambre a la población civil y al forzarla al éxodo, la guerra tiende a debilitar las formas de sociabilidad intermedia y a remplazarlas por sistemas de Gobiernos divididos y rivales. En lugar de políticas sociales, la ayuda humanitaria se transforma en la única forma de intervención. Por este hecho, esta ayuda es una fuente de abastecimiento para los combatientes. Ellos pueden atribuirse partes completas de los cargamentos, tomar impuestos, retener como rehenes a los responsables de las agencias humanitarias encargadas de la distribución de los subsidios internacionales.

Las consecuencias de la economía de mercado

Voluntariamente nos abstendremos de responder, en lo abstracto, a la cuestión de saber a cuáles supuestos morales y éticos debemos aferrar el desarrollo simultáneo de una economía de mercado y de un régimen de libertad en las condiciones africanas actuales. Sin embargo merece la pena sugerir dos hipótesis.

Primero, si tal afianzamiento llegara a darse teniendo como única base el utilitarismo vulgar que domina el pensamiento y la reflexión de las instituciones financieras internacionales, cuya tutela pesa en las escogencias económicas africanas, su costo social y humano sería prohibitivo. En segundo lugar, la idea según la cual la economía de mercado no presupone ninguna finalidad colectiva y que, dejados a sí mismos, los comportamientos individuales terminan por convergir hacia un orden social óptimo, condujo en África al desorden, a la guerra y a la anarquía. En otro plano: ¿será totalmente cierto que, en las condiciones actuales, libertad política y eficacia económica son compatibles en África?

21 Ver. R. Lemarchand, *Burundi, Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; F. M. Deng, *War of Visions, Conflict and identities in the Sudan*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1995.; y la obra *Purity and Exile*, Chicago, Chicago University Press, 1995.

Finalmente, ¿será cierto que el desarrollo de las relaciones de mercado supone, en todas partes, la liberación del individuo de los lazos con la comunidad a la que pertenece, ya sea familiar, étnica o religiosa? Evidentemente, la respuesta a estas preguntas depende de la relación que una sociedad decida instaurar, en un momento dado, entre el valor de los objetos y la calidad de las personas. Ahora bien, tal decisión es el resultado, no de un decreto, sino de luchas concretas e históricas.

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA

GERARD OUDE ENGBERINK

LO SOCIAL EN CRISIS

Lo social en la Unión Europea se encuentra en crisis

La Europa nueva se construye, prometiendo una prosperidad sin precedente para sus ciudadanos. Pero esta promesa de prosperidad se aplica solamente a los ciudadanos que poseen las medidas materiales y culturales para participar en esta nueva dinámica. Existe un gran número de europeos y europeas que quedan rezagados y parecen efectivamente relegados al segundo plano en la distribución de las riquezas.

Más que un fenómeno exclusivamente económico, la pobreza y la precariedad, en las cuales se encuentran millones de personas, constituyen una seria amenaza a su ciudadanía, a su estatuto de ser ciudadano auténtico, incluso para su dignidad de ser humano. La crisis no es solamente una crisis económica o una ruptura en la cohesión social, sino que quizás es, también una crisis ideológica y cultural, una crisis de la moralidad, una ruptura en la filosofía política de los años pasados y, por consecuencia, en los lazos existentes de la solidaridad social colectiva. Es aquella forma de solidaridad, que ha garantizado a los más pobres y los más marginalizados una base de subsistencia o, por lo menos, una perspectiva de mejoría de su posición social y económica en el futuro.

Esta crisis en lo social constituye el problema más grave de los años noventa para las ciudades, las regiones y los estados-miembros de la Unión Europea y para el proyecto comunitario mismo. La cuestión fundamental, será, pues, si habrá una Europa próspera y equitativa para todos sus habitantes, o si habrá una Europa en la cual gran número de personas se encuentren excluidos de los mercados de bienes, servicios y cultura; una Europa, en la que un segmento considerable de la población no pertenezca a la sociedad de los ciudadanos, y sea efectivamente declarado, fuera del asunto social, fuera del

futuro. Una Europa como esta es más que una comunidad a dos velocidades: se encuentra esencialmente dividida contra sí misma y por esta razón, destinada a estrellarse.

No necesitamos de complicadas investigaciones científicas para observar en la Unión Europea el crecimiento de fenómenos de pobreza y de marginación. El número de desempleados en busca de empleo haciendo cola en las oficinas de colocación y las bolsas de trabajo está creciendo cada día más. La precariedad del empleo, la dificultad de conseguir un trabajo, de mantenerse en el mercado laboral o de hacer participar lo suficientemente de los seguros y el socorro a los parados, deben ser contados entre los factores principales, que conducen a hombres, mujeres y familias hacia una vida sin recursos suficientes, y, algunas veces, sin ningún recurso del todo. Los recursos inseguros e irregulares constituyen el exponente de la precariedad económica. Pero además de esto, una situación poco estable, la irregularidad o la ausencia de recursos, condenan a las personas afectadas a vivir en viviendas indignas y a veces a vivir sin techo alguno.

En casi todas las grandes ciudades se pueden observar, en los rincones de la sociedad próspera, personas errantes, no solamente estos hombres clásicos de la vida vagabunda, sino un número creciente de hombres, mujeres y niños comunes y corrientes sin techo ninguno.

La ciudad lo suficientemente rica de Glasgow, en Escocia, contaba en 1992 aproximadamente con siete mil personas sin domicilio. En el famoso metro, el «tube,» de Londres, se pueden encontrar madres con sus hijos pequeños y todas sus posesiones personales en una carreta, que han hallado allí, sobre los andenes del metro, su inseguro hogar. La ciudad de Rotterdam, la más rica y activa de Holanda, se ve confrontada por tres mil personas sin alojamiento y por un número creciente de refugiados y personas que buscan asilo político, para los cuales apenas hay alojamiento digno de este nombre. La gran ciudad impresionante de Lisboa cuenta con varios miles de familias en busca de un techo decente y unos miles de personas «sem abrigo», sin techo ni derecho.

Y, seguidamente, existen categorías considerables de la población, en las cuales la pobreza no es muy manifiesta, muy visible, pero sí dura. Es la pobreza y la marginación que caracterizan la calidad de vida de los ancianos con pensiones insuficientes de retiro y de vejez, o sin ninguna pensión, y por tanto, dependientes del sostén familiar o de obras de caridad. Esta pobreza caracteriza frecuentemente las oportunidades de vida de los minusválidos, o de las familias monoparentales, casi siempre familias de una madre sola. Y más que nunca son la pobreza y la marginación, las que confieren una dimensión específica de vulnerabilidad a la situación de la mayoría de los grupos étnicos, de inmigrantes y refugiados.

La magnitud y la intensidad de la crisis social se da a conocer en los documentos y publicaciones municipales de las grandes ciudades en Europa. La ciudad industrial y comercial de Birmingham en Inglaterra, estima el número de sus ciudadanos dependientes de prestaciones sociales en más del 50% de la población urbana. La cifra comparable para la ciudad de Rotterdam se encuentra alrededor del 40%. En las ciudades del Sur de Europa, la situación puede ser todavía más grave, aunque muchas veces no existan cifras exactas y no se puedan comparar fácilmente los sistemas de prestaciones sociales. En estas ciudades del Sur los sistemas de protección social están en vías de desarrollo y aún son incapaces de cubrir las necesidades de vida en forma integral de la gente sin ingresos, como en los estados de bienestar del Norte de Europa. Allí, en los países del Norte, los sistemas más o menos completos se mueven actualmente en línea descendente, debido al tipo de desarrollo económico y al cambio paralelo en las ideologías políticas; esto arroja como resultado, el que ahora exista menos protección que, por ejemplo, durante los años setenta.

Con todo esto, la Comisión Europea calcula el número actual de pobres en la Comunidad en más de cincuenta millones de personas, que reciben ingresos de menos del 50% del sueldo promedio, común en su país.

Actualmente, el fenómeno de la pobreza en los países Europeos atrae de nuevo la atención política. Pero todavía se define este fenómeno como un problema residual y trasciende; en la política corriente, la pobreza y la marginación son los costos que deben pagarse temporalmente como pago por la transformación económica, «la revitalización», como se le llama. Cuando la Unión se haya establecido otra vez como poder fuertemente competidor en la economía mundial, frente a los Estados Unidos y los Tigres Asiáticos, en este futuro los beneficios de la nueva prosperidad irán a gotear lentamente hacia los pobres, los desempleados, los dependientes. Este es el pensamiento general; políticamente no se toma conciencia de que el problema de la nueva pobreza es una realidad estructural y permanente, como producto lógico y natural de la revitalización misma. El fenómeno, como categoría residual, solamente necesitaría medidas específicas de corto plazo para combatir los efectos más directos y más negativos de la transformación. En este sentido el combate contra la pobreza en Europa es muy similar a las políticas sociales para suavizar las consecuencias del llamado «reajuste estructural» en países del tercer mundo, frente a grupos duramente afectados (en forma de una red social salvavidas).

Científicamente, en la definición dominante en Europa se iguala el fenómeno de la pobreza y de la marginación con las características de los portadores, de las personas afectadas. No se encuentra frecuentemente referencia al fenómeno como resultado, como producto de procesos sociales, económicos y culturales de cambio en la sociedad urbana, nacional o mundial. En

términos de medición, la comunidad científica y política tiende a contentarse, por lo tanto, con dos tipos de tratamiento del tema.

Primeramente, se producen estadísticas a nivel macro nacional o internacional, que indican porcentajes de personas o familias, que se encuentran bajo una línea mínima de ingresos. La línea mínima, con referencia muchas veces a la canasta básica, es una convención política que se decide cada año a nivel nacional como compromiso entre los precios del mercado libre y las exigencias políticas del día. Personas o familias que reciben ingresos bajo esta línea se definen como pobres, porque no tienen dinero o sostén suficiente para sobrevivir de una manera considerada decente en su país.

Hay un número de variaciones de este método; la definición Europea es un ejemplo («menos de la mitad del ingreso medio, corriente en un país»¹).

Algunas veces la trayectoria, los cambios en la posición relativa de ciertos grupos de la población son objeto de investigación.

Dentro de este marco de referencia, la pobreza equivale a la falta de dinero para comprar aquellos bienes considerados las cosas, necesarias para sobrevivir en un país.²

Otro método, frecuentemente fundamentado en un trabajo de campo empírico, intenta identificar el estilo de vida de los pobres, en forma muy similar a lo que ha hecho Oscar Lewis en las Américas: etnografía de la pobreza de grupos limitados de personas en ciertas ciudades, barrios, y ambientes concretos. Estos estudios, aunque muy informativos, muchas veces no logran relacionar el mundo del pobre con lo que ocurre en la economía y la sociedad en general: el mundo propio del pobre todavía se equipara con la pobreza; los procesos económicos y sociales que afectan diariamente la vida concreta de los pobres no se constituyen como enfoque importante. No se responde a la pregunta fundamental, cómo se produce la pobreza, porque ciertos grupos se encuentran más fuertemente afectados que otros, y porque la pobreza se desarrolla, en una situación de creciente prosperidad para otras capas sociales en Europa.³

1 Vease: Robbins, D. (ed.): Observatory on national policies to combat social exclusion. Third Annual Report; Comisión de las Comunidades Europeas/DG V; Brussels, 1995.

2 Townsend, P.: The International Analysis of Poverty; Blackwell, Oxford, 1992

3 Vease: Engbersen, G.A.O: Moderne Armoede («Modern Poverty»); Stenfert Kroese; Leiden; 1987.

Fagin, L. and M. Little: The forsaken families; Harmondsworth; 1984.

Auletta, K.: The underclass; New York; 1982.

Harrison, P.: Inside the inner city; Harmondsworth, 1983.

Oude Engberink, G. and B. Post: Grenzen van de Armoede («The frontiers and limits of poverty»); Divosa; Utrecht; 1994.

POBREZA, MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza y la marginación son mucho más que la falta de dinero solamente. El padre francés, Joseph Wrésinski, ha definido estos fenómenos con gran elocuencia ante el Gobierno francés. Ha dicho:

«La precariedad constituye la ausencia de una o varias seguridades, sobre todo la del empleo, lo que permite a las personas y las familias asumir sus obligaciones profesionales, de familia y de sociedad, y disfrutar de sus derechos fundamentales. La inseguridad, resultante, puede ser más o menos extensa y traer consigo consecuencias más o menos serias y definitivas. Conduce a la pobreza generalizada, al afectar varios terrenos de la existencia, al permanecer y al comprometer la oportunidad para las personas afectadas de reasumir sus responsabilidades y de reconquistar sus derechos ellos mismos, dentro de un futuro previsible».⁴

La pobreza y la marginación no constituyen realidades nuevas. Estos fenómenos desde hace mucho tiempo han sido objetos de varios análisis y reflexiones del orden científico y político, y han ocasionado numerosas iniciativas tanto públicas como privadas.

En la mayoría de los países europeos los expertos científicos y las autoridades nacionales, regionales y urbanas pensaron durante mucho tiempo que la pobreza era una realidad residual, como ya ha sido dicho anteriormente, condenada a desaparecer con el progreso y el crecimiento económico.

Este punto de vista ha sido modificado hacia finales de los años setenta, conjuntamente con la aparición de nuevas formas de pobreza y de marginalidad. Primeramente, esas formas, son el resultado de la crisis económica, particularmente del aumento del desempleo y la precarización de las condiciones del trabajo. Esta situación es producida por la recesión económica, las profundas transformaciones en la infraestructura tecnológica y la «globalización» de los mercados.

Esta fue, y lo es todavía, la época en que en la Ciudad de Rotterdam el paro de los obreros clásicos y tradicionales del puerto, de las empresas químicas y las industrias de acero, con una escolarización bastante baja, pero hasta ese momento productivos a base de «fuerza muscular», aumentaba de un porcentaje tolerable de siete a un porcentaje catastrófico de veinticinco en un período menor de cinco años. Estos obreros fueron efectivamente y permanentemente excluidos del mercado del trabajo reestructurado, en tanto

4 Wrésinski, M. J.: Grande pauvreté et précarité économique et sociale; Conseil Economique et Social; Journal Officiel, Paris, 1987.

que a un gran número de jóvenes, —mal escolarizados también—, que ingresaban en el mercado por primera vez, se les rechazaba refusing la entrada al primer empleo.

Existen además otras formas de pobreza y de marginación que han persistido por hace muchos años, o que se han desarrollado en el cuadro de profundos cambios sociales, características del desarrollo de las sociedades industriales y post-industriales. La pobreza clásica de los campesinos sin tierra, de los obreros estacionales, de personas de mayor edad sin familia, de la gente sin techo, de estos grupos pequeños, muy típicos en la sociedad urbana ha desaparecido de la vista diaria en la mayoría de los países en la Unión Europea durante los años setenta bajo la influencia del desarrollo económico y la construcción rápida de los sistemas del estado de bienestar. Pero con frecuencia esta pobreza no desaparece de la realidad social, sino que ha sido encubierta solamente durante estos años de prosperidad. Actualmente, estas formas tradicionales afloran de nuevo al campo y a las calles de las ciudades. Aquellas formas se adjuntan a una nueva pobreza, de obreros abandonados en la carrera tecnológica de la competición internacional, de personas que apenas son capaces de pagar la renta de su casa o que carecen de los medios suficientes para alquilar un alojamiento decente y viven forzosamente en lugares de miseria, que muchas veces constituyen un peligro para su salud física y social.

Añadimos a estas nuevas formas de pobreza la situación económica, social y cultural de los grupos de origen étnico, que porvienen de todos los sitios amenazados del mundo en busca de una vida más segura, física y económicamente, o de estos grupos étnicos, que ya han vivido desde hace mucho tiempo en las comunidades de las cuales forman parte integral, pero que han sido mantenidos al margen de la riqueza y del poder.

Son estas categorías de pobres y marginalizados, antiguas y nuevas, las que efectivamente se encuentran excluidas del desarrollo dinámico en la economía y la sociedad urbana.

En los últimos años surgió en el debate europeo un término nuevo para describir la pobreza creciente: la exclusión social.

Exclusión social es un concepto políticamente muy explosivo.⁵ El uso de este término indica en primera instancia que los científicos y políticos han perdido la esperanza de los años ochenta, de que la revitalización económica por sí sola sea base suficiente para combatir la pobreza con éxito. Equivale al reconocimiento de que la reestructuración y modernización económica pueden producir efectos negativos en un sentido social. El éxito económico no va a salvar a todos los ciudadanos. Así, el uso del término

5 European Commission: Intensifying the fight against social exclusion and fostering integration; Brussels, 1992.

«exclusión social» indica por fuerza comprobar políticamente que es muy necesario desarrollar al lado de las políticas de promoción económica un sistema efectivo de protección social, para garantizar un nivel necesario y aceptable de cohesión social. Este sistema debe ser integrado dentro de lo posible con los esfuerzos en el plano económico, dirigido a toda la población, pero especialmente encaminado hacia las necesidades de los pobres y marginados de la sociedad urbana.

Con mayor exactitud que el término pobreza, que se refiere en el uso diario exclusivamente a la falta de ingresos para proveerse de las necesidades de la vida, el concepto de exclusión social es particularmente adecuado para indicar cambios fundamentales en la posición de las clases bajas de la sociedad. El acento radica en el carácter multidimensional de los mecanismos por los cuales personas y grupos están excluidos de la participación en los mercados, de las prácticas y derechos sociales, que forman la base de la integración social. La exclusión social enfatiza y manifiesta no solamente en la falta de medios financieros, sino también en el ambiente del alojamiento, de la educación, de la salud y la cultura, y en el acceso a los servicios públicos o privados, ofrecidos a la ciudadanía en estos terrenos.

La exclusión social no afecta solamente a individuos en una situación de fracaso personal, sino también a grupos discriminados y segregados por la mayoría de la población o por organismos que dominan uno o varios terrenos de la vida social. En este sentido, la exclusión social se refiere al riesgo de fragmentación, de dualización y de disminución de la cohesión social, en una palabra, a la ruptura de la sociedad nacional, regional urbana.

La exclusión social se presenta en formas diferentes en los países y ciudades del Sud y del Norte de Europa, se expresa diferentemente en regiones prósperas y regiones en estancamiento, y en formas distintas en las ciudades y el campo.

Estas formas diversas se encuentran igualmente en el ambiente urbano; ninguna ciudad de Europa se puede comparar fácilmente con el nivel de expresiones concretas de pobreza y de marginación. Estas formas existenciales resultan de un gran número de procesos particulares, pero el problema fundamental es el mismo en todas las ciudades de la Unión Europea: la ruptura en las estructuras de la cohesión y vitalidad urbana. Existe una división creciente entre un segmento de la población urbana, que toma parte en el desarrollo de la nueva economía que es portador de una dinámica cultural desafiante, un segmento que vive confortablemente, que goza de la vida, y está ganando más dinero que nunca. Hay otro segmento, que se encuentra más o menos estancado, que ha caído prisionero de una situación de falta de bienes materiales, falta también de cultura, de escasez de perspectiva, de esperanza, y de escasez de futuro. Este segmento vive en la experiencia de

una reducción efectiva de sus posibilidades de vivir, y observa también una reducción de sus oportunidades en el futuro.

Es exactamente aquí, en esta situación, donde se encuentran la raíz y el corazón de la crisis social y, *a fortiori*, de la crisis moral. En esta división, en estas ciudades divididas se encuentra la fuente de las tensiones sociales, de los conflictos interétnicos, la causa de la competencia, frecuentemente violenta, entre personas en la misma situación económica, en la misma clase social declarada («underclass» en inglés), personas económicamente iguales, que luchan entre sí por los escasos medios existentes y lo hacen en los términos irrelevantes de cultura, lengua, color y raza diferente.

Actualmente la Unión Europea cuenta con más de cincuenta millones de personas en pobreza monetaria, el crecimiento de este número se caracteriza por su rapidez, y constituye un motivo de alarma. Pero detrás de las cifras se esconde el sufrimiento vivo de los hombres, mujeres y familias, que se encuentran excluidos de la nueva prosperidad, de la participación social normal, de la estima de la sociedad, del estatuto de ciudadano real.

Este es el sufrimiento de hombres y mujeres, que corren el riesgo de quedarse con rasgos y memorias en su cuerpo y su mente de los acontecimientos que han marcado su existencia y muchas veces las de sus padres y sus hijos.

Esta es la vida de una mujer, una madre sola, cabeza de familia, nacida en un ambiente miserable y criada en reformatorios. Es la vida de una persona que solicita alojamiento, pero que nunca es capaz de conseguir una casa decente o un techo estable. Esa es la vida de una escolarización fallida, de poseer la experiencia en todas partes y a pesar de ello, nunca encontrar un trabajo de buena calidad por falta de diplomas. Esa es la vida de sufrir el rechazo social como individuo con características desdeñadas o como miembro de un grupo minoritario con reputación dudosa a los ojos de la mayoría de los ciudadanos. Esa es la vida de la falta permanente de dinero, una vida perseguida por la amenaza frecuente de contraer deudas con los alquiladores de vivienda o con la compañía de gas. Esas son las vidas sin perspectivas de mejores oportunidades en un futuro previsible, vidas que constituyen los pequeños y grandes dramas de cada día.

Esas son muchas veces también las vidas auténticas, caracterizadas por un humanismo verdadero, que se expresa con acciones persistentes para mantener un mínimo de dignidad humana a pesar de todos los fracasos, siempre amenazantes.

Con esta definición de los problemas se plantea la cuestión de la política social. ¿Qué hacer ?

¿Qué hacer para garantizar a los ciudadanos un futuro económica, social y culturalmente aceptable? ¿Cómo garantizar la cohesión social entre los segmentos descritos de la población, que actualmente amenazan con tomar cada

uno su propio camino? ¿Qué hacer al nivel de la política urbana? ¿Qué hacer en relación con la integración europea, donde no solamente habrá libre circulación de ideas, bienes, servicios y trabajadores calificados, sino también de problemas?

¿QUÉ HACER?

Los estados norteamericanos de bienestar han desarrollado durante este siglo, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, sistemas de seguridad y asistencia social, los cuales alcanzaron su punto culminante hacia fines de los años setenta. Han asegurado más o menos a todos sus ciudadanos un nivel de sobrevivencia relativamente decente, en el sentido de que ningún nacional residente careciera de acceso a algunas provisiones en tiempos de adversidad financiera, si una persona se encontrara sin recursos personales o familiares. Aunque estos sistemas no fueran en modo alguno suficientemente adecuados para satisfacer las exigencias que demandaba una ciudadanía auténtica, los Estados del Norte lograron expulsar de la vista pública y del debate político la pobreza más visible y más dura en los años sesenta y setenta. Las instituciones no han sido desarrolladas solamente con motivos humanitarios de solidaridad colectiva, basada ideológicamente en ideas cristianas o socialistas, sino que han contribuido al mismo tiempo con la flexibilidad del mercado laboral, acogiendo a los desempleados en tiempos de recesión, y preparándoles a entrar en una coyuntura ascendente. Con todo esto, la motivación más fuerte, aunque frecuentemente encubierto, pero muy presente, fue primeramente apagar el peligro de conflictos sociales entre el segmento de la población, que controlaba las riquezas y el segmento pobre, que no tenía acceso a los centros de poder y a la distribución de bienes y servicios. Con el mismo motivo el Estado mantendría a las personas, que no eran, y nunca serían, capaces de ganarse su vida independientemente.

El desarrollo del estado de bienestar de este tipo amplio ha sido pagado en general por el crecimiento de la productividad de año en año. Se puede comprender que un desarrollo ulterior no fue posible en el momento en que los efectos de la recesión económica se hicieron sentir fuertemente a fines de los años setenta, y sobre todo al comienzo de los años ochenta. El embargo sobre los beneficios creció enormemente hasta que los sistemas de seguridad casi sucumbieron bajo el peso financiero de tantos clientes; al mismo tiempo, la solidaridad de la gente todavía en posesión de un trabajo iba reduciéndose rápidamente.

Seguidamente, la mayoría de los estados nortños decidieron recortar las prestaciones financieras, con el objetivo de liberar fondos de inversión y dirigirlos a la revitalización económica. Realizaron esta disminución en general con el propósito de limitar el círculo de personas que anteriormente tenían derecho a ellas (los jóvenes especialmente sufrieron con esta política); de reducir el aumento periódico del dinero que los dependientes recibieran (con grandes problemas para las familias monoparentales y los desempleados durante largos períodos), y finalmente, de añadir una multitud de condiciones, que limitaban la duración de las prestaciones.

A la limitación de la seguridad social se añadió, en la mayoría de los países, la disminución de otras prestaciones del Estado de bienestar, tales como la reducción del apoyo financiero para la vivienda, la educación, la salud pública y demás sectores, afectada frecuentemente en forma de aumento de los precios que los consumidores tenían que pagar en caso de utilizarse. Los Gobiernos esperaron como resultado de estas políticas una disminución de los gastos colectivos y un aumento de eficiencia institucional, todo a base de una fe fuerte en el funcionamiento saludable del mercado.

El resultado fue la reaparición de la pobreza visible en las calles, especialmente en las grandes ciudades, en forma de personas y familias sin techo; un crecimiento enorme del endeudamiento de las familias, y el desalojamiento causado por los gastos de vivienda, que aumentaban rápidamente; un empeoramiento de la salud de los vecinos de barrios pobres, debido a que el acceso a las provisiones sanitarias se limitaban duramente. Al mismo tiempo se observó un proceso de creciente fragmentación en las familias, un aumento de violencia irracional, y una segregación social y física entre distintos grupos de la población. Por primera vez se discutían de nuevo las diferencias entre los barrios urbanos en términos de «ricos» y «pobres», y apareció el concepto de «barrio en crisis» («quartiers en crise» en francés).

Los países del Sur presenciaron los mismos problemas, aunque el camino hacia «la nueva pobreza» fue un poco diferente. Las ciudades se modernizaron en general durante los años sesenta y sobre todo setenta, relacionándose con las redes económicas y políticas de la Comunidad Europea. Fueron años de una prosperidad creciente y de liberalización política en Portugal, España y Grecia; Italia ya había tomado el camino hacia la Comunidad desde el comienzo de esta institución, una vez pasada la catástrofe de la Guerra Mundial.

Desde los años cincuenta gran número de los ciudadanos de los países del Sur emigraron a los países nortños buscando un nivel más alto de vida. Mientras tanto, las regiones campesinas casi se vaciaron por la emigración, especialmente de los jóvenes, hacia las ciudades grandes, en pos de un trabajo y una vida mejores que las del campo, tradicionales y estáticas. Estos inmigrantes se incorporaron en general a los estratos sociales bajos urbanos, que

disfrutaban de un aumento de empleos manuales, creados en los mercados nuevos. Apoyados en la creciente prosperidad, los países del Sur comenzaron a instituir lentamente políticas sociales financieras para asegurar sus ciudadanos contra los riesgos de la vejez, el desempleo, la minusvalía, etc. y a construir otras provisiones en cuanto a la vivienda, la educación, la salud pública. Se pudo observar también algún desarrollo tocante al sueldo mínimo y a la protección del trabajador y su familia, la emancipación de la mujer, y de las minorías étnicas etc. En algunos países y algunas regiones estos proyectos progresaron en gran medida.

Estos cambios llegaron a su fin cuando la recesión económica azotó a las ciudades duramente. El paro se extendió rápidamente, la pobreza, todavía bastante presente, se exacerbó de nuevo en formas muy amargas. Durante los mismos años los problemas sociales se complicaban, especialmente en Portugal, y posteriormente en Grecia, cuando gran número de personas regresaron a la patria antigua durante las guerras coloniales, y, en el caso de Grecia, como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética.

Se produjo, en las ciudades del Sur, una división muy destacada entre un segmento «moderno» de la población, que había disfrutado de la internacionalización de la economía, y un segmento de pobres y personas empobrecidas, entre barrios ricos y barrios populares y marginales, en que «la textura social de la ciudad iba a romperse fuertemente», como observó la Cámara Municipal de Lisboa. Esta fragmentación ocurrió en una ciudad, que estuvo desarrollando las primeras soluciones para sus problemas de vivienda urbana Mediterráneo tradicional, sus problemas espaciales (altas densidades en los barrios céntricos, conflictos espaciales entre las demandas de la vivienda, el comercio y el tráfico), para los problemas sociales del desempleo, de la escasez de provisiones sanitarias, educativas, problemas de ancianos sin ingresos, etc. De este modo se desarrollaba en las ciudades del Sur al nivel estructural la misma crisis urbana social, la crisis de una ciudad dividida, la ruptura de la cohesión social, de la misma forma en que ocurrió en el Norte, no obstante, la situación en el Sur parece ser más grave, los problemas más voluminosos y más intensos y la gestión urbana mucho más difícil por falta de recursos y estructuras institucionales eficaces. Fue en estos años que en las ciudades sureñas los *musséques*, los baracas, los barrios de invasión aparecieron en gran número, en Lisboa (baracas), en Madrid (barrios marginales), en Nápoles y Roma, en Atenas y Tessalónica. Más que nunca obtuvieron las ciudades del Sur aspectos de las ciudades grandes latinoamericanas: una convergencia no solamente en el aspecto físico, sino también en términos de exclusión y marginación social.

Durante los años ochenta y los noventa las ciudades percibieron casi todos los problemas de modo sorprendentemente similar y desarrollaban las mismas políticas: promover la revitalización económica, con acento en la innovación,

tecnología y automatización, esperando que el progreso económico fuese capaz por si solo de invertir los problemas sociales de la pobreza, del desempleo, de la marginación. Cuando este futuro se hubiese realizado, el Gobierno local y las iniciativas privadas solamente hubieran tenido que intervenir en casos aislados, en los cuales los efectos negativos de la transformación económica amenazaron con convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico. Se puede observar un aumento de proyectos de escolarización dirigidos a los desempleados, proyectos de creación de empleos temporales en el sector público, alguna atención a los problemas de las personas de la tercera edad, de la gente sin techo, los niños de la calle, etc., todos proyectos siempre insuficientes para combatir verdaderamente la marginación. Mientras que en las ciudades los problemas iban en aumento, los Gobiernos nacionales recortaban los presupuestos sociales, descentralizando efectivamente los problemas, aunque sin contar con los fondos necesarios para solucionarlos.

En conclusión, se puede decir que las instituciones del Estado de bienestar más o menos completamente desarrolladas como en los estados nortños o en vías de desarrollo como en el Sur, fracasan en proteger a los ciudadanos dependientes contra las consecuencias de la transformación económica; tanto la crisis como las recesiones económicas son de igual magnitud que las políticas de recuperación, las cuales no son sino meras expresiones de la globalización económica. Las instituciones no están capacitadas para realizar sus objetivos. Al mismo tiempo los Gobiernos nacionales descentralizan los problemas, sin contar con los fondos necesarios, hacia las ciudades, donde la pobreza y la marginación van a concentrarse y a obtener las características modernas y globalizadas de la nueva pobreza.

Una vez más la pregunta: ¿qué hacer en el plano de la política social urbana frente a los problemas señalados?

En primer lugar, es de suma importancia reconocer políticamente a todos los niveles del Gobierno que una nueva crisis urbana esta desarrollándose en las grandes ciudades Europeas. Todavía, y en muchas ocasiones, los angostos procesos de exclusión y marginación tienden a desaparecer de las mesas redondas de la política, por tratarse de asuntos que no pueden enfocarse de modo fácil entre poderes políticos y privados, y que se prefieren enlazar con los éxitos del crecimiento económico, y con la globalización.

Ha sido la gran contribución del Consejo Municipal de Barcelona a fines de los años ochenta, la que ha percibido que claramente esta crisis urbana está íntimamente relacionada con la reestructuración de la economía y el espacio urbano. Concibió el primer congreso sobre el tema de la política social europea en la ciudad en Barcelona en marzo de 1989. El valor añadido de este congreso se hace evidente en el hecho de que más de cincuenta grandes ciudades en Europa y gran numero de políticos y expertos se hicieron presentes con contribuciones sobre los problemas sociales en el contexto de

la nueva Comunidad.⁶ Este congreso fue el punto de partida para la Comisión de Bienestar de las llamadas Eurociudades. Es esta Comisión, la que ha producido en colaboración entre ciudades como Amberes, Barcelona, Birmingham, Bologna, Burdeos, Glasgow, Thessalonika y Rotterdam el primer papel blanco en Europa sobre la marginación y la pobreza y la crisis social urbana como consecuencia de los cambios económicos en las grandes ciudades,⁷ refiriéndose a los procesos de internacionalización y globalización y al «reajuste» como primera causa de los problemas.

Es necesario que sea reconocido seriamente que los procesos de exclusión y segregación social producen una ciudad dividida, una amenaza grave para la cohesión social. No solamente afectan la posición de los pobres, sino que minan también el papel económico de la ciudad y sus posibilidades de desarrollo sostenido. Este reconocimiento es condición indispensable para la institución de una política social adecuada.

Las políticas sociales deben ser políticas inclusivas, es decir, su desarrollo debe ser dirigido en primera instancia hacia la extensión de servicios a todos los ciudadanos y seguidamente, encaminado hacia grupos específicos con necesidades agudas y particulares. Los proyectos especiales para resolver problemas específicos tienen que ser vinculados con, o ser parte de, políticas generales, para asegurar la coordinación necesaria y conseguir el apoyo político suficiente.

En el clima económico de los años noventa, que parece enfriarse socialmente día tras día, es muy importante continuar sin disminuir los esfuerzos de desarrollar políticas sociales adecuadas en relación con los problemas en el ambiente urbano. Hacer concesiones a la nueva ortodoxia económica y política, es decir, reducir los presupuestos para la protección social o aplazar el desarrollo de un sistema de protección efectiva hasta que los tiempos económicos mejoren, es repetir el error de los años ochenta, en que se colocó toda la confianza en la revitalización económica para luego descubrir que el desarrollo social no había marcado al paso del económico, y que las estructuras sociales de cohesión se habían quebrantado aún más.

La organización de Eurociudades recomienda muy fuertemente la introducción de una provisión financiera de base en todos los estados-miembros de la Unión, principalmente para establecer un mínimo social en las prestaciones de la seguridad social. La institución de una provisión de base es una «conditio sine qua non» para el desarrollo y la aplicación efectiva de un sistema de servicios sociales.

6 Barcelona Eurociutats/Comisión de Bienestar Social: Las ciudades y las políticas sociales en Europa; proceedings of the first European Congress on Social Welfare and the City; Barcelona, 1991.

7 Oude Engberink, G.: European Social Policy and the City; Eurocities; Lisboa/Brussels, 1993. (en traducción catalán) Barcelona Eurociutat: La política social europea i les ciutats; Barcelona, 1993.

Las Eurociudades recomiendan que la Unión Europea ponga la norma mínima para esta provisión de base, de modo que ningún ciudadano de la Unión se vea obligado a buscar un futuro mejor en otro lugar por falta de posibilidades en su propia sociedad. La norma debe reflejar el nivel nacional de prosperidad en cada estado-miembro, y debe ser considerada localmente necesaria y suficiente para mantener un estándar de vida decente.

Para hacer la institución de provisiones de base posible en toda la Unión, las ciudades europeas recomiendan fuertemente que el desarrollo de sistemas de seguridad social y servicios sociales deben marchar al paso de las iniciativas comunales de la Unión en las áreas de economía e infraestructura. La proporción actual de los presupuestos de la Comunidad para asuntos sociales no solamente es técnicamente inefectiva, sino que tampoco es suficiente para prevenir el crecimiento de desigualdades entre ciudades, regiones, y estados-miembros. Tal hecho es inaceptable desde el punto de vista de la cohesión social.

Igualmente, la Unión debe prevenir en el desarrollo de sus políticas sociales, que las ciudades se vean obligadas a competir entre si a toda costa; prevenir la disparidad de políticas urbanas, regionales y nacionales, que favorezcan a quienes ponen en ejecución las medidas más antisolidarias y que penalicen a quienes practican medidas más favorables para los ciudadanos pobres. La Unión debe desarrollar reglas de competencia leal, y proteger la política social como un elemento no competitivo.

La política social en general, pero especialmente la política social al nivel urbano debe ser organizada como un sistema integral para combatir la exclusión social en todas las dimensiones, de todos los grupos, a todos niveles de la sociedad. Este sistema debe incluir la lucha contra la pobreza monetaria, contra el desempleo, contra la falta de educación adecuada, contra la falta de participación de las provisiones culturales, contra las amenazas a la salud pública, contra la xenofobia y el racismo creciente.

De suma importancia es la lucha contra los obstáculos para el libre acceso a los servicios ya existentes y contra la falta de información sobre ellos. Las autoridades deben vigilar muy estrictamente que los servicios alcancen a estos grupos de alto riesgo de marginación como, por ejemplo, las personas sin techo, ciertos grupos minoritarios y la gente en pobreza generalizada y crítica.

Para el establecimiento de una política social efectiva y equitativa es fundamental que los derechos civiles de los grupos inmigrantes en la sociedad urbana estén garantizados, explicados muy claramente a todas las categorías de la población, y defendidos públicamente. Estos derechos deben incluir igual acceso a los servicios sociales, al empleo, al mercado de vivienda, a la asistencia médica, la educación, los deportes y las facilidades de recreación y cultura. Además, el tratamiento humano de inmigrantes de países fuera de la Unión en busca de una vida mejor y más segura, es la

regla dividida de nuestra civilización, de nuestro humanismo. Este es un tema, que no podemos discutir solamente en términos financieros, sino que en este contexto adquieren vigencia también otros valores: valores democráticos, valores morales.

La organización de Eurociudades recomienda muy fuertemente una readjudicación de los fondos comunales de la Unión, basada en una comprobación objetiva de las necesidades, para construir sólidamente nuevas políticas sociales. Esta posición significa que los fondos europeos deben ser invertidos en lugares donde las necesidades sean mayores, y no solamente distribuidos como resultado del juego de intereses competitivos al nivel de estados-miembros. Las ciudades y «sus barrios en crisis» deben ser considerados como objetos prioritarios de atención política y financiera, sin dañar a las regiones que hasta ahora han sido sostenidas en su desarrollo. Por tanto se debe instituir un sistema más adecuado de medición comparativa de las necesidades existentes en Europa y se necesita encontrar sistemas nuevos de evaluación de las inversiones políticas, sobre todo en el área de asuntos sociales.

Sin embargo, lo que últimamente necesitamos más en las ciudades, en las regiones, y a nivel nacional e internacional, son personas, preparadas para afrontar los hechos sociales que hemos señalado; personas preparadas para buscar soluciones, y atreverse a correr el riesgo de tomar caminos nuevos, a menudo largos y erizados. Necesitamos a estas personas en el Gobierno, dentro de las oficinas técnicas, con las organizaciones privadas. Los problemas son bastante grandes: se acentúa en Europa una división fundamental entre un segmento de la población, que vive confortablemente, y una categoría de habitantes sin perspectiva en circunstancias de vida miserables. Esta ruptura en la cohesión social y moral predice una Europa que será, de hecho, más dura y menos equitativa que la Europa de los años pasados. Esta no será una comunidad eminentemente civilizada. Existirá una gran probabilidad de que constituya una sociedad llena de tensiones y conflictos en varios niveles, en varios sectores de la vida social y entre varios grupos de la población.

Al mismo tiempo, este posible desarrollo en dirección de una sociedad indeseada se presenta como un desafío extraordinario para las personas políticas, los expertos científicos, para los miembros de organizaciones no gubernamentales, a decir verdad, para cada hombre y mujer en Europa, para esforzarse por prevenir este desarrollo.

Combatir intensamente la exclusión social, promover la participación y la integración, podrá y deberá constituir la causa célebre de los años noventa.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

MARTHA SCHTEINGART

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar algunas reflexiones comparativas, primero con respecto a la pobreza en un país del llamado Tercer Mundo y en un país desarrollado (donde se hace referencia a la pobreza en medio de la afluencia), para luego abordar el tema de las políticas sociales para los pobres en ambos contextos. Para este trabajo me basaré en la consulta de la literatura que presenta las discusiones sobre la pobreza y las políticas sociales en los dos países, así como en mis propias investigaciones sobre esos temas, con especial referencia a los casos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de Washington D.C.

En general se han realizado muy pocas comparaciones referidas al tema de la pobreza, sobre todo entre países del Norte y del Sur, y esas comparaciones me parecen necesarias por varias razones. Primero porque a partir de las mismas se puede obtener una mirada diferente de lo que está ocurriendo en cada sociedad y lograr conclusiones, como veremos más adelante, que quizás no hubieran podido surgir del análisis de un solo caso; luego, porque sobre todo entre México y Estados Unidos existen una serie de relaciones que estarían incidiendo de alguna manera en el tipo de pobreza y de políticas sociales que se dan en ambos medios. Esas relaciones se refieren a la dependencia económica de México con respecto al segundo país, pero también al precio que tiene que pagar este último por su posición de dominio.

DEFINICIONES DE POBREZA, FORMAS DE MEDICIÓN Y DISCUSIONES SOBRE LA MISMA EN AMBOS PAÍSES

Estados Unidos es el país desarrollado o altamente industrializado que presenta la mayor proporción de pobres, y la pobreza ha persistido e incluso aumentado a pesar de que amplios sectores de la sociedad piensan que se ha hecho mucho por combatirla.

Sobre todo desde que el Presidente Johnson declaró «la guerra a la pobreza» en los años sesenta, ese problema comenzó a constituirse, en la historia reciente de Estados Unidos, en un tema importante para la política y la investigación. Sin embargo, en los años setenta ese interés declinó, y fue reemplazado por una mayor atención a cuestiones como la inflación, el desempleo y la recesión. Durante las administraciones de Reagan se volvió a considerar el tema pero con una visión diferente, centrada en el comportamiento de los pobres más que en el fenómeno de la pobreza.

Es posible distinguir dos grandes tendencias en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la «ingeniería social», y la tendencia socio-estructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza; esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones societales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual ella se ubica en el contexto de la sociedad global (desempleo, políticas macro, distribución del ingreso, y desarrollo urbano). (Misra, 1996). Desde el punto de vista de esta orientación, que pone el conflicto en el centro del análisis, la explicación de la persistencia de la pobreza en Estados Unidos se encuentra en la cuestión de la distribución del poder, y en la capacidad que tienen los que lo detentan de hacer uso de las instituciones políticas. Así, la tendencia de los pobres americanos a no votar y la declinación de los sindicatos, puede ser importante para entender la persistencia de la pobreza. Estos estudios ayudan a desmistificar la política americana con respecto a los pobres (Katz, 1986 y Weir et als, 1988). El enfoque estructural ha sido más bien desarrollado por historiadores, politólogos y sociólogos, mientras que la otra perspectiva de análisis se ha constituido preferentemente en el campo de trabajo de los economistas.

Una de las cuestiones centrales en las discusiones en Estados Unidos es porque a pesar de todo el dinero gastado en políticas sociales, persiste la pobreza; sin embargo, esa discusión tiene poco sentido fuera del marco ideológico de los neo-conservadores y de los liberales asociados a la lucha contra la pobreza. El hecho es que en la mayoría de los países altamente industrializados

zados se gasta mucho más en programas sociales que en Estados Unidos, pero en ningún lugar hubo tantos estudios y debates como en este país. Pero, tanto los conservadores como los liberales enfatizan la relación entre política social y cambio, y ninguno de los dos ven la cuestión del poder y el conflicto como importante.

En este país existe un gran interés por la medición de la *línea de pobreza*, y ello también está relacionado con las discusiones y diferencias entre conservadores y liberales en lo que concierne a la política de bienestar social, pues mientras los primeros apoyan una fuerte restricción de esa política y defienden una línea de pobreza más baja, los segundos están por un mayor apoyo a los pobres y una línea de pobreza más alta. La pobreza tiende a ser un concepto normativo y un objeto de justicia distributiva; entonces, la diferenciación de los pobres de los no pobres constituye en este caso más una necesidad burocrática que intelectual.¹ Asimismo, a diferencia de la desigualdad, la pobreza tiene que ver con una condición social que requiere algún tipo de acción de mejoramiento de los grupos implicados (Mishra, 1996). Desde los años sesenta se ha adoptado en Estados Unidos una línea de pobreza oficial, basada en el costo de una canasta de necesidades básicas, y de una dieta alimentaria mínima. En 1955 se había calculado que una familia promedio gastaba un tercio de su ingreso en alimentos, entonces la canasta total se calculó multiplicando por tres el gasto en alimentos, criterio que no se actualizó, tomando en cuenta los cambios posteriores en la estructura del consumo. Con este criterio de medición de la pobreza, en términos absolutos, se observó que ella disminuyó de 19% de la población total en 1964 a 11% en 1973, subiendo nuevamente en los años ochenta, y llegando a un máximo de 15.2% en 1983 (proporción que volvió a descender un poco, pero se mantuvo en niveles más altos que en los años setenta). Sin embargo, mediciones de pobreza relativa (que usan el 50% de los ingresos medios como nivel de pobreza) las proporciones son mayores y han ido en aumento constante (18% en 1972, 19% en 1982 y 19.5% en 1988; Ruggles, 1992).²

En *América Latina* la discusión acerca de la pobreza y la medición de la misma ha comenzado mucho más tarde, no hace más de 15 años, en el

-
- 1 Desde el punto de vista de la ciencia social el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, con una gradación de situaciones. Además se han realizado muchas críticas al enfoque basado sólo en los ingresos, en vez de incluir también otros aspectos como la capacidad de generar ingreso, o el bienestar material, que permiten estimar otros recursos disponibles para un individuo o familia.
 - 2 Los críticos del método aplicado para determinar la línea de pobreza oficial señalan que la pobreza es una norma social y no física y que por lo tanto el consumo mínimo de una familia debe relativizarse tomando en cuenta las nuevas formas de consumo de alimentos y demás bienes dentro de la sociedad. De hecho, alegan, la línea oficial ha estado cayendo como proporción del ingreso medio de los hogares, y como consecuencia los «pobres» están representando un grupo menor de la población, que difiere cada vez más de las condiciones en las que se encuentra la familia media. (Ruggles, 1992).

contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas), y también de la gran influencia de las ideas y políticas neo-liberales. Mientras en los años cincuenta y sesenta existió una gran producción y discusión, por parte de intelectuales latinoamericanos, de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años ochenta, las respuestas intelectuales se orientan más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., los que de alguna manera han establecido la agenda del debate³ (Golbert y Kessler, 1996). Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. ¿Qué importancia ha tenido la cuestión del empleo en el aumento de la pobreza? Evidentemente el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza, sobre todo de la urbana, que ha sido la que más ha aumentado en los últimos años.

En cuanto a la medición de la pobreza en esta región, al método de línea de pobreza, que también se aplica en Estados Unidos⁴ se agrega el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toma en cuenta el acceso de las familias a una vivienda mínima aceptable así como a servicios básicos, educación y salud. La evolución de la pobreza ha sido distinta según se aplique uno u otro método, ya que implican diferentes formas de percibir este fenómeno. Por ejemplo para el caso de México, según el método de LP, la proporción de pobres ha bajado de 72.6% del total de la población en 1968 a 48.5% en 1981, aumentando en los años ochenta hasta alcanzar la cifra de 66% del total en 1992 (pasando por 58.5% en 1984 y 64% en 1989) (Boltvinik, 1995). Salta a la vista que el peso de los grupos denominados pobres en la sociedad norteamericana es mucho menor que en Méxi-

3 Posiblemente la crisis de paradigmas, la caída de los países socialistas, y el fortalecimiento de la ideología neo-liberal que busca enfrentar la pobreza a través de medidas directas hacia los pobres, han dificultado el desarrollo teórico y el planteo de esquemas de análisis más estructurales como los planteados en décadas anteriores.

4 Aunque en esta región también se ha aplicado en muchos casos el método de línea de pobreza en su variante alimentaria, que toma como base sólo la Canasta Normativa Alimentaria, poniendo énfasis en la desnutrición o el hambre en la medición de la pobreza. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la forma de considerar la necesidad de los alimentos básicos, y también se han generado críticas con respecto a esta variante porque los pobres no sólo necesitan alimentarse, sino que además tienen otras necesidades que también se consideran básicas (Boltvinik, 1993).

co, aún cuando se encuentran tendencias comunes hacia el aumento de la pobreza en los años ochenta en los dos países.

Un aspecto que resulta importante destacar se refiere a quiénes son los pobres en ambos contextos (grupos de edad; capacidades personales; relación con el empleo, etc). Como no disponemos de estadísticas referidas a los pobres por edades en México, mientras ellas sí se especifican para el caso de Estados Unidos, resulta difícil establecer comparaciones al respecto. Las estadísticas han mostrado que los pobres en Estados Unidos se encuentran principalmente entre aquéllos que por razones de edad, de limitaciones físicas y de situación familiar no pueden trabajar mientras que en México, la pobreza afecta a diferentes grupos de edades, y en una medida importante también a personas en edad de trabajar. Sin embargo en Estados Unidos la situación ha ido cambiando, acercándose un poco más a la que prevalece en la región latinoamericana.⁵

La percepción del problema de la pobreza es diferente en ambos contextos; en el caso de Estados Unidos la mayor parte de la literatura sobre los pobres se refiere a ellos como personas diferentes al resto de la población, atribuyéndoles la responsabilidad por su situación de tales, por lo que se considera necesario llevar a cabo transformaciones personales para superar la pobreza, como adquirir ciertas destrezas, una ética de trabajo y ciertas prácticas de castidad («la cultura del capitalismo mide a las personas por su habilidad para producir dinero, y condena a los que no pueden prosperar») (Katz, 1989). En América Latina y México en particular, esa visión también existe, pero no está tan difundida. Según algunos autores, una característica común en los años ochenta, dentro de los sectores interesados en el estudio de la pobreza, ha sido la ausencia de enfoques que culpen a los pobres por su propia situación (tampoco se ha relacionado la pobreza con factores étnicos y raciales), dándose más bien un acuerdo sobre la existencia de factores económicos estructurales que producen ese fenómeno (Golbert y Kessler, 1996). En cambio, escasos textos que tratan el tema de la pobreza en Estados Unidos prestan atención a la forma cómo se ejerce el poder y la política, ni se ve a los pobres como producto de un sistema económico y socio-político que produce desigualdades y exclusión.

5 Según Katz, se ha dado un aumento de la pobreza entre la población blanca, disminuyendo un poco las grandes diferencias de porcentajes de negros y blancos pobres, que siempre fue mucho mayor para los primeros. En los años ochenta aumenta considerablemente la pobreza en familias lideradas por hombres que trabajan (aunque aún la proporción es baja), debido a la crisis del empleo y a la dificultad cada vez mayor para encontrar trabajos bien remunerados o de tiempo completo. 1989

POLÍTICAS SOCIALES EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

En los *Estados Unidos* existe, según algunos autores, un Semiestado de Bienestar (Katz, 1986), que se apoya en dos sistemas diferentes: el de la seguridad social y el de la asistencia social (a estos tipos de protección para mantener el nivel de vida de las familias, habría que agregar las restricciones legales que se imponen a los empleadores para asegurar estándares mínimos en cuanto a los salarios y condiciones laborales de los trabajadores). Una de las formas de ayuda más antiguas y difundidas en el país es el sistema de educación pública.

A diferencia de lo que ha tenido lugar en diferentes países europeos, Estados Unidos presenta una política social fragmentada, con medidas incompletas, que no han alcanzado una cobertura universal (sobre todo en materia de salud) y se encuentran dispersas en distintos niveles de Gobierno (Jusidman, 1996).⁶ El sistema de bienestar social de ese país se propone minimizar el uso de fondos públicos para aquéllos que podrían pagar por ciertos bienes y servicios, y se piensa que el acceso a los mismos debe, fundamentalmente, relacionarse con el trabajo; de esta manera, las personas de bajos ingresos, de sexo masculino, sin hijos y menores de 65 años, no tienen mayores apoyos del Estado (Lustig, 1993).

Mientras la *seguridad social* es un derecho para todos aquellos que se encuentren ubicados dentro de ciertas categorías referidas a la edad, la capacidad de trabajar y la posesión de un empleo,⁷ la *asistencia social* constituye una ayuda sujeta a la comprobación de medios disponibles (*means tested*). Existe así, virtualmente, un sistema de bienestar sobre todo para las personas de edad avanzada y un sistema residual para una población que muchos califican como no merecedora de la asistencia («undeserving»), por la que se paga impuestos y no se recibe nada. De esta manera la pobreza entre las personas de edad avanzada ha disminuido desde los años sesenta, mientras la correspondiente a los adultos más jóvenes y los niños dejó de bajar a mediados de los años setenta, y ha tendido a aumentar. Si bien existen otros factores, además de la política social, que influyen en esta situación, no puede dejar de considerarse importante la falta de un sistema universal de derechos (Mishra, 1996). La diferencia entre los dos sistemas implica también que la

6 Por ejemplo los pagos que se hacen en ese país son menores que la norma establecida por la OCDE (Organización Económica de Cooperación y Desarrollo).

7 Estos programas incluyen seguro de desempleo, seguro médico (medicare) y compensación para trabajadores. Aunque los programas cubren también a gente con bajos ingresos, como en el caso de los jubilados y desempleados, en una buena medida se dirigen también a familias de clase media. La idea es que estos beneficiarios han realizado aportes al programa y por lo tanto se han «ganado» los beneficios que reciben.

seguridad social tenga una clientela mayoritariamente de clase media y la de la asistencia social esté dirigida a los pobres, cargando así con el estigma de los «undeserving poor» y con la idea de que son «parasitarios».

Algunos autores han encontrado que los programas de seguridad social han hecho más que los de asistencia por sacar a la gente de la pobreza y que estos últimos, que son bastante numerosos, no pueden ser considerados realmente como programas de lucha contra la pobreza ya que no logran colocar a las familias asistidas por encima de la línea de pobreza. Estudios comparativos de diferentes países muestran que aquéllos que utilizan más los programas focalizados para los pobres (modelo residual de seguridad social) tienden a tener más pobres (como USA y Australia) mientras que países como Suecia, que tienen menos pobreza, han desarrollado sobre todo programas universales (Mishra, 1996).

En cuanto a la *política social en México*, podemos encontrar dos grandes períodos en el desarrollo de la misma. El primero se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta principios de los años ochenta, apoyándose en la concepción tutelar del Estado derivada de la Constitución de 1917, que le asignó a éste la función de garantizar los derechos sociales de la población, y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica.⁸ Durante ese período se comenzó a desarrollar un sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, cuya base fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943; pero también se dio una cierta fragmentación en los mecanismos de la seguridad social ya que posteriormente, además del citado Instituto, se crearon subsistemas para los trabajadores del sector público, para los integrantes de las fuerzas armadas y para los trabajadores de grandes empresas paraestatales. La política de seguridad social desarrollada en esta época combinó un esquema limitado a los trabajadores asalariados, basado en la aportación obrero-patronal (complementada con recursos provenientes del erario federal), con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos (alimentos básicos, electricidad, agua potable, transporte, etc) y un esquema de orientación universalista en el ámbito de la educación (desarrollo de un sistema público de educación gratuita y obligatoria) y de atención a la salud de la población no asegurada (sistema público gratuito pero deficiente en calidad y alcance, configurado como un servicio para pobres) (Gordon, 1996). En la evolución de este esquema existieron algunos momentos de grandes transformaciones, vinculados en cierta medi-

8 Esta última, dentro del modelo de sustitución de importaciones, se proponía ampliar el mercado interno, promoviendo la demanda de bienes de producción nacional a través de la aplicación de una política proteccionista de la industria nacional. Por otra parte, a través del subsidio a los productos básicos de consumo y a ciertos bienes colectivos, la política social cumplía el doble papel de mantener bajos los salarios y el precio de dichos productos y bienes.

da con momentos de agitación social. Por ejemplo, durante los años setenta, que algunos consideran la etapa del último gran impulso del populismo mexicano, se desarrollaron una multiplicidad de instituciones, programas y mecanismos que operaron en los campos de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, destinados en algunos casos a complementar o ampliar en áreas específicas los esquemas de seguridad social, y en otros a atender necesidades y demandas sociales no cubiertas a través de tales esquemas. Vale la pena destacar que durante esa década se implementaron también esquemas destinados a la promoción de zonas «marginadas», fundamentalmente rurales, y que ellos incluyeron la participación y organización de la comunidad receptora, mecanismos que a partir de los años ochenta se utilizarán de manera generalizada en los programas dirigidos a los pobres. Pero es importante aclarar que si bien esos programas ya poseían un componente de focalización,⁹ ellos no estaban destinados a reemplazar, como ocurriría más tarde, otros mecanismos que implicaban la aplicación generalizada de subsidios a través del precio de bienes y servicios básicos (Gordon, 1996).

El segundo período que se puede identificar en la evolución de las políticas sociales en México, se caracteriza, como consecuencia del déficit fiscal y de la crisis económica general, por el abandono del objetivo de redistribuir el ingreso a través de la política social, y de la responsabilidad del Estado de promover el crecimiento económico a través de políticas proteccionistas. Se pone en marcha un proceso de ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, estimula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera, mientras que el gasto social se reduce severamente, sobre todo durante la primera parte de este período, y tiene lugar un proceso de privatización de algunas empresas paraestatales. Sin embargo, estas respuestas a la crisis económica de los años ochenta, no han implicado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales; ellos se han acompañado, en algunos casos, de la creación de nuevos programas y, en otros, de la reorientación de programas preexistentes o, más específicamente, del desarrollo de programas destinados a la atención de la pobreza en forma concomitante con una progresiva reducción, y finalmente eliminación, de los mecanismos que implicaban la aplicación no focalizada de subsidios.¹⁰ En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el Gobierno federal

9 Al definir su población objetivo de acuerdo con indicadores de pobreza que entonces se referían a la «marginalidad».

10 Se mantiene el esquema universalista de atención a *la salud y a la educación*, planteándose una mayor descentralización de los dos sistemas, a través de la transferencia de recursos e infraestructura a los Gobiernos estatales. Con respecto a *la alimentación* la amplia aplicación de subsidios a la oferta fue siendo reducida hasta quedar limitada a unos pocos programas focalizados en la población pobre (programas de Leche Liconsy y de Tortilla Subsidiada), respondiendo al programa de privatización del sector público para estatal y también al propósito de

redujo durante los años ochenta las aportaciones a su presupuesto con la perspectiva de su total autofinanciamiento, a través de las aportaciones obrero-patronales; además se introdujeron últimamente reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social, que abren la posibilidad de la administración por empresas privadas de los fondos de pensión, así como la subrogación de los servicios de salud y bienestar social que presta la institución. Pero el programa más importante de este período para la atención a los pobres fue el Programa de Solidaridad, creado durante la Administración de Salinas de Gortari (1988-1994), dentro de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, y destinado al mismo tiempo a combatir la pobreza y a recuperar los niveles de adhesión al partido oficial, de los sectores pobres de la población (Dresser, 1992). El Programa puso énfasis en la organización de las comunidades, en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas (mediante la aportación tanto de recursos monetarios como de mano de obra) y se puede ubicar dentro del tipo de los programas compensatorios propuestos por el Banco Mundial para hacer frente a las políticas de ajuste estructural que se han estado aplicando en los países de América Latina (Duahu y Schteingart, 1996).

Si comparamos los esquemas generales de política social en los dos países, podemos concluir lo siguiente:

1. Que México se ha ido acercando, sobre todo a partir de los años ochenta, a un esquema cada vez más parecido al de Estados Unidos (que se estructuró hacia fines de los sesenta) en cuanto a la existencia de dos sistemas, uno basado en la seguridad social y otro en la atención a los pobres, aún cuando el tipo de protección provista por cada uno y la clientela cubierta es diferente en los dos casos.
2. Que en el caso de Estados Unidos los programas incluidos en los dos sistemas implican derechos legales («entitlements») de los ciudadanos que son elegibles para acceder a los mismos, lo que trae aparejado que los ciudadanos con derecho a estos beneficios puedan recurrir a la justicia si no los reciben (Lustig, 1993). En cambio en el caso de México los derechos sólo se aplican para las personas que tienen acceso a la seguridad social, mientras que los sectores pobres que no reciben los bienes o servicios ofrecidos por los programas focalizados, no tienen instancias legales para reclamar su acceso a los mismos, y sólo les queda como recurso, la presión social de los grupos organizados. Evidentemente, la capacidad financiera del Estado, y sobre todo la diferente proporción de pobres que tienen ambos países, constituyen elementos importantes para explicar las citadas diferencias.

eliminar la aplicación generalizada de subsidios por medio del precio de los productos básicos. En el campo de la *vivienda*, se crea el FONHAPO, para financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas para las familias pobres.

3. El sistema de bienestar social mexicano, a diferencia del norteamericano, contiene el desarrollo de infraestructura para la provisión de servicios sociales, como la construcción de escuelas y centros de salud, la instalación de sistemas de agua entubada, drenaje, electrificación, caminos, pavimentación de calles, etc. (Lustig, 1993). Estas diferencias se explican por tratarse de países con niveles de desarrollo distinto, pero también por el grado mucho mayor de urbanización de Estados Unidos, por el nivel de consolidación de sus centros urbanos, y por la forma como se da la expansión de las ciudades para diferentes estratos sociales. En Estados Unidos no existen mayores problemas en lo que se refiere a las infraestructuras, por lo tanto no se considera necesario incluirlas dentro de las políticas de bienestar social.

POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES EN LOS DOS PAÍSES. ALGUNAS CONSIDERACIONES A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO

Consideraremos primero, de manera más general, los programas para los pobres en Estados Unidos y México, para luego hacer referencia a cómo ellos se aplican en sus ciudades capitales: Washington D.C. y la Ciudad de México. En la primera hemos tenido la posibilidad de explorar durante un corto tiempo la situación de la pobreza y las políticas sociales, tomando como base la revisión de una amplia documentación local y entrevistas realizadas a líderes de comunidades pobres, funcionarios del Gobierno local y organizaciones no gubernamentales; en la Ciudad de México llevamos a cabo durante los últimos años algunas investigaciones en asentamientos populares, referidas, entre otras cosas, a la aplicación de políticas sociales para los pobres.¹¹

En *Estados Unidos*, a través de los programas sujetos a comprobación de medios disponibles («means tested programs») se distribuye dinero y otros recursos entre individuos o familias pobres, y para ser elegible hay que demostrar que no se gana más de una determinada cantidad de ingresos. Algunos de estos programas se focalizan a grupos específicos dentro de los pobres (personas de edad avanzada, familias lideradas por mujeres, discapacitados, etc).¹²

11 Los resultados de estos estudios aparecerán publicados próximamente, bajo los títulos: «Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres» y «Gobernabilidad y pobreza en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México».

12 Los programas más importantes dentro de esta categoría, a través de los cuales se entrega mensualmente una cantidad de dinero, que varía dependiendo del ingreso familiar de las familias y del estado en el que residen son: 1) «La ayuda a familias con hijos dependientes, menores de 18 años (AFDC). 2) «El seguro de ingreso suplementario» (SSI), para los discapaci-

Aquéllos elegibles para algunos programas también pueden acceder a otros, y de esta manera una familia puede recibir mensualmente un paquete que incluye tanto cupones para alimentos, asistencia médica, como ayuda a familias con hijos dependientes. A pesar de que los citados programas son federales, a veces existen diferencias en cuanto a los requerimientos exigidos en diferentes estados para acceder a los mismos, lo cual implica también variaciones referidas a los grupos asistidos. Estas variaciones se originan porque en algunos casos los Gobiernos Estatales proveen recursos suplementarios para atender a otros grupos, además de los fijados en primera instancia por el Gobierno federal (por ejemplo en el programa de ayuda médica), o por el contrario, se presenta la tendencia reciente a disminuir el apoyo a los necesitados, lo que ha llevado a ciertos estados a limitar el número de personas elegibles, agregando mayores requerimientos para acceder a los programas (Burtless, 1993). Pero además existen diferencias al interior de estos programas; por ejemplo, un programa para la gente de edad avanzada como el de Seguro de Ingreso Suplementario (SSI, Supplemental Security Income) difiere de otros dirigidos hacia los pobres considerados, sobre todo por los sectores más conservadores, como no merecedores de asistencia pública («undeserving poor»). El primero es federal (no basado en los estados) y bastante más generoso que, por ejemplo, el dirigido a las familias con hijos dependientes (AFDC, Aid for Families with Dependent Children), y tienen mucho más apoyo en las comunidades. Justamente el programa AFDC ha sido muy criticado, por considerarlo responsable del aumento en el número de familias lideradas por mujeres (sobre todo mujeres afro-americanas que tienen hijos fuera del matrimonio), aún cuando algunos estudios han mostrado que esa relación no es válida ya que la ayuda prestada a través de ese programa ha bajado considerablemente a partir de los años setenta.¹³ Mientras los pobres de edad avanzada han recibido, según diferentes autores, una ayuda adecuada, no existen en Estados Unidos programas efectivos de apoyo a los niños.

En el caso de México, los programas para los pobres son concebidos y financiados por el Gobierno Federal, pero sin embargo tienen una importancia destacada en su operación tanto las instituciones como las organizaciones sociales locales. Como ya habíamos apuntado, la característica central de estos programas es que se han concebido como *programas focalizados* y, en

tados y personas de más de 65 años. 3) «El programa de asistencia general» (GA), para personas pobres de menos de 65 años sin hijos, de carácter estatal. Luego existen los programas a través de los cuales se proveen ciertos servicios o bienes como: 4) La ayuda médica (medicaid) que ofrece un seguro médico para niños y adultos pobres y 5) Los cupones para alimentos (food stamps), que se pueden cambiar por alimentos en diferentes comercios.

13 Como la ayuda provista a través del AFDC varía mucho entre los estados de la República, se ha podido observar que en aquéllos donde el apoyo es mayor no necesariamente aumenta el número de familias que presentan el comportamiento señalado.

muchos de ellos, como en el caso norteamericano, los individuos o las familias tienen que probar sus ingresos para poder acceder a los mismos.

Los programas más importantes dirigidos a la población pobre, se pueden ubicar dentro del campo de la nutrición, la vivienda y los servicios básicos. En cuanto a los programas de apoyo a la nutrición, los que han tenido mayor continuidad y cobertura han sido los referidos al consumo de leche y de tortilla, aún cuando también existen otros, implementados por el DIF (Desarrollo Integral de la Familia, organismo ubicado dentro de la Secretaría de Salud) dirigidos a la provisión de desayunos escolares, despensas y cocinas populares, con una cobertura bastante limitada. El programa de leche tiene una larga trayectoria, con arraigo principalmente en la población urbana, y ha sufrido algunas modificaciones de acuerdo con la normatividad que el Banco Mundial ha propuesto para programas focales; el programa de tortilla es más nuevo, y también a lo largo de sus 12 años de vida se ha adaptado a los cambios económicos y políticos del país; ambos se ubican actualmente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y se dirigen a familias que ganan hasta dos salarios mínimos. En lo que toca a los programas de vivienda para los pobres se crea, en 1982, el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), institución federal destinada a financiar de modo focalizado la ejecución descentralizada de programas de vivienda para los sectores pobres de población, excluidos del acceso a una vivienda a través del mercado o de otros programas del Gobierno. Los programas de servicios básicos para los pobres, particularmente de agua y drenaje, para los que habitan en asentamientos que comienzan como irregulares, se han venido desarrollando en los últimos años a través del mencionado Programa de Solidaridad. Dentro de ese programa para combatir la pobreza, el subprograma de servicios se ha destacado por la gran cantidad de recursos que ha recibido.¹⁴ Vale la pena apuntar que este importante programa (que se ha reducido mucho en la actual administración por falta de recursos, sobre todo a partir de la terrible crisis que comenzó a fines de 1994) ha significado fundamentalmente un apoyo para la obtención de servicios, más que transferencias monetarias, que como hemos visto están más presentes en el caso de Estados Unidos.

En la actualidad, además de la reducción de fondos disponibles para el Programa de Solidaridad (que ha tratado de descentralizarse, usando criterios de mayor transparencia en la transferencia de recursos del Gobierno Federal a los Estados), se han estado proponiendo cambios para coordinar

14 Esta orientación del Programa ha influido entonces en los niveles de pobreza medidos según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, al que hicimos referencia más arriba, pero no ha afectado el indicador de línea de pobreza, vinculado a los ingresos que perciben las familias. También por medio de este programa se ha dado un pequeño apoyo monetario, individualizado y temporal, a través de becas para estudiantes, pero ellas han sido sumamente limitadas.

mejor los programas nutricionales o para el funcionamiento del FONHAPO, los cuales, o bien no han prosperado por falta de acuerdo entre los grupos a cargo de la política social, o bien apuntan a una reducción drástica de la ayuda a las familias más necesitadas.

En ambos países se pueden observar tendencias hacia la descentralización de las políticas sociales, y hacia un menor involucramiento del Gobierno Federal en el desarrollo de las mismas (ello se ha hecho patente en Estados Unidos con las reformas aprobadas por el Congreso a mediados de 1996). Pero mientras en ese país la tendencia es en parte producto de los embates de los grupos conservadores, en México no se ha dado una discusión abierta a nivel nacional, sobre las nuevas orientaciones que deben tener las políticas sociales, en la que participen diferentes fuerzas políticas y sociales. Los cambios ocurridos parecen ser mucho más producto de la influencia de los organismos internacionales de ayuda o bien de la fuerte crisis por la que atraviesa actualmente el país.

Los casos de Washington D.C. y Ciudad de México

Washington D.C. (o Distrito de Columbia) representa uno de los casos de ciudades americanas donde ha predominado la salida de población blanca y afro-americana de clase media hacia otras unidades político-administrativas, donde se han formado extensos suburbios de la Zona Metropolitana. Pero dado su carácter de ciudad capital y de territorio federal, esos suburbios están ubicados fuera del mismo y forman parte de otros estados del país (Virginia y Maryland), lo cual crea al Gobierno local del Distrito enormes problemas de tipo fiscal que no se presentan en otros casos.¹⁵ A ello se suma una situación política particular, ya que la ciudad no tiene representantes en el Congreso Nacional, sino sólo un representante con voz y sin voto. Resulta paradójico observar que la capital del país más poderoso del mundo, que además aparece en la escena internacional como un ejemplo de democracia avanzada, padezca tales problemas económicos y políticos, que han generado, por otra parte, una fuerte corriente de opinión para que esa situación sea modificada. En consecuencia la ciudad presentaba, según los datos del último Censo de Población, de 1990, una población de 607,000 habitantes (que ha ido disminuyendo desde los censos anteriores) con un 66% de población afro-americana, y un 17% de población en situación de pobreza; este porcen-

15 Esos problemas tienen que ver con el hecho que la población de mayores recursos ya no paga impuestos en esa ciudad, pero la utiliza en una medida importante como lugar de trabajo, con el agravante que al habitar en otros estados de la República tampoco permite al Gobierno local captar fondos que provienen de la redistribución de los impuestos cobrados por el Estado respectivo (Washington D.C., por ser asiento del Gobierno Federal, es una ciudad sin estado).

taje es muy alto si lo comparamos con los porcentajes de pobres en los distritos que forman parte de la Zona Metropolitana e incluidos dentro de Virginia y Maryland, de menos de 5% (también resulta interesante indicar que mientras la población blanca presenta sólo un 8.2% de pobres en el Distrito, entre los negros esa proporción asciende a más del 20%). Los grupos pobres viven, en una medida importante, en zonas centrales de la ciudad, habitando conjuntos de viviendas colectivas realizados por el Estado (algunos de ellos bastante degradados por problemas de falta de mantenimiento) o bien viviendas hacinadas, antes ocupadas por familias de clase media, cuyas estructuras y servicios básicos son de buena calidad, si se comparan con aquéllos correspondientes a gran parte de los asentamientos populares que se encuentran en las ciudades latinoamericanas.

El tema de la pobreza en la Ciudad de México presenta características muy diferentes; en primer lugar porque no aparece la problemática racial tal como se da para las ciudades de Estados Unidos, y además porque la distribución de los grupos sociales en el espacio metropolitano es también muy distinta. Como ocurre en general en las metrópolis latinoamericanas, en la Ciudad de México las clases populares han tendido a suburbanizarse a través de la creación de los llamados asentamientos irregulares periféricos (ubicados en gran medida en el Estado de México), donde también a diferencia de lo que ocurre en el caso de Washington, los recursos estatales para hacer frente a las necesidades de la población, son mucho menores que en el Distrito Federal. Desde el punto de vista político ese Distrito sí ha tenido representantes ante el Congreso Nacional, pero en cambio no ha existido hasta el momento (situación que cambiará a partir del presente año) un sistema democrático de elección de las autoridades que lo gobiernan, lo cual también ha sido motivo de grandes conflictos y movilizaciones. Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no existen cifras relativas a la pobreza y a la distribución de la misma en las distintas unidades político administrativas que la conforman, comparables a las presentadas para el caso de Washington; sin embargo se ha calculado que alrededor del 50% de la población de esa Zona habita asentamientos que fueron o son irregulares,¹⁶ los cuales, sobre todo en las dos últimas décadas se han desarrollado en los municipios del Estado de México.

Presentaremos a continuación, dentro de estos dos contextos diferentes, algunos comentarios con respecto a la aplicación de políticas sociales dirigidas a los pobres de las dos ciudades.

16 Donde las familias habitan viviendas precarias producidas comúnmente a través de procesos de autoconstrucción, y donde los servicios básicos, sobre todo de agua y drenaje, se introducen muchos años después de haber comenzado el poblamiento, en general después que las colonias, que comienzan como ilegales, son regularizadas por organismos públicos competentes.

A pesar de todas las limitaciones que se han señalado anteriormente con respecto a las políticas dirigidas hacia la población pobre de Estados Unidos, me ha llamado la atención (al tomar contacto con las comunidades pobres, con oficinas del Gobierno local y con organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo de programas de asistencia) la gran cantidad de iniciativas y de energía puesta al servicio de la población más necesitada. Evidentemente, el número de programas, organizaciones e individuos que se mueven en relación con la problemática que estamos analizando, es muy superior al que existe en la Ciudad de México, (sobre todo si se tiene en cuenta el tamaño de la ciudad y la proporción mucho menor de familias pobres). Por ejemplo, me ha llamado la atención la existencia de una cantidad considerable de organizaciones sin fines de lucro que operan, ya sea sin fondos públicos y basándose en el trabajo voluntario de un amplio grupo de individuos, como con apoyo financiero federal o local (o bien combinando ambas modalidades).¹⁷ Dentro de todo este complejo mundo de organizaciones e iniciativas populares, nos referiremos en particular a la acción de una organización no-gubernamental, sin fines de lucro, a través de la cual el Gobierno de la ciudad ha implementado una serie de programas sociales para los pobres. Me ha parecido interesante analizar este caso, ya que en México también se está hablando de la necesidad de operar las políticas sociales a través de ONGs, con el fin de adelgazar el aparato del Estado y hacer más eficiente la implementación de los programas. Resulta importante aclarar que esta organización (United Planning Organization, UPO) pertenece a la categoría de «agencias para el desarrollo de la comunidad», definida a partir del Acta de Oportunidad Económica aprobada por el Gobierno Federal en 1964, y que permite a este tipo de organizaciones actuar con fondos federales. Las actividades que desarrolla la organización para cumplir con lo establecido en la legislación correspondiente, se ubican en ocho áreas diferentes referidas al empleo, la educación, la vivienda, la nutrición, la salud, etc. Algunos de estos programas se implementan a través de una red de diez centros vecinales, ubicados en distintos lugares de la ciudad, y otros se aplican a través de las oficinas centrales de la organización, para la ciudad en su conjunto. En general estos programas implican pocos recursos, y sirven principalmente para ayudar a la gente, por ejemplo, a establecer ciertos contactos con instituciones, empresas, etc, para encontrar trabajo, buscar vivienda, presentar solicitudes a otros programas federales, incluyendo asimismo cursos de entrenamiento para diferentes fines, provisión de alimentos y vestimenta a desamparados. Por ello, si se analizan los recursos utilizados en cada uno de los centros de la red, vemos que ellos son limitados, pero con los mismos se

17 Muchas organizaciones trabajan con fondos mixtos, y también hemos podido constatar que Iglesias correspondientes a diferentes credos participan en empresas comunes aportando fondos que se dirigen a la realización de programas nutricionales, de apoyo a la vivienda, etc.

atiende a una amplia clientela. Por otra parte, UPO se ocupa de organizar reuniones con los grupos necesitados para discutir los programas que se llevan a cabo, transmite las inquietudes de los mismos a las autoridades locales, y pretende, a través de esos contactos, establecer una relación permanente entre la población pobre y el Gobierno. Esta modalidad de canalización de los recursos públicos hacia las comunidades, que de ninguna manera significa una privatización de los programas para los pobres, puede ofrecer un apoyo a los sectores involucrados, que como veremos a continuación, está faltando en el caso de los programas sociales en México. Sin embargo, está claro que a través de programas de este tipo no se está sacando a las familias de la pobreza.

Los estudios realizados en la Ciudad de México, nos han permitido concluir que en la aplicación de los programas sociales para los pobres, se presentan tanto problemas referidos a la focalización y cobertura de los mismos como fallas que se vinculan a la falta de una comunicación adecuada entre instituciones oficiales y la población pobre (la cual repercute en una desinformación por parte de los receptores de los bienes y servicios que dificulta la implementación de los programas). Así, han existido grandes dificultades para que los programas lleguen efectivamente a la población definida como objetivo y ellas se deben a problemas técnicos, a la forma de operar de los programas o bien a sesgos provocados por manejos políticos. Por ejemplo se ha observado: 1) que en la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos familiares reales, sobre todo en una ciudad con altos niveles de informalidad; 2) lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de la población objetivo, así como lo inadecuado de los parámetros utilizados para definir a la población que debe ser incluida o no dentro del programa,¹⁸ 3) que existen problemas implícitos en la focalización geográfica, ya que esta margina de los programas a las familias de escasos recursos que no habitan colonias definidas como pobres, por ejemplo en áreas donde se da una cierta mezcla social; 4) que existen sesgos de tipo político que pueden ser el resultado del papel jugado por los intermediarios institucionales y sociales en la gestión de los programas (como en el caso de FONHAPO), sobre todo cuando se trata de una focalización que opera a través de grupos de demandantes y no de manera individual. En cuanto a la cobertura de los programas, su medición presenta problemas diferentes según el tipo de bien o servicio que se entregue a las familias pobres.¹⁹ Por ejemplo, para los programas nutricionales se encontró (Duhau y

18 Al fijar, por ejemplo, un límite único de ingreso familiar, que además de no actualizarse en relación con el poder de compra, no considera el número de niños o miembros de la familia: no es más pobre una familia que percibe dos salarios mínimos y tiene 2 hijos que otra que gana tres salarios mínimos pero tiene 5 hijos.

19 Por un lado se encuentran los programas orientados a suministrar bienes que deben ser entregados en forma periódica y permanente a un conjunto de beneficiarios, como en el caso de los programas de apoyo a la alimentación; por otra, aquéllos relacionados con la producción de objetos inmobiliarios que son provistos por una vez para un largo período, que requieren

Schteingart, 1996) que el de leche Liconsa beneficiaba sólo al 36% del total de niños elegibles, y en el caso de los programas habitacionales como el de FONHAPO, las cifras disponibles mostraron que las viviendas producidas habrían satisfecho a lo largo de sus 14 años de operación, alrededor del 20% de las nuevas necesidades habitacionales surgidas en ese período. En cierta medida vinculadas a los dos aspectos antes mencionados (es decir la focalización y la cobertura) se da la discrecionalidad o falta de transparencia en la selección de los beneficiarios y la distribución de los recursos y ellas se relacionan con la índole del bien implicado, pero además con lo limitado de los recursos asignados para atender a los beneficiarios potenciales, que en general resultan escasos respecto de las necesidades de la población objetivo y que llevan a una baja cobertura de la misma.²⁰ Como ya señalamos, los programas para los pobres han implicado algún grado de participación de la comunidad beneficiaria organizada. Sin embargo, es necesario aclarar que ella está orientada sobre todo a la contribución de las familias con dinero o trabajo, para poder acceder a un bien o servicio, mientras que tiene poca relevancia en lo que se refiere a la toma de decisiones para definir la forma de implementación de los programas. En algunas ocasiones, la participación de la población, sobre todo en el caso de las mujeres, ha significado fuertes sacrificios por parte de las mismas, así como el maltrato de los funcionarios públicos que se ocupan de la implementación de los programas en los barrios populares (Duhau y Schteingart, 1996).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este intento de observar de manera comparativa la pobreza y las políticas sociales para los pobres en Estados Unidos y México, ha tropezado con una serie de limitaciones. A la dificultad de encontrar datos de la misma índole para comparar los dos casos analizados, se suma la existencia de dos tradiciones teóricas e intelectuales muy diferentes, así como debates muy distintos

también mantenimiento y gestión de los servicios, como en el caso de la vivienda y los servicios de agua potable y drenaje. En cuanto al primer grupo, el grado de cobertura se define en términos de la proporción de la población objetivo que es atendida y normalmente se cuenta con cifras aproximadas de su cobertura. Con respecto a los segundos, se maneja la idea de «déficit», ya sea déficit acumulado o nuevas necesidades que se generan anualmente.

- 20 Por ejemplo en el caso de FONHAPO, la invocación de la escasez de recursos se aplica para atender de manera desigual las demandas de solicitantes que cumplen del mismo modo con los requisitos establecidos, pero que pertenecen a tendencias políticas afines u opositoras al Gobierno. También se observó que la autorización de una lechería Liconsa en un barrio popular puede estar ampliamente condicionada por los intereses coyunturales de la autoridad local y en el caso de PRONASOL las evaluaciones mostraron la atención desigual a diferentes comunidades, así como la utilización política del Programa.

dentro los medios políticos de ambos países. Más bien se podría afirmar que mientras en Estados Unidos la discusión, sobre todo en cuanto a las políticas sociales, se ha dado de manera preponderante entre conservadores y liberales, en México ella ha tenido lugar bajo la influencia de corrientes de pensamiento externas al país, y sobre todo de algunos organismos internacionales. En este sentido, resulta entonces de mayor interés observar lo que acontece en un país del cual México es cada vez más dependiente, para descubrir de qué manera aquél incide en el tipo de debate que está teniendo lugar actualmente en nuestro medio.

Si bien éste constituye un trabajo exploratorio, y un primer intento de realizar un estudio comparativo entre dos países de desarrollo tan diferente, y con problemáticas urbanas tan diversas, pensamos que hemos podido señalar algunos procesos convergentes y sobre todo relativizar algunas críticas que se realizan de las políticas sociales para los pobres en un país desarrollado, al compararlas con las grandes carencias, deficiencias y limitaciones encontradas en países como México.

Aquí sólo hemos tocado de manera muy general la relación entre pobreza y trabajo o empleo, sobre todo señalando la importancia que ella tiene en el contexto norteamericano, cuando se hace referencia a las políticas de asistencia social. Sin embargo, también en el caso de México, aunque por razones diferentes, las grandes críticas que ha recibido últimamente el Programa de Solidaridad, es que a través del mismo no se han generado nuevas fuentes de empleo, lo cual se hace sentir de una manera dramática durante la actual crisis económica del país, que de alguna manera pone en tela de juicio algunos de los logros obtenidos a través de ese programa.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLTVINIK, JULIO (1995). «La pobreza en México. Metodologías y evolución», *Revista Salud Pública de México*, N° 37.
- BURTLESS, GARY (1993). «A Description of the Social Welfare State in the United States of America», multicopiado.
- DRESSER, DENISSE (1992). «PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad», en *El Cotidiano*, N° 49, julio-agosto, México
- DUHAU EMILIO Y M. SCHTEINGART, «Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia», en M. Schteingart (ed), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, en proceso de publicación.
- (1996). *Gobernabilidad, pobreza y políticas sociales en la Ciudad de México*. Informe a la Fundación Ford, México.

- ESCOBAR LATAPÍ AGUSTÍN (1996). «México: Poverty as Politics and Academic Disciplines», en *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Else Oyen (ed), CROP, Scandinavian University Press.
- GOLBERT LAURA AND G. KESSLER, «Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society», en *Poverty. A Global Review*. (op. cit.)
- GORDON, SARA, «Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México», En Martha Schteingart (ed), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, en proceso de publicación.
- JUSIDMAN, CLARA (1996). *La política social en los Estados Unidos*, Porrúa Editores, México.
- KATZ, MICHAEL (1989). *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, Pantheon Books, New York.
- *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, New York.
- LERNER, BERTA (1996). *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa Editores, México.
- LUSTIG, NORA (1993). «Los sistemas de bienestar social en Canadá, Estados Unidos y México: una comparación», multicopiado.
- MISHRA, RAMESH (1996). «North America. Poverty Amidst Plenty», en *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Else Oyen (ed), CROP, Scandinavian University Press.
- OYEN ELSE, «Poverty Research Re:thought», en *Poverty. A Global Review* (op. cit.).
- RUGGLES, P. (1990). *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington D.C., The Urban Institute Press.
- SOBRINO, JAIME Y C. GARROCHO (1996). *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense, SEDESOL, México.
- UNITED PLANNING ORGANIZATION (UPO) (1994 a 1996). *Diferentes documentos internos de la organización*, Washington D. C.
- WEIR, MARGARET, A. ORLOFF Y TH. SKOCPOL (eds) (1988). *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, New Jersey.

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

ANA ISABEL GARCÍA
ENRIQUE GOMÁRIZ

El hecho de que hacia mediados de los años noventa, se inician en Centroamérica políticas públicas para la equidad de género, concretadas en algunos países de la región, en un contexto de ajuste estructural y reforma de Estado, introduce un debate que no siempre se hace explícito en su punto de partida. En realidad, durante un tiempo parece que las políticas de género no introducen mayor contradicción en un cuadro de ajuste duro y reforma ciega del Estado.

Sin embargo, a poco andar esta contradicción se hace cada vez más evidente. Aquellos países que ya la enfrentaron al comienzo de esta década, han mostrado claramente esta encrucijada. Argentina fue uno de ellos. Y en este país varias autoras concluían con un tono pesimista este debate. Para la argentina Aydeé Birgin es imposible desarrollar verdaderas políticas de género sin romper los límites del ajuste duro y la reforma salvaje del Estado. «Una perspectiva de género —afirma— sólo puede ser sustentada en una estrategia de desarrollo con equidad que incluya el conjunto de la sociedad: hombres y mujeres» (Birgin, 1995).

A continuación se va a reflexionar sobre esta problemática, partiendo de un análisis situacional del contexto centroamericano.

No se parte aquí de una perspectiva pesimista, pero tampoco se trata de ocultar o de difuminar, la contradicción que puede socavar el proceso ya iniciado en varios países de políticas públicas para la equidad de género, verdaderamente estratégicas.

EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA REGIÓN (1990-1995)

La salida de la crisis políticomilitar en la región, al llegar el cambio de los años ochenta a los noventa, se ha producido en un contexto de profundiza-

ción de los programas de ajuste y apertura económica, (sobre la base de acuerdos con el Banco Mundial y el FMI), que han incluido fuertes recortes del gasto público y reformas administrativas del Estado. En el campo social, la acción se orientó inicialmente hacia la focalización de la lucha contra la pobreza (principalmente a través de Fondos de Inversión Social).

Ahora bien, la aplicación efectiva de este tipo de políticas económicas ha sido desigual, según datos obtenidos de los informes de CEPAL y BID para este quinquenio. Puede afirmarse que el programa de ajuste se aplicó con radicalidad en El Salvador, Nicaragua y hasta 1994 en Panamá, mientras se aplicaba con intensidad media en el resto de los países. No obstante, desde el punto de vista económico, el resultado de estas políticas también ha sido distinto en cada país.

El crecimiento del PIB es el indicador más inmediato de estos resultados. El crecimiento promedio anual del PIB entre 1990 y 1995 ha sido claramente positivo en El Salvador (5.2%), y Panamá (5.0%) más moderadamente positivo en Costa Rica (4.3%) y Guatemala (3.9%), mientras ha sido de avance lento en Honduras (2.7%) y de práctico estancamiento en Nicaragua (1.1%). Esta escala se mantiene —a la baja— si se observa esa variación en el PIB por habitante: 3.0% en El Salvador, 3.0% en Panamá, 1.8% en Costa Rica, más rezagados Guatemala 1.0%, y de retroceso en Honduras -0.3% y Nicaragua -2.4%.

Ahora bien, si se compara ese crecimiento con el sucedido en el quinquenio anterior de los ochenta (1985-1989), puede apreciarse mejor el cambio que supone la llegada de cada país a la coyuntura del primer quinquenio de los años noventa. En este contexto, se observa la estabilidad de Costa Rica, mientras para El Salvador y Panamá el cambio es claramente positivo (de 1.4% a 5.2% en El Salvador, y de -1.0% a 5.0% en Panamá) y más moderadamente positivo para Guatemala (del 2.5% al 3.9%). En Honduras la llegada de los noventa supone un cambio negativo (del 4.2% desciende al 2.7%) y en Nicaragua representa el paso de la recesión al estancamiento (-3.7% al 1.1%).

Ahora bien, la traducción en términos sociales de esta evolución económica es menos positiva. En general, los diferentes indicadores sociales muestran que los países han aumentado sus niveles de pobreza o bien la han mantenido en términos similares.

En 1990 la pobreza afectaba en torno a los tres cuartos de la población de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, mientras afectaba a un tercio de la de Panamá y a un quinto de la de Costa Rica. Según CEPAL, en 1995 hay ligeras oscilaciones en los primeros cuatro países (se ha reducido ligeramente en El Salvador y Guatemala y se ha incrementado ligeramente en Honduras y Nicaragua), mientras la pobreza habría aumentado más apreciablemente en los países con mejor situación previa, Costa Rica (de un quinto a un cuarto) y Panamá (de un tercio hasta superar el 40%).

Esta situación social también se confirma si se utiliza, para 1994, el otro indicador global: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora Naciones Unidas. Excepto Costa Rica, que se encuentra en el lugar 28 en la tabla mundial (ascendiendo 30 lugares respecto al lugar que ocupa por su renta per cápita), y en menor medida Panamá, que se sitúa en el lugar 49 (ganando 10 lugares desde su nivel de renta per cápita), el resto de los países centroamericanos se sitúan en niveles muy bajos del IDH, entre el lugar 109 y el 116 (sin apenas ganar o incluso perdiendo puestos respecto del lugar que tienen en la escala mundial por su renta per cápita).

Durante este primer quinquenio de los años noventa se ha diferenciado sensiblemente el desempeño de los dos factores gruesos que determinan la situación social: a) la evolución de los aspectos sociales que dependen del mercado económico (empleo, salarios reales, etc.) y b) el desarrollo del gasto social y, en general, del sistema de políticas públicas para el bienestar social. Con la llegada en toda la subregión, al comenzar los noventa, de Gobiernos favorables a las políticas de ajuste duro, se instaura la idea de basar la situación social en la evolución positiva del primer factor y no del segundo.

Esta orientación se impone desde 1990, pese a que la experiencia de la subregión muestra algo evidente: los países que han combinado crecimiento económico con Estado de Bienestar (Costa Rica y, en menos medida, Panamá), son aquellos que tienen un Índice de Desarrollo Humano elevado, mientras que los países que crecieron económicamente entre los años cincuenta y setenta, pero no desarrollaron Estado de Bienestar (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), presentan un IDH muy bajo (hayan caído o no en el enfrentamiento armado).

Esos dos factores han evolucionado durante los noventa de forma diferente en cada país. En El Salvador han mejorado moderadamente aquellos aspectos que dependen del mercado económico: ha disminuido el desempleo y se ha detenido la caída del salario real, en un contexto de inflación contenida. Pero en cuanto al sistema de políticas de bienestar, la evolución ha sido menos positiva: tomando en consideración que nunca hubo Estado de Bienestar, el recorte del gasto público a comienzos de la década no ha podido ser compensado por el ligero crecimiento que en su interior ha experimentado el gasto social en los últimos años del quinquenio, (especialmente si se mide por habitante). Por otra parte, la caída del empleo público ha continuado sostenidamente.

Esta situación es semejante en Guatemala, aunque con una oscilación menos pronunciada en ambos factores. Los aspectos referidos al mercado han evolucionado menos positivamente que en El Salvador, pero el recorte del sistema público también ha sido menor.

En Panamá, se produjo una situación de shock: tuvo lugar una fuerte reactivación de la economía (hay que recordar que, con la crisis política, el

PIB había retrocedido casi el 18% entre 1988 y 1989), pero se mantuvieron comprimidos los factores sociales del mercado (alto desempleo y bajos salarios reales), al mismo tiempo que se producía un retroceso del gasto social y de los servicios públicos. Ello hizo que aumentara apreciablemente la proporción de pobreza hasta 1993.

En Nicaragua, el empeoramiento de la situación social ha procedido de una evolución negativa, tanto en los aspectos sociales que dependen del mercado económico (el desempleo ha ascendido hasta un cuarto de la PEA), como en los que se refieren al sistema público. El informe oficial sobre políticas sociales afirma en 1995: «los desembolsos presupuestarios para el gasto social bajaron su participación porcentual respecto al PIB, o sea que el sector social se ha rezagado de la riqueza producida en el país.» Y agrega más adelante: «Al introducir en este escenario la variable dinámica de la población, es obvio pensar que la inversión per cápita en educación y salud sufrió una reducción y que esto lógicamente agudizó las tensiones sociales...». (Ministerio de Acción Social, 1995).

Una situación similar se ha producido en Honduras, aunque con oscilaciones menos pronunciadas en ambos factores. La diferencia con Nicaragua reside en que la situación actual supone en Honduras un retroceso respecto de la existente en la década anterior.

En el caso de Costa Rica, se produjo hasta 1994 un mantenimiento de los aspectos sociales que dependen del mercado y, pese a que el Gobierno conservador habló sobre la necesidad de recortar poderosamente el Estado de Bienestar, ello no fue posible por consideraciones de costo político. En realidad, el deterioro de la situación social no fue tan pronunciado como hubiera tenido lugar en caso de que no se partiera de la existencia de un poderoso sistema de políticas públicas.

Para compensar los efectos sociales del ajuste, los Gobiernos de la Región impulsaron fundamentalmente dos instrumentos: a) la puesta en funcionamiento de los Fondos de Inversión Social, y b) políticas de apoyo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Ambos instrumentos fueron impulsados con el apoyo de la cooperación externa y principalmente con préstamos blandos de la banca mundial y/o para el desarrollo.

La evaluación que hacen todos los sectores consultados en este estudio, acerca del desempeño de estos dos instrumentos, es relativamente positiva en términos de operación y ejecución, pero no lo es tanto en términos de impacto. Es decir, la flexibilidad y la complementariedad de estos Fondos (que reciben diversos nombres en cada país: FIS, FES, FISE, etc.), especialmente cuando construyen infraestructura para otros servicios (salud, educación), los hace bastante operativos en términos de contexto, pero los montos financieros tampoco son altos en términos relativos, por lo que su impacto es finalmente reducido.

Hacia fines del quinquenio, el proceso de reuniones de los Presidentes Centroamericanos, que ya en 1991 creara el Sistema de Integración Centroamericana, se va orientando progresivamente hacia el desarrollo social. De esta forma, en la XVI Reunión de Presidentes en El Salvador (marzo de 1995) se aprueba el Tratado de Integración Social Centroamericana, el cual, si bien ha tenido un relativo desarrollo operativo (coordinado por la Secretaría de Integración Social), recién entra en vigor en 1996, cuando ha sido ratificado ya por tres de los seis Estados firmantes (si bien aún falta el depósito formal de la tercera firma).

En suma, las políticas de ajuste económico, aplicadas con gran intensidad o con mediana intensidad, en toda la región, durante el primer quinquenio de los noventa, han tenido resultados económicos positivos en cuanto al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, pero para impulsar el crecimiento —con efectos socioeconómicos— únicamente han sido efectivas en El Salvador. Mientras tanto, la situación social de toda la subregión se ha deteriorado o ha presentado oscilaciones muy leves en contextos muy deteriorados. Ello es especialmente evidente cuando se miden los aumentos del gasto social —si suceden— en términos relativos: en relación con el desarrollo del PIB y el crecimiento poblacional. Los países más afectados por este deterioro son aquellos donde el recorte de los servicios públicos se ha combinado con un estancamiento de los aspectos sociales que dependen del mercado económico. Es opinión extendida entre los sectores consultados que los instrumentos empleados para evitar el aumento de la pobreza (principalmente fondos de compensación) no han sustituido, en absoluto, la necesidad de impulsar políticas sociales que supongan una verdadera inversión en capital humano, para permitir así un despegue de la región en términos estratégicos.

CAMBIOS EN LA POBLACIÓN FEMENINA CENTROAMERICANA

Para reconocer mejor los cambios sucedidos en las mujeres centroamericanas, durante este primer quinquenio de los años noventa, parece conveniente describir sintéticamente su situación al concluir la pasada década. Dado que, desde las variables demográficas hasta las condiciones de vida, existen diferencias apreciables entre dos países, Costa Rica y Panamá, y el resto de los centroamericanos, parece conveniente tomar en cuenta tal diferenciación en ese examen.

Demográficamente, la población femenina era —al concluir los ochenta— en torno a la mitad de la total, todavía bastante joven (más del 40% tienen menos de 15 años), mitad urbana y mitad rural, que tiende a emparejarse prontamente y a tener un número elevado de hijos (entre cinco y seis

hijos promedio por mujer). Costa Rica y Panamá comparten estos indicadores en cuanto a proporción por sexo, distribución espacial y emparejamiento temprano, pero se diferencian netamente en cuanto a juventud (las menores de 15 años apenas superan el tercio del total) y tienen un número bastante menor de hijos (en torno a tres por mujer).

La composición étnica básica de la región es una mayoría latina (blanca y mestiza), junto a minorías indígenas y negras; pero existen algunas diferencias nacionales: en Guatemala, la población indígena sobrepasa al 40% del total, en El Salvador apenas hay población negra (por no tener Costa Atlántica) y en Panamá hay una sociedad fundamentalmente multirracial.

Las condiciones de vida de las mujeres centroamericanas mostraban en 1989 los indicadores más bajos de América Latina, a excepción de Costa Rica y Panamá. Tres cuartos del total son pobres, un tercio se registra participando en el mercado de trabajo (aunque esa proporción crece apreciablemente desde los años setenta), ocupándose principalmente en los servicios (y en el sector público). Presentan aún elevadas tasas de analfabetismo (entre el 25% de Nicaragua y el 40% de Guatemala) y sus indicadores de salud (esperanza de vida, mortalidad materna y con riesgo, mortalidad infantil, etc.) son los peores de América Latina. Costa Rica y Panamá presentan perfiles muy distintos en este plano: al concluir los años ochenta la pobreza no alcanzaba a un cuarto de su población, tienen niveles de estudios bastante altos (el analfabetismo es del 7% en Costa Rica y del 10% en Panamá) y sus indicadores de salud están entre los mejores de América Latina. Únicamente la participación en el mercado económico presenta un nivel de crecimiento semejante en las mujeres de toda la región.

Al terminar la pasada década, las mujeres centroamericanas encaraban distintas prácticas sociales discriminatorias, que se reflejaban en las legislaciones nacionales. También a ese respecto, las legislaciones de Panamá y Costa Rica eran menos discriminatorias, especialmente en este último país, donde al final de la década se impulsaba una normativa que perseguía la igualdad de derechos y oportunidades. En toda la región se había desarrollado desde mediados de los ochenta un movimiento social de mujeres, compuesto por diverso tipo de organizaciones sociales, que impulsaba la eliminación de la discriminación histórica de las mujeres.

Es necesario mencionar que las condiciones de vida de las mujeres empeoraron en los países con conflicto militar interno, especialmente en aquellos donde el conflicto llegó a afectar apreciablemente la dinámica sociodemográfica, como fueron El Salvador y Nicaragua. En ambos países varió la composición por sexo a favor de las mujeres, y se incrementaron notablemente los movimientos migratorios, tanto internos como hacia el exterior. Especialmente entre los jóvenes, aumentó notablemente la proporción femenina en el mercado de trabajo y en el sistema educativo. Si bien la partici-

pación femenina, en el conflicto militar abierto, fue reducida, fue evidente cómo se incrementó notablemente su esfuerzo por sobrevivirla.

Una vez mostrados los rasgos generales de la población femenina al concluir los ochenta, pueden mencionarse algunos efectos que el primer quinquenio de los noventa ha tenido sobre las mujeres de la región.

En el plano demográfico pueden mencionarse tres aspectos. En los países que superaron la guerra abierta, se ha producido el lento proceso hacia el reequilibrio de la composición por sexos, especialmente en aquellos tramos etarios más afectados por el conflicto. En cuanto a los movimientos migratorios, descendió su ritmo, así como su orientación. Por otra parte, en cuanto a la tendencia observada a fines de los ochenta a la caída de la fecundidad, los últimos registros muestran diferencias nacionales: la caída se ha acelerado en EL Salvador (donde el promedio se situaría en torno a cuatro hijos por mujer) pero no en Nicaragua, Guatemala y Honduras (donde los servicios de planificación familiar han sufrido deterioro). El proceso de reducción continúa en Costa Rica y Panamá, si bien relentizado por el repunte en sectores jóvenes afectados por la pobreza.

En el plano social cabe diferenciar los efectos referidos al mercado económico y los relacionados con el sistema de políticas públicas. Un aspecto negativo que comparten todas las centroamericanas es la caída del empleo público, incluso en El Salvador, donde ha aumentado apreciablemente el empleo total. Este aspecto es importante, dada la alta proporción de empleo público que presenta la PEA femenina. En cuanto al empleo en el sector privado, la participación de la mujer ha seguido creciendo lentamente, a excepción de Nicaragua, donde se han unido el estrechamiento global del mercado de trabajo y el efecto tradicional que tiene el fin de los conflictos militares con el regreso de los hombres al empleo (de hecho, la Encuesta de Hogares de 1993 muestra una tasa de participación femenina menor que la anterior Encuesta de 1985). Este efecto también ha sucedido en El Salvador, pero la ampliación del empleo ha permitido que la tasa de ocupación femenina siga creciendo, aunque se reequilibre la composición por sexo de la PEA nacional.

El otro aspecto negativo que comparten todas las centroamericanas es la caída del gasto social por habitante. Este problema se agudizó en países como Honduras, Nicaragua y Panamá, donde los primeros años noventa vieron un deterioro apreciable en la calidad y cobertura de distintos servicios públicos. Es decir, la Reforma del Estado ha tenido un doble efecto negativo para las centroamericanas: por un lado, se les ha estrechado una fuente de empleo de tradicional importancia para la PEA femenina y, por el otro, se han reducido —en unos países de forma más drástica que en otros— los servicios públicos en aspectos que suponen una ayuda al cuidado de la familia y el hogar (seguridad social, salud, etc.), sin que esa responsabilidad sea más compartida por los varones.

Por otra parte, el principal instrumento utilizado por los Gobiernos de lucha contra la pobreza, los Fondos de Inversión Social, han tenido un efecto contradictorio para las mujeres, según indica un estudio del BID para América Latina (Pollack, 1993). Si bien, en unos casos ha contribuido a compensar de forma directa el deterioro y/o la carencia de los servicios sociales, lo ha hecho considerando a las mujeres como beneficiarias pasivas, y en la mayoría de los casos, en las acciones sobre infraestructura, han beneficiado principalmente el empleo de los varones. En una publicación del PNUD se llega a la siguiente conclusión: «En resumen, las actividades ejecutadas por estos fondos no sólo no han contribuido a resolver el conflicto en el desempeño de papeles de hombres y mujeres, sino que han coadyuvado a la inequidad entre ambos sexos» (Pérez y Pichardo, 1994).

Así, pues, todo indica que —de acuerdo a la propuesta metodológica de INSTRAW— la coyuntura de profundización del ajuste y Reforma del Estado impulsada en este primer quinquenio de los noventa, se ha traducido en un aumento de la cantidad de horas de trabajo diario de las mujeres, también en aquellos países donde han mejorado los factores sociales que dependen del mercado económico. Dicho en breve, si el sobrevivir la crisis centroamericana de los ochenta exigió un mayor esfuerzo de las mujeres, la llegada a las post-crisis de los noventa, enmarcada en el ajuste duro y la Reforma del Estado para mantener los equilibrios macroeconómicos, también requiere de un aumento de la carga para la población femenina. En suma, para las centroamericanas, el dolor de sobrevivir la crisis politicomilitar ha dado paso a un particular esfuerzo para recomponer el desarrollo en convivencia pacífica. En este escenario es en el que se produce la llegada de la coyuntura que introduce en 1993 la preparación de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

LA CONFERENCIA DE BEIJING Y DESPUÉS

Existe consenso mundial en torno a que el desarrollo de políticas para la mujer y la equidad de género, tiene un hito referencial decisivo en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, en setiembre de 1995. También en Centroamérica puede apreciarse la Conferencia de Beijing —y los dos años previos de preparación— como el eje de un giro fundamental en lo que a políticas para la mujer se refiere.

La razón de todo ello guarda relación con el propio objetivo que la ONU estableció para la IV Conferencia. En efecto, el resultado esperado que se decidió para dicha Conferencia, no consistía en un texto declaratorio más, sino en un documento, la Plataforma de Acción, que no es otra cosa que una

matriz para el planteamiento de políticas y planes para la mujer y la equidad de género.

Desde luego, este objetivo fue buscado premeditadamente por la ONU a la vista del proceso seguido por la celebración de las anteriores Conferencias Mundiales. La I Conferencia celebrada en México en el año 1975, fue primordialmente declaratoria, la II celebrada en Copenhague cinco años después, tuvo como resultado una especie de balance de los avances logrados por la mujer, aunque ya en esta II Conferencia se hizo palpable la necesidad de pasar de las palabras a la acción. Por ello la siguiente Conferencia, celebrada en Nairobi el año de 1985, tuvo un resultado distinto: un documento de estrategias que orientara a los Estados en el compromiso para la acción pública a favor del mejoramiento de la condición de la mujer. El propósito era que, estableciendo un documento de estrategias fundamentales, los propios Estados pudieran luego desarrollarlas para concretar políticas y acciones en la materia. Sin embargo, ese presupuesto de partida no resultó muy acertado.

De hecho, al concluir los años ochenta, muy pocos países en la comunidad internacional habían dado pasos sustantivos en esa dirección. Sólo siete países (todos ellos europeos) habían desarrollado políticas consistentes para la igualdad de oportunidades y de esos siete, sólo dos las habían estructurado en un Plan Nacional. En América Latina, un proceso para políticas de esta naturaleza se había iniciado, al cambiar la década, en Argentina y comenzaba a gestarse en Chile.

Ante este flaco resultado, fue creciendo en Naciones Unidas la percepción de que el consenso entre Estados sobre orientaciones estratégicas no era suficiente. Y entonces comenzó a surgir la idea de tomar como referencia los planes nacionales para la igualdad de oportunidades, en ejecución en algunos países, y elevar esa fórmula a nivel internacional, proponiendo así a los Estados el acuerdo sobre un Plan de Acción de dimensión mundial. Cuando la fórmula fue aceptada en principio, se denominó Plataforma de Acción, y se desarrollaron las arduas negociaciones para concretarla.

La aprobación final de la Plataforma de Acción no es otra cosa que un compromiso internacional para el desarrollo de políticas públicas para la equidad de género. De hecho, la Plataforma es, en sí misma, un documento de planificación social. Consta de doce áreas de trabajo: pobreza, violencia contra la mujer, conflictos armados, trabajo y producción económica, salud, educación, medios de difusión, medio ambiente, mecanismos nacionales (institucionales) para el adelanto de la mujer, derechos, poder y toma de decisiones, niña. Cada una de estas doce áreas tiene sus propios objetivos estratégicos, y respecto de cada uno de ellos se definen las medidas que hay que impulsar para alcanzar dichos objetivos.

Una vez aprobada dicha plataforma mundial, ahora se trata de trasladarla a cada país para impulsar las correspondientes políticas y planes naciona-

les. Ahora bien, esta idea general, completamente válida, necesita partir de una comprensión adecuada de las características de la propia Plataforma de Acción.

Ante todo, es necesario recordar la naturaleza del acuerdo. Se trata de una Conferencia, lo que en campo procesal de Naciones Unidas significa una reunión cuyos resultados no son vinculantes sino indicativos. Es decir, los Estados se comprometen a impulsar la Plataforma de Acción en sus respectivos países, pero ese compromiso es más bien interno, consigo mismo, que entre el conjunto de los Estados partes, algo que tendría el valor de norma (sea Tratado, Convención, u otro acto) a incorporar en el derecho internacional positivo.

En cuanto a su contenido, dado que se trata de un consenso con un nivel de avance intermedio, la plataforma mundial no puede ser un instrumento de aplicación directa: los Estados tienen que tomarlo como marco de referencia y aplicarlo a la particular situación de sus propios países. Dicho en breve, la Plataforma es un compromiso que, al compararlo con la situación nacional, puede tener partes de aplicación directa y partes que deban ser adaptadas a las particularidades del país. Pero, desde luego, se trata de un compromiso mucho más concreto para la acción pública que ninguno de los surgidos en las anteriores Conferencias, cuya responsabilidad se asigna a distintos actores, pero fundamentalmente a los Gobiernos (cerca del 80% de las medidas son de responsabilidad gubernamental).

Además de lograr un compromiso para la acción, la IV Conferencia Mundial ha tenido una significación agregada: ha provocado una aclaración de la temática, incluso entre los sectores más refractarios. Antes de Beijing, para proponer la realización de políticas, planes o proyectos para la mujer y la equidad de género, era necesario en primer lugar justificar la discriminación histórica de las mujeres. Después de Beijing, cuando todo el mundo acepta la existencia de tal discriminación y la necesidad de erradicarla, la cuestión central ya no es el qué ni el por qué, sino el cómo desarrollar esas políticas con eficacia.

Así, la Conferencia de Beijing ha supuesto una coyuntura de apreciable impacto en los poderes públicos de los Estados, en el conjunto de la comunidad mundial. En general, dichos Estados han aceptado la necesidad de traducir su compromiso en Beijing en políticas y planes de acción para la equidad de género. Ese impacto también ha tenido lugar en Centroamérica, donde dos países llegaron a la IV Conferencia habiendo iniciado ya el lanzamiento de políticas públicas (Costa Rica y Panamá) y el resto ha creado espacios para el esfuerzo en tal sentido. Es decir, la concentración de esfuerzos en tal dirección que se aprecian en Centroamérica entre 1994 y 1996 no podrían entenderse sin examinar la crucial coyuntura que determinó la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

LAS POLÍTICAS PARA LA MUJER EN EL PLANO CONCEPTUAL

El hecho de que el resultado de la Conferencia de Beijing sea una matriz de planificación social (Plataforma de Acción) facilita bastante la definición precisa de políticas para la mujer y la equidad de género. Sin embargo, todo indica que aún resultan útiles algunas precisiones conceptuales cuando se habla de políticas al respecto.

Ante todo, recordar lo dicho en cuanto a que, si bien es cierto que, en sentido estricto, políticas para la mujer no tienen forzosamente que contener el enfoque de género, no es menos cierto que, hoy día, cualquier evaluación sobre la existencia o no de políticas para la mujer debe contemplar esa perspectiva.

En cuanto a su definición sustantiva, tiene especial importancia aclarar los términos, cuando se habla de la existencia o no de políticas para la mujer o para la equidad de género, precisamente por la materia de que tratan. Es decir, si se tratara de hablar de políticas económicas o de políticas de salud, o de empleo, quizás no sería necesario aclarar de qué se está hablando. Pero la falta de experiencia, por un lado, y la tradicional tendencia a considerar los asuntos de género como temas no prioritarios (cuando no carentes por completo de entidad), producen varios tipos de confusiones cuando de políticas para la mujer se trata.

Así, puede darse la paradoja de encontrar un planificador que, en general, distingue muy severamente cuándo se puede hablar de políticas y cuándo de programas o de proyectos, pero, sin embargo, cuando se enfrenta a la acción social de género, confunde fácilmente el desarrollo de cuatro proyectos dispersos con la existencia de políticas al respecto. La lógica interna de esta paradoja está clara: sólo los temas serios requieren de una severa distinción o, peor aún, sólo los temas serios requieren de políticas (dignas de tal nombre).

Por esa razón, para evitar imprecisiones, parece conveniente mantener los criterios elementales de planificación, igualmente cuando se quiera evaluar políticas para la mujer y/o la equidad de género. Es decir, no puede hablarse de políticas cuando lo único que hay es una nube de programas y proyectos, que generalmente afectan a sectores puntuales de la población, con orientaciones muy diversas y sin proyección estratégica. La existencia de políticas requiere una voluntad de perseguir objetivos de mediano y/o largo alcance, que afecte a sectores amplios de la población y haga que el desarrollo de programas y proyectos posea una estructura coordinada.

Ese carácter estratégico que tienen las políticas puede obtenerse mejor a través de planes nacionales, que buscan una acción más armónica de líneas de trabajo. Pero también puede darse el desarrollo de políticas sec-

toriales que, sin la existencia de un Plan Nacional, se vayan agregando en el tiempo para perseguir esos objetivos estratégicos. Dicho brevemente, pueden existir políticas sin que se articulen en un Plan Nacional, pero que orienten a medio y/o largo plazo un conjunto de programas y proyectos articulados. Es decir, algunos países han impulsado una política de empleo para la mujer y un año más tarde una política de educación con equidad de género, que afecta a casi todo el sistema educativo, y así sucesivamente; mientras en otros países se ha preferido implementar un Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, que articule al mismo tiempo todos esos sectores. En ambos casos, puede hablarse de la existencia de políticas dignas de tal nombre. No así cuando sólo se desarrollan programas y proyectos en mayor o menor número.

La propia naturaleza estratégica de las políticas hace que estas tiendan a ser de carácter público. Es decir, resultaría ilógico que un tema adquiriera prioridad en la realidad social como para dar lugar al diseño de políticas y los poderes públicos se mantuvieran al margen. Si el Estado es democrático y la temática social es relevante, todo indica que se articularán rápidamente demandas de actuación públicas en tal sentido. De hecho, no es por casualidad que cerca del 80% de las medidas de la Plataforma Mundial sea responsabilidad asignada a los Gobiernos.

Ciertamente, pueden definirse políticas desde otros actores, como, por ejemplo, coordinadoras de organismos no gubernamentales o bien grandes agencias de cooperación, pero es difícil que adquieran verdadera relevancia nacional sin la intervención activa o normativa de los poderes públicos (a menos que se esté en una situación de doble poder o de sustracción de la soberanía en un país con autoridades legítimamente constituidas).

En todo caso, el origen de las políticas no cambia los criterios ya vistos sobre su naturaleza estratégica. Es decir, para que exista desarrollo de políticas, tiene que darse su proceso completo: diseño, decisión, ejecución y evaluación de las mismas. En suma, una política diseñada con rigor pero que no pasa a los otros estadios, se transforma en un texto escrito sin más valor que a beneficio de inventario. Por otra parte, si una política es implementada mediante acciones de naturaleza estratégica (lo que implica algún nivel de decisión de los poderes públicos), sigue siendo una verdadera política, más allá de que, en su origen, haya sido diseñada por una agencia o por una ONG.

Ahora bien, además del diseño de políticas dirigidas directamente a la mujer o a la equidad de género, es necesario tomar en consideración su relación con el resto de las políticas públicas. De hecho, a fines de los años ochenta tuvo lugar una discusión en torno a si era necesario desarrollar específicamente políticas para la equidad de género o bien era mejor introducir la perspectiva de género en el conjunto de las políticas nacionales.

Esa discusión ha evolucionado en el sentido de tratar de no hacer incompatibles las dos vías de avance. Mas aún, si bien el objetivo último es lograr la transversalidad del enfoque de género en todas las políticas públicas, ya hay pocas dudas de que es necesario iniciar ese proceso a través de una política visible que afecte los distintos sectores, pero que tenga su orientación autónoma. Y en ese sentido, no hay duda de que los Planes Nacionales de Acción para la Igualdad de Oportunidades, son el instrumento más efectivo, tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la visibilidad.

LA VERSIÓN NEOLIBERAL DEL AJUSTE Y LA REFORMA DEL ESTADO

Durante los años ochenta, las políticas de ajuste se extendieron por toda la Región, mas allá de que sus efectos visibles fueran diferentes en cada país. En Centroamérica, como ya se ha señalado, estuvieron opacadas, incluso desde el punto de vista del aparato público, por la crisis políticomilitar, para hacerse luego más visibles desde el inicio de los años noventa.

Si en los últimos quinquenios resurge la preocupación declaratoria sobre lo social, es porque desde distintas agencias, incluso desde la banca mundial, se quiere poner límites a las evidentes consecuencias sociales del ajuste, precisamente en la antesala de la ingobernabilidad. Es por eso que el debate sobre las políticas sociales, debe relacionarse con el debate sobre los modelos de Estado.

Existen, a nuestro juicio, dos modelos de Estado que no son propicios para el desarrollo de las políticas sociales y, en particular, para las políticas sobre la equidad de género. Por un lado, el modelo que se acerca mucho a lo que frecuentemente se ha denominado «democracia formal». Este modelo se basa en una democracia representativa donde se elige democráticamente al Gobierno, pero una vez realizada la elección tiene lugar una separación rígida entre gobernantes y gobernados, que se mantiene hasta el siguiente acto electoral. No creo que sea necesario argumentar mucho acerca de las dificultades históricas que presenta este modelo en América Latina.

El otro modelo negativo es el que se propone desde la perspectiva neoliberal. Este supone la elección democrática del Gobierno, aunque no tanto sobre la base de su programa. Con posterioridad se dividen las políticas públicas entre el área económica y el área social. Las políticas económicas se tecnifican y se alejan de los ojos del público, mientras las políticas sociales se negocian con la sociedad civil. Este modelo permite responsabilizar al Gobierno del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, frente a las agencias financieras internacionales, mientras que reparte la responsabi-

dad de las políticas sociales entre el Gobierno y la sociedad civil. Dicho modelo, además de fragilizar la democracia, ofrece el espejismo de la participación civil sin responsabilidad gubernamental.

Existe, sin embargo, una tercera alternativa que, basada en la democracia representativa, permite sin embargo la participación de la sociedad civil, sin disolver la responsabilidad gubernamental. En este modelo, los ciudadanos votan según los programas, que luego son capaces de dar seguimiento. Aquí, la sociedad civil participa en varios planos. Por un lado, participa en el afinamiento y en el rediseño de aquellos programas que necesiten ajustarse. Por otra parte, participa en la ejecución sobre el terreno de los programas. Pero, sobre todo, participa en el control y seguimiento de las políticas gubernamentales, combinando negociación y presión ante los poderes públicos. En breve, la sociedad civil asume la responsabilidad de participar organizadamente, sin que ello signifique la difuminación de la responsabilidad gubernamental.

Ahora bien, esta tercera opción es una posibilidad a construir. En la actualidad, la tendencia neoliberal en el Estado, cuando se pasa al mundo concreto de las cifras, y se trata de incluir en el presupuesto nacional a Mecanismos Nacionales fortalecidos, se elevan voces que reclaman la necesidad de ser coherentes con las políticas de reducción del Estado. De igual manera, cuando se diseñan planes para la equidad de género, se choca con el recorte de los servicios públicos.

Ciertamente, esta óptica neoliberal muestra la idea simple de que reformar la Administración Pública no es más que podar todo lo que se pueda la máquina estatal, excluyendo la idea realmente modernizadora del aparato público.

Existe ya suficiente literatura que muestra que modernizar el Estado significa, ciertamente, desprenderse de aquellas funciones que ya no le corresponden, pero también ir asumiendo aquellas problemáticas nuevas que surgen de la realidad social. No atender normativa e institucionalmente la protección del medio ambiente desde la Administración Pública, es en realidad un falseamiento del desarrollo sostenible. Una situación similar sucede con la discriminación por razones de género. Un Estado moderno en América Latina debe destinar recursos al medio ambiente y a la equidad de género, si quiere pasar del discurso a la política pública en los temas emergentes.

Ciertamente, el diseño y funcionamiento de las instituciones para las nuevas problemáticas no puede hacerse ya con la alegre tentación burocrática de los años sesenta y setenta. Las nuevas instituciones deberán ser eficaces, de alta competencia técnica y no expansivas en su desarrollo administrativo y de personal. Pero una cosa es eso y otra que el Estado de una sociedad democrática deje de atender los problemas que surgen de la realidad social.

Por otra parte, la Reforma del Estado debe de incorporar de manera directa la perspectiva de género. El recorte del empleo público no puede

hacerse al margen del estudio de cómo ello afecta a las mujeres. De igual manera, cuando se hagan los cálculos para la reducción de un servicio público, es necesario tomar en consideración cómo ello afecta a las relaciones de género, porque podemos estar «ahorrando» recursos hoy y mediante la combinación de pobreza y desintegración familiar, hipotecando la vida de las generaciones del futuro.

Cuando se adopta este tipo de política, y se quiere hacer compatible con una acción a favor de la mujer, esto sólo parece factible cuando se trata de un programa focal, con un costo específico. Pero cuando se desarrolla un Plan Nacional de Acción, de tipo transversal, tal y como se estipula en la Plataforma de Acción surgida en Beijing, ello implica la necesidad de develar la naturaleza del ajuste y la Reforma del Estado. Se trata de una contradicción muy difícil de manejar.

En suma, no es cierto que tomar en consideración la variable género impida realizar el ajuste para obtener los equilibrios macroeconómicos, pero es indudable que incorporar la perspectiva de género, hace menos compatible la perspectiva neoliberal del ajuste duro y la reforma ciega del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRGIN HAYDÉE (comp.) (1995). *Acción pública y sociedad: Las mujeres en el cambio estructural*. CEADEL, Argentina.
- GARCÍA QUESADA, ANA ISABEL (1996). «Ajuste Estructural y Políticas de Género». En: *Revista Centroamericana de Economía*, N° 46. Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo. Mayo a Diciembre.
- GARCÍA QUESADA, ANA ISABEL Y GOMÁRIZ MORAGA, ENRIQUE (1990). *Mujeres Centroamericanas* (2 Tomos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GOMÁRIZ MORAGA, ENRIQUE (1996). *Las políticas para la Mujer en Centroamérica 1990-1995*. Banco Centroamericano de Información Económica (BCIE) y la Secretaría de Integración Social (SISCA).

IV

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS

JORGE CARPIO
IRENE NOVACOVSKY

El objetivo de este documento es presentar algunas reflexiones alrededor de los problemas que plantea la construcción de una nueva institucionalidad pública de lo social, a partir de los cambios producidos en los últimos años en la configuración de la sociedad y en su dinámica de funcionamiento, como resultado del proceso de modernización económica y de reforma del Estado realizados en Argentina en esta década.

Como no podía ser de otra manera estas reflexiones se limitan al caso argentino, en tanto que hacerlas extensivas a otros países de la Región, escapa totalmente a nuestras posibilidades.

Desde los primeros años de los noventa, Argentina ha realizado profundas transformaciones en su economía, clausurando el ciclo de acumulación relativamente cerrado y articulado alrededor del Estado, con el comienzo de un nuevo ciclo basado en la apertura económica y centrado en el mercado. Entre otros aspectos, la profundidad de estas transformaciones ha significado redefinir el papel del Estado en la sociedad y la economía y el carácter de las articulaciones entre las esferas de lo público y lo privado, provocando modificaciones importantes en los posicionamientos y en las prácticas políticas, sociales y económicas de los distintos actores y grupos sociales, así como en los sistemas de valores, creencias y expectativas de la población del país.

Las condiciones del contexto internacional y el generalizado consenso a favor de las reformas, por parte de la mayoría de la población y de las fuerzas políticas, permiten suponer que muchos de los aspectos centrales de las mismas son por ahora irreversibles y definen el marco para pensar las alternativas de ordenamiento social que el país pueda darse en el futuro.

Como todo parece indicarlo, estamos asistiendo a una etapa de renovación profunda del capitalismo, que esta dando inicio a un nuevo ciclo de acumulación a escala mundial.

Si cada etapa histórica tiene algunos rasgos centrales que la definen y le dan unidad, es muy posible que la que estamos iniciando se caracterice por

la centralidad del papel del Mercado en la organización y el funcionamiento de las economías. Sin embargo, aun cuando en esta etapa los países puedan compartir esa característica común en la organización de sus economías, la experiencia histórica nos permite suponer el progresivo desarrollo de diferentes formas de resolver las relaciones de la dinámica económica con la Sociedad y el Estado.

La historia del capitalismo es la mejor demostración de la variedad de formas y modelos que ha sido capaz de adoptar en cada etapa y coyuntura histórica, para acomodarse funcionalmente a las particularidades nacionales. Basta recordar al respecto las diferencias entre el capitalismo renano y el anglo sajón, (M. Albert. 1992) adoptadas en Europa y Estados Unidos en el período de auge de las políticas de corte keynesiano. Este reconocimiento es que ha hecho posible identificar a la diversidad, como uno de los secretos de la vitalidad del capitalismo que le permite proyectarse hacia el futuro.

Esa perspectiva es especialmente importante en estas circunstancias, en las cuales la modernización casi compulsiva de las economías y los mercados, parecen estar destruyendo las especificidades culturales e históricas de cada país y pueden llevarnos a aceptar la idea reduccionista de un «único camino posible» para la organización futura de nuestras sociedades. Muy por el contrario, lo predecible es esperar que a medida que se asiente y madure el proceso de modernización, la estabilidad del mismo va a depender en forma directa de la posibilidad de que cada país contribuya desde sus experiencias y especificidades sociales, culturales y económicas a definir el perfil de la sociedad globalizada del próximo milenio. (Alain Touraine, Argentina –1996–).

A partir de esos antecedentes, las transformaciones realizadas en el país deben interpretarse como la apertura de un proceso abierto en varias direcciones, y en el cual el país va a tener que resolver las formas finales que decida adoptar para la organización de la sociedad y la economía y participar creadoramente en el proceso de globalización .

Este documento recoge algunas reflexiones con que se pretende aportar al debate de estos temas, que sin lugar a dudas forman parte de la agenda social de este fin de siglo.

La presentación está organizada en dos partes. En la primera se analizan el impacto de las transformaciones económicas en la estructura social y en sistema institucional de políticas sociales públicas de Argentina, para plantear la necesidad de acompañar esas reformas con un nuevo paradigma institucional de políticas sociales. En la segunda parte se presenta el Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, como ejemplo de una experiencia de la nueva institucionalidad pública de lo social que se pretende construir en el país.

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

Las condiciones previas

Durante el Gobierno peronista (1945/55) la Argentina logró algunos avances importantes en los principales indicadores de crecimiento económico y desarrollo social, que le permitieron posicionarse entre los pocos países de la Región que para entonces se caracterizaron por poseer una estructura social relativamente integrada y homogénea.

Como país de industrialización temprana y con oferta relativamente escasa de mano de obra, en comparación con otros países del continente, la adopción del modelo de sustitución de importaciones, en un contexto internacional favorable, creó condiciones para un acelerado proceso de crecimiento de la economía urbana, con mercados de trabajo fuertemente institucionalizados, apoyados en la generalización del sindicalismo, en una legislación laboral protectora y en el desarrollo de la administración del trabajo por parte del Estado.

A partir de esas condiciones, el mercado de trabajo se constituyó en la base de los mecanismos de integración social de la población, convirtiendo al empleo en la puerta de acceso a la participación en la actividad productiva y en los sistemas institucionales para la participación y el ejercicio de la ciudadanía, social y política.

Si bien ya desde los primeros años de la década de los sesenta el modelo mostraba síntomas claros de progresivo agotamiento, entró en su crisis final durante los ochenta, desencadenando fuertes tendencias desestructuradoras del orden social, que afectaron con particular énfasis las bases mismas del sistema integrador, al poner en crisis el mercado de trabajo y el edificio de participación y protección social construido sobre aquel.

En ese período el impacto de esa crisis se tradujo en la caída de la salarización y la desindustrialización del empleo, en la terciarización de las ocupaciones y la disminución del empleo, especialmente en los grandes establecimientos, en el aumento del cuentapropismo y el crecimiento de la ocupación en la pequeña y microempresa, principalmente informal. (Carpio, J. Orsari, A. 1989).

Simultáneamente crecieron el desempleo abierto y el subempleo, con cambios significativos en su composición y duración y se incrementaron el empleo precario, la informalidad y las «ocupaciones de refugio».

Sumadas a estas tendencias de evolución del mercado laboral, se profundizó la apertura y dispersión del abanico salarial, con distancias significativas en las remuneraciones del trabajo por sector, rama y tamaño de estableci-

miento, que motorizaron la fragmentación de la oferta y la segmentación de los mercados ocupacionales. (Becaria, L. Orsati, A. 1985 Palomino, H. 1985. Cortez, R. 1992).

Como resultado de estas condiciones se resintieron fuertemente los servicios sociales y la redistribución social ejercida por el Estado, financiados en su mayor parte por aportes patronales y las contribuciones de la masa salarial. Los sistemas de seguridad social —salud y jubilaciones— fueron afectados estructuralmente en su capacidad operativa por la fuerte evasión de los empresarios sobre las contribuciones del salario, por la disminución del número de aportantes y la caída de los ingresos del trabajo. (Marshall, A. 1988).

La suma de estos factores provocaron la crisis de las instituciones del Estado Benefactor y el retiro progresivo del Estado de sus funciones niveladoras, con sus efectos en el deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población y la ampliación y diversificación de las situaciones de pobreza y desestructuración social.

Como efecto de estos procesos se acentuaron las diferencias entre los distintos grupos sociales, profundizando las desigualdades en el acceso al empleo, a los ingresos y a la seguridad social, modificando la estructura social con corrimientos hacia los extremos de diferentes grupos y sectores, la fragmentación de las capas medias y bajas y el empobrecimiento generalizado de la población. (Minujín, A. 1992).

La situación social en los noventa

En los noventa, Argentina inició la transformación de su economía con la aplicación de un conjunto de medidas —privatización de las empresas públicas, apertura de la economía, liberación de los precios de los diferentes mercados, ajuste y saneamiento fiscal, reforma administrativa del sistema tributario—, destinadas a centrar la actividad económica alrededor del mercado.

Como ocurrió en otros países que aplicaron programas similares de ajuste y estabilización económica, los resultados iniciales de esas medidas posibilitaron el control de la inflación y un fuerte crecimiento del PBI, el incremento de la productividad, del empleo y el aumento de los recursos fiscales, con una disminución considerable de la pobreza y mejoras importantes en los niveles de distribución del ingreso que favorecieron especialmente a los estratos sociales medios y más bajos.

Entre 1991 y 1994 el PBI creció 23%, se incrementó el empleo en un 4% y la pobreza disminuyó del 25 % al 17%. En ese mismo período la inflación cayó desde el 1000% anual, alcanzado en 1989, al 3%. Aun cuando la buena performance de la economía y particularmente el control de la inflación repercutie-

ron favorablemente en mejorar la situación del mercado laboral y los niveles de pobreza, el comportamiento posterior de estos indicadores como resultado de la caída del crecimiento del PBI provocada por impacto del efecto tequila, puso rápidamente de manifiesto los graves problemas estructurales del mercado de trabajo del país y las insuficiencias de las políticas adoptadas para solucionarlos. Durante 1995, en pleno efecto tequila, el PBI cayó un 4.4, el desempleo creció hasta alcanzar niveles del 18%, sin precedentes históricos en el país, la pobreza volvió nuevamente a aumentar, afectando a los hogares de las capas medias y bajas, con la caída de los ingresos familiares, el incremento de la precariedad y de la desocupación, particularmente de los jefes de hogar y de los jóvenes que procuran acceder al empleo para compensar el deterioro en los ingresos de los hogares. (Tokman,V. 1996. Becaria y Lopez.1996).

Como resultado de esa situación, el panorama social de los noventa expresa la conflictividad propia de una época de cambio que arrastra un comprometido y prolongado déficit estructural.

Por un lado, es el resultado de las tendencias que desde hace más de una década operan en la desarticulación del orden social construido a partir del modelo de industrialización anterior. Por otro lado, expresa los impactos sociales de las políticas de reconversión económica y de reforma del Estado aplicadas en forma más reciente para inaugurar la transición a una economía de mercado abierto.

La combinación de estos factores ha colocado en la superficie de la sociedad, las fracturas y los reacomodamientos de las distintas clases y grupos sociales afectados diferencialmente por esos procesos, según las características de su posicionamiento social y sus capacidades para adaptarse favorablemente a los cambios producidos.

Esta situación parece estar dando curso a la configuración de una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la desigualdad, a la generación de nuevas formas de pobreza y a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores.

Un elemento central para captar la lógica de esos procesos son los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo, afectado por graves desajustes en los niveles y condiciones del empleo por el efecto combinado de las políticas de modernización y las distorsiones acumuladas en décadas anteriores en su composición y funcionamiento.

Entre esos cambios se pueden destacar como los más relevantes: El considerable aumento del volumen de la fuerza de trabajo, particularmente en el área del Gran Buenos Aires y el crecimiento del desempleo abierto y el subempleo.

Por una parte, el incremento de las tasas de actividad de la población, que elevó la oferta de empleo a niveles superiores a los registrados anteriormente en el mercado ocupacional, fue en gran parte protagonizado por el

segmento femenino, que buscó compensar la pérdida de ingresos ocasionada por el desempleo de los jefes de hogar varones. Por otra parte, el crecimiento de los niveles de subutilización laboral, por desempleo abierto y subempleo es el resultado de la combinación de diferentes factores, entre los que se cuentan el incremento ya señalado de la oferta de trabajo, a la que se agregó la pérdida de puestos de trabajo por efecto de la apertura económica, en los establecimientos medianos y más chicos y por los programas de racionalización y ajuste aplicados por las empresas privatizadas y algunos organismos del sector público.

Paralelamente, los programas de reconversión productiva aplicados por las empresas más grandes para incrementar la productividad, a partir de la modernización tecnológica con poca expansión de los planteles laborales —debido entre otros aspectos al incremento del precio relativo de la mano de obra y a la rigidez de la legislación laboral para alentar la creación de empleos—, fueron factores que en su conjunto limitaron fuertemente la capacidad de la economía para generar los empleos necesarios para absorber el crecimiento de la oferta y compensar la pérdidas de los puestos de trabajo provocados por las políticas aplicadas. (Min. Trabajo, 1996, Becaria, 1996).

Sumadas a esta combinación de factores, la estabilización de la economía tuvo como efecto transparentar los graves problemas ocupacionales acumulados a lo largo de más de una década en el mercado de trabajo y en alguna medida ocultos o postergados en su resolución por el espejismo inflacionario.

Muchos de estos problemas, como el desempleo oculto, el sobrempleo público y en el sector privado, la obsolescencia de calificaciones laborales, entre otros, emergieron rápidamente a la superficie por efectos de las medidas de control de la inflación, incrementando fuertemente los niveles de crecimiento del desempleo abierto y del subempleo. (SIEMPRO, 1996).

Adicionalmente, las medidas adoptadas para la desregulación del mercado laboral han colaborado en ampliar las diferenciaciones por ingresos y condiciones laborales, según la productividad del puesto de trabajo en la rama, el sector, la calificación o el tamaño de establecimiento, ampliando la brecha que separa a los ocupados según las condiciones y características de su inserción laboral.

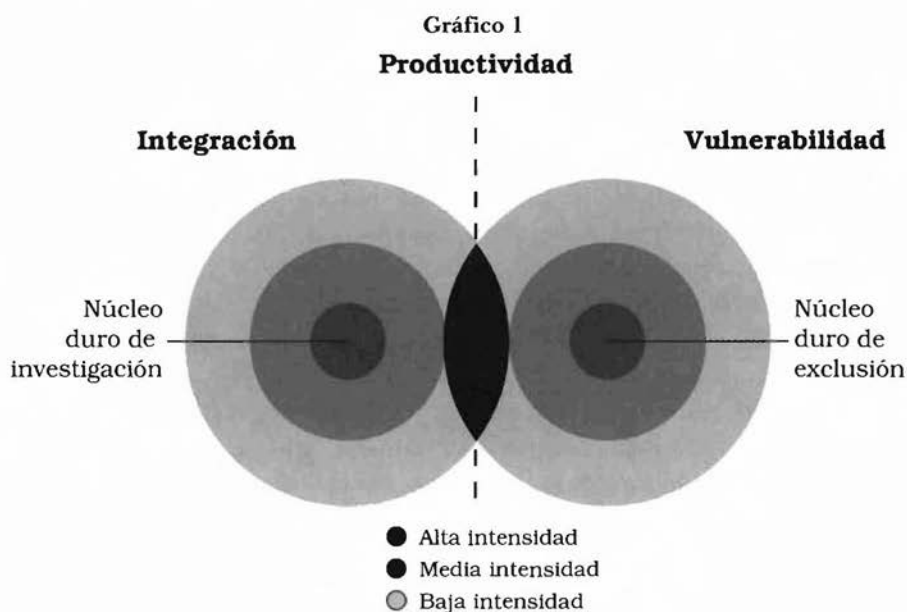
El conjunto de estas condiciones de funcionamiento del mercado laboral, han favorecido el crecimiento del trabajo eventual y la precarización del empleo para un amplio sector de ocupados. En ese mismo orden los cambios en los perfiles de la demanda han tenido como efecto profundizar los límites que dividen y separan a la población ocupada de la no ocupada según sus atributos personales de edad, sexo, educación, calificaciones y capital social, ampliando las barreras que limitan el acceso al empleo a los más pobres y menos calificados.

Considerando esas situaciones, los procesos que afectan las condiciones de participación en el mercado de trabajo han afectado en forma directa el perfil de la estructura social, habida cuenta la íntima correspondencia existente entre las características de la inserción de la población en las actividades económicas y su posición en la estructura social.

Como es sabido para la gran mayoría de la población el empleo constituye la principal fuente de ingresos y representa el vínculo prioritario de pertenencia y participación en el colectivo social. A partir de esa característica la inserción ocupacional se constituye en la base de los vínculos que forman la trama del tejido social y definen su fortaleza integradora. (Alvarez, F. 1995. Castel, 1995).

Para esa gran mayoría, las características de la inserción ocupacional determinan la naturaleza y condiciones del posicionamiento social, las posibilidades de satisfacción de necesidades esenciales y de participación social y política en la vida ciudadana. Más aun, como lo han demostrado diferentes estudios al respecto, las condiciones de participación en la actividad económica influyen decisivamente en la estructura y composición de los hogares y determinan las características que asumen la evolución de los ciclos vitales de sus miembros. (Ponce, A. 1985).

Por esas razones la degradación de los vínculos laborales de la población cuestiona seriamente la capacidad integradora de la sociedad y pueden dar origen a procesos de disolución o ruptura del tejido social que generalmente pueden desembocar en la exclusión o separación de los grupos o sectores afectados por esas condiciones.



¿Hacia una sociedad dual?

Argentina, al igual que muchos otros países del continente, ha definido el camino para la modernización de su economía, poniendo al Mercado como eje articulador del funcionamiento del sistema económico y de la producción de riqueza... En un mundo que marcha aceleradamente a la globalización de la sociedad y los mercados, el país enfrenta el reto de definir una nueva articulación en una economía mundial dominada por la alta productividad y la competencia.

Aceptar el desafío supone afrontar los riesgos y ventajas que impone la participación en el nuevo paradigma social y productivo. Este ha desestructurado las formas habituales de producir y las condiciones de participación de la población en las actividades económicas, imponiendo ritmos, destrezas y calificaciones cada vez más selectivas, que amenazan «dejar afuera» a amplios sectores de la población no preparados para adecuarse a esas prácticas.

La nueva productividad, y los sistemas de códigos, transacciones y valores construidos en su entorno, han establecido un hiato de diferenciación en el sistema productivo global, que divide y separa a la población y a las empresas, articuladas a los núcleos de productividad internacionalizada, de aquellas otras empresas y sectores de la población que permanecen al margen de los núcleos de productividad modernizadora, por incompetencias o limitaciones, a veces estructurales.

Como resultado de estos procesos, se empiezan a perfilar en la estructura social, dos esferas diferenciadas de integración de la población, separadas por la calidad y fortaleza de los vínculos de participación de sus miembros, tanto en la actividad productiva como en los sistemas de integración social, política y cultural

Por un lado las reformas realizadas en el país, para emprender la transición a la economía de mercado, han generado como anteriormente se señaló, nuevas situaciones de vulnerabilidad para un sector creciente de la población, debilitando sus vínculos de integración social y económica con el colectivo social de pertenencia, por efecto del deterioro de las condiciones ocupacionales y de sus posibilidades de acceso al ingreso.

Simultáneamente para otro sector importante de la población, vinculado con la esfera de modernidad social y productiva, desarrollada al impulso de los procesos de rearticulación de la economía del país con el mercado internacional, las reformas se han traducido en mejoras significativas en su situación de empleo, de ingresos y de condiciones generales de vida, en gran medida equiparables a la de los estratos internacionalizados de los diferentes países.

Esta situación, que atraviesa, separa y fragmenta a las distintas clases, grupos y sectores sociales, apunta a configurar una sociedad heterogénea y diferenciada en “ciudadanos plenos” y “ciudadanos de baja intensidad”, a partir de las condiciones de participación social de sus miembros en una u otra esfera de integración.

A partir de esas condiciones, la sociedad parece funcionar a dos velocidades, según se trate de la esfera de la vulnerabilidad o de la de integración. Un sector de la población participa y funciona al ritmo de la productividad internacional, en la producción y circulación de bienes y servicios, materiales, simbólicos y financieros, que caracterizan la globalización de la sociedad y los mercados. A su lado, otro sector de la población funciona al ritmo impuesto por la baja productividad que caracteriza las actividades que permanecen al margen de esos procesos.

Alrededor de cada una de estas estructuras se configuran sistemas de intereses, de valores y creencias que organizan «culturas» y «espacios» diferenciados que definen las distintas formas de vivir, producir, trabajar, y morir de los miembros de una u otra esfera o sector de la sociedad.

Con una morfología social fracturada por el hiato de productividad que las separa en dos esferas de pertenencia, diferenciadas por la calidad y fortaleza de sus vínculos integradores, se torna necesario redefinir las orientaciones y los contenidos de las políticas de integración social, que deberían aplicarse para garantizar la construcción de condiciones eficaces de ejercicio de la ciudadanía para toda la población.

Un nuevo pacto social

En su momento, el sistema institucional de políticas sociales públicas construido en clave keynesiana, operó como un mecanismo privilegiado de integración social y política de la población. El desempeño, relativamente eficaz, de sus funciones socialmente niveladoras y redistributivas, abrió el camino para la construcción de la ciudadanía social a la mayoría de la población. (Cotarelo, R. 1990).

Los regímenes de salario negociados colectivamente entre patrones y trabajadores, el salario familiar, las pensiones de retiro, los subsidios de desempleo, las políticas educativas y de salud, entre otros, representaron, más allá de sus defectos y distorsiones, un sistema de mediaciones entre el Mercado y la Sociedad, garantizado por el Estado para facilitar a la población el acceso a los bienes sociales, entiendo por tales aquellos que «definen su capacidad para funcionar en el sistema social» (A. Sen. 1985).

Esas instituciones representaron el establecimiento de un sistema de transferencias entre patrones y trabajadores, que actuó como resultado y sostén

del pacto de gobernabilidad entre el capital y el trabajo, posibilitando la legitimación social del modelo industrialista.

Instaladas en el núcleo central del conflicto social, esas instituciones facilitaron la canalización regulada de la pugna de intereses y de la conflictividad emergente de la lógica de funcionamiento del sistema, poniendo límites consensuados al enfrentamiento. Como señala E. Andersen (1983), la lógica regulatoria de las relaciones laborales del «Estado Benefactor» apuntan a la desmercantilización del trabajo, sin que ello quiera decir necesariamente su erradicación como mercancía. Sin embargo, el grado de avance o retroceso en esa dirección, en cada momento o circunstancia, expresa las condiciones y posibilidades de las fuerzas del capital y del trabajo para dirimir este conflicto en una u otra dirección.

En la nueva etapa de desarrollo capitalista —signado por un avance considerable de la ciencia y la técnica aplicada a la producción, por la globalización económica y el predominio de la lógica del mercado—; los avances en la desmercantilización del trabajo actúan como un límite para el despliegue internacional del capital, sometido como está a la lógica implacable de la movilidad y la competencia.

Estas condiciones han servido para justificar el desmontaje de sistema de regulaciones laborales encargado de mediar las relaciones entre capital y trabajo, debilitando fuertemente la calidad y fortaleza de los vínculos de participación de la población en el empleo y en las actividades económicas, con sus consiguientes efectos en el deterioro de las condiciones de vida de la población afectada por esos procesos.

Por esas razones, la crisis del mercado de trabajo y el desmontaje de los sistemas y mecanismos de protección y seguridad social son dos aspectos complementarios del mismo proceso de modernización productiva que redefine los términos y condiciones de las relaciones entre el capital y el trabajo que garantizaron la gobernabilidad y desarrollo del modelo industrialista.

A partir de esas condiciones, las transformaciones del paradigma productivo tornan necesario definir y asentar sobre nuevas bases de consenso la gobernabilidad global del sistema, y desarrollar una institucionalidad pública que sea capaz de contener y regular la complejidad de los conflictos de intereses de los distintos grupos sociales —afectados diferencialmente por la oleada modernizadora— con principios de equidad y justicia para toda la población.

Ciudadanía y políticas sociales

Para los clásicos de la economía, la lógica subyacente al modelo de acumulación, operaba incorporando subordinadamente a la población a su dinámica de expansión y movimiento. Ese proceso determinaba la formación

de mercados de trabajo en los cuales se establecían las condiciones y posibilidades de incorporación de la población a las actividades económicas, en función de las necesidades de reproducción del capital y de las características de disponibilidad de la oferta laboral.

En ese contexto las instituciones del Estado Benefactor operaban regulando las pautas y condiciones de la dinámica de inserción, suspensión o retiro de la oferta laboral, garantizando su reproducción y disponibilidad permanente para el capital. (Gosta Esping .Andersen 1990).

En las nuevas condiciones de funcionamiento del sistema económico, el Mercado tiende a operar con una lógica excluyente, que aparta o deja fuera del mismo a amplios contingentes de la oferta laboral disponible. En ese contexto las instituciones del modelo de Estado Benefactor construido en el país, aparecen totalmente insuficientes o incapaces de contrarrestar esa dinámica excluyente, que cuestiona sus propias bases de sostenimiento, a partir de las alteraciones que le provocan su dependencia de las condiciones de funcionamiento de los mercados laborales.

Esta situación plantea la necesidad de repensar las claves de organización de un nuevo sistema institucional de políticas sociales públicas que sea capaz de evitar las fracturas sociales que provoca la lógica excluyente del sistema, traducida en desempleo, precariedad, pobreza y exclusión.

Abordar esta tarea remite a revisar el carácter de las relaciones entre el Mercado, la Sociedad y el Estado, para definir y concertar socialmente aquellos vínculos y funcionalidades que, en las nuevas condiciones de organización de la sociedad y la economía sean capaces de garantizar los objetivos de justicia y equidad que están en la base de la legitimidad en las sociedades modernas.

En tanto la gobernabilidad democrática está directamente asociada a la estabilidad política y a las condiciones de integración socioeconómica de la población y el territorio, la democracia, la ciudadanía y las políticas sociales, se constituyen en el trípode donde se asientan las condiciones de gobernabilidad de la sociedad y son los que hacen posible neutralizar los procesos disruptivos que pueden producirse por dejar librado lo social a la lógica excluyente del Mercado.

Además de las condiciones de heterogenización estructural que alimentan las desigualdades que hay que corregir, también la gobernabilidad democrática exige considerar los complejos procesos de diferenciación de identidades que apertura un amplio abanico de pluralidad y diversidades culturales, sociales y políticas, que impulsan la constitución de nuevos actores sociales.

Los temas de la juventud, las reivindicaciones de género, las demandas de usuarios de servicios y de consumidores, de la niñez, del medio ambiente, de minorías étnicas, son, entre algunos otros, expresiones legítimas de diversidades que no pueden ignorarse con proposiciones reduccionistas que anu-

len la riqueza de los particularismos, con riesgo de empobrecer la dinámica cambiante de las sociedades modernas.

El reconocimiento de estas situaciones plantea nuevos retos al diseño de institucionalidades plurales que sean capaces de contener la diversidad y combinar creadoramente políticas universales para la construcción de ciudadanía, con políticas focalizadas o específicas para los distintos colectivos.

Para enfrentar esos desafíos, la construcción de una sociedad moderna e integrada precisa desarrollar nuevos enfoques para la conceptualización de lo público y lo privado, y avanzar en el rediseño de una institucionalidad social y política que sea capaz de contener integradoramente a la pluralidad de actores e intereses que constituyen el colectivo social.

Con una morfología social de desigualdad y diferenciaciones, compleja y heterogénea y difícilmente reducible a las tradicionales categorías de análisis de la estructura social, se trata de avanzar en la construcción de un nuevo tipo de Estado en lo social, que cuente con la capacidad suficiente para resolver conflictos de intereses sectoriales o corporativos, subordinándolos al bien común; que establezca las mediaciones institucionales necesarias, entre la sociedad y el mercado, para garantizar con eficiencia la igualdad de oportunidades y la justicia distributiva; que facilite e impulse la participación de la población en todos los niveles de decisión y ejecución de sus intervenciones y que pueda actuar con eficacia y transparencia en todas aquellas situaciones o circunstancias que pongan en riesgo las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Pero un Estado fuerte y eficiente sólo puede tener como soporte una sociedad civil igualmente fuerte e integrada y, una sociedad así, es condición necesaria para estabilizar la democracia y hacer posible un desarrollo equitativo y sostenible.

Planteado en esos términos, en la coyuntura actual del país, la problemática de la integración social y la justicia distributiva se encuentran directamente vinculadas a la resolución de los problemas del trabajo y las posibilidades de seguir desempeñando sus funciones socialmente integradoras.

Por un lado, las características del nuevo ciclo de acumulación parecen cuestionar las posibilidades efectivas de que pueda seguir operando como el mecanismo principal de acceso al ingreso y de integración social de la población. Transformado en un bien relativamente escaso, en las condiciones actuales de funcionamiento del sistema económico las tendencias de evolución del mercado laboral amenazan con seguir dejando «afuera» a importantes grupos de desocupados, de sub-ocupados, de trabajadores inestables o con inserción intermitente, que forman parte de la esfera de «vulnerabilidad», por su integración deficiente o precaria.

En algunos países centrales el reconocimiento de estas tendencias los han llevado a proponer nuevas alternativas o mecanismos no dependientes

del trabajo para garantizar la inserción de la población, como son por ejemplo los casos del «ingreso ciudadano» o el «ingreso mínimo de inserción» aplicados por algunos de ellos.

Para nuestro país estas experiencias aperturan un abanico de posibilidades que conviene seguir muy de cerca y evaluar sus posibilidades de ser aplicadas como nuevos instrumentos de las políticas de integración social, pero sin que esa apertura se interprete como la aceptación acrítica de las tesis sobre «el fin del trabajo» —bastante cuestionadas por las experiencias de las economías emergentes—, y renunciar a que éste pueda seguir siendo un derecho social constitutivo de la ciudadanía y a la obligación de generar condiciones de acceso a empleos adecuados para toda la población.

De todas maneras, los cambios que se vienen produciendo en las modalidades y condiciones del empleo y las dificultades para crearlos, son los que obligan a pensar en las posibilidades que ofrecen otros mecanismos de integración que no necesariamente dependan de la situación ocupacional para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a los derechos de ciudadanía.

Como todo parece indicarlo, es altamente probable que el trabajo a tiempo completo, «permanente y protegido» crezca muy lentamente y tiendan a prevalecer diferentes formas de trabajos flexibles o eventuales, muchas veces sin seguridad ni protección. Simultáneamente, para un amplio sector de la población en condiciones de desventaja por su situación de pobreza y de baja calificación, sus posibilidades laborales se limitan a ocupaciones del sector informal en condiciones altamente deficitarias y con ingresos escasos e intermitentes.

Frente a ese panorama lo que se propone es avanzar en el desarrollo de sistemas y mecanismos que se adecuen a la heterogeneidad estructural del mercado laboral, garantizando condiciones de seguridad, protección social e ingresos básicos, que funcionen con independencia de las diferentes modalidades de inserción.

Particularmente en el tema de los ingresos se debería garantizar un nivel de ingresos básicos y permanentes para todos, independiente de la situación ocupacional. Tanto para compensar o complementar los bajos niveles que caracterizan muchas de las ocupaciones de la población mas pobre, como para garantizar ingresos básicos en las situaciones de desocupación.

Mas allá del desarrollo que puedan alcanzar este tipo de propuestas, lo que se ha querido destacar es la importancia de los temas del empleo y los ingresos como núcleo central de la nueva cuestión social y la necesidad de avanzar con audacia en el diseño de políticas sociales imaginativas orientadas a garantizar condiciones plenas de integración y equidad social para toda la población.

Economía y sociedad

Planteados en esa perspectiva los problemas de la construcción de una nueva institucionalidad pública en lo social no pueden resolverse como una cuestión de ingeniería institucional, que pase por alto las condicionalidades que imponen la pugna de intereses micro y macro económicos de los distintos grupos y actores sociales —nacionales e internacionales—, que participen activamente en el modelaje del orden societal.

Como nunca en la historia, el avance científico-tecnológico aplicado a la producción, ha dotado a la humanidad de poderes y capacidades sin precedentes, para la creación de riquezas y la transformación del entorno, lo que no necesariamente ha significado, como ya se demostró, un avance en la distribución equitativa ni en la integración social.

En ese marco, las condiciones impuestas por el proceso de globalización y modernización de las economías han colocado en la agenda social de este fin de siglo la necesidad de discutir el carácter de las relaciones entre la Sociedad, el Mercado y el Estado para crecer con equidad, y convocan al desafío de diseñar políticas de desarrollo que sean capaces de resolver creadoramente las tensiones que provoca la articulación necesaria entre la eficiencia económica y la solidaridad social.

NECESIDAD DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y UN SISTEMA INTEGRADO DE POLÍTICAS SOCIALES

Resulta evidente que aún debemos construir un nuevo modelo de política social, que acompañe al modelo económico; para evitar llegar a la situación social de la mayoría de los países de América Latina que, en la década del cincuenta, no previeron un sistema de políticas sociales que acompañara sus procesos de acumulación.

A partir de la reforma económica el país enfrenta el desafío de construir un nuevo modelo de política social, que acompañe al modelo económico y se instale como mediación entre la sociedad y el Mercado para garantizar condiciones de equidad y justicia social para toda la población.

En este aspecto la reforma pendiente es lograr una nueva institucionalidad pública, donde lo social sea constitutivo del Estado, lo que le da sentido, y cuyo objetivo central sea la *equidad*, la integración social, la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Un elemento importante a tener en cuenta en la construcción de esta nueva institucionalidad pública es el fortalecimiento de la *autoridad social*,

colocándola en un pie de igualdad con la autoridad económica. Esta autoridad social es la que debería conducir y generar las condiciones para el *empoderamiento* de los sectores más vulnerables de la sociedad, facilitando la expresión de sus demandas y generando los mecanismos de transferencias de recursos que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza.

La nueva institucionalidad pública exigirá desplazarse desde el concepto de gasto social al de inversión social. Ello implicará invertir en las personas, desarrollando sus capacidades y potencialidades individuales (capital humano) y en la reconstitución de las redes comunitarias para el logro de la integración social (capital social).

La reforma pendiente tendría que generar un Sistema Integrado de Políticas Sociales cuyas funciones sean:

- Garantizar la transferencia directa e indirecta de ingresos para el logro de la equidad.
- Crear un nuevo marco regulatorio de leyes y normas que den sustento a la nueva institucionalización.
- Establecer nuevas instituciones que permitan su funcionamiento.
- Dimensionar las brechas sociales y fijar metas plurianuales de integración, equidad y superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.
- Estructurar un presupuesto social consolidado y con planificación de metas plurianuales.

En términos generales la identidad de un sistema de nuevo estilo reuniría los siguientes rasgos:

- *Pluralismo y participación*, reconociendo a los actores que están hoy interviniendo en este proceso: Estado, Sociedad civil, Mercado y familia instalando lo público en lo privado y lo privado en el Estado.
- *Eficiencia y eficacia*, cambiando los modelos de gestión para lograr máxima cobertura, accesibilidad y calidad a mínimos costos.
- *Integralidad*, superando la noción de sectores. No se trata de hacer eficiente lo viejo. Sino de una respuesta intersectorial integrada que enfrente la pobreza como una unidad, no sólo en sus manifestaciones específicas (vivienda, saneamiento, educación, etc.), reemplazando además las intervenciones selectivas (mujeres, niños, jóvenes) por abordajes familiares. Respuesta que deberá necesariamente ser interjurisdiccional por sobre la falsa disyuntiva centralización-descentralización.

El cambio de estas condiciones no se realiza por decreto, es un proceso que requiere de voluntad política y de una gran capacidad de negociación.

Un elemento fundamental para generar una nueva institucionalidad pública es el rendimiento de cuentas a la sociedad sobre los resultados de la gestión.

Es un proceso a través del cual la responsabilidad estatal se traduce en compromisos institucionales cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que posibilita la participación. La sociedad civil, en fin, puede saber qué se quiere hacer desde el Gobierno y qué se ha hecho efectivamente. El monitoreo y la evaluación son herramientas privilegiadas para permitir a los organismos del Estado este movimiento.

Asimismo el nuevo modelo de gestión del Estado requiere incorporar en la gestión, hoy centrada en los procesos, la mirada sobre los resultados y, en la construcción de su oferta, la perspectiva de la demanda.

La esencia de la gestión pública orientada a resultados es un cambio en la concepción de funcionamiento del Estado para medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad, y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En este proceso la evaluación es inherente a la lógica del nuevo modelo porque articula la gestión con los resultados y a la vez permite transparentar las acciones del Estado para posibilitar el control social.

La necesidad de seguimiento y evaluación permanente de políticas y programas requiere la institucionalización de estos procesos para que efectivamente alimenten la toma de decisiones políticas y técnicas. Resultan poco útiles, aquí, las evaluaciones aisladas cuyas conclusiones y recomendaciones no se integren a un verdadero sistema.

Este enfoque obliga a un cambio en la concepción, estrategias y metodologías del Sistema de Evaluación, donde, por un lado, el eje pase de las instancias tradicionales, de evaluación *ex-ante* y *ex-post*, a insertarse en la acción, a constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la gestión, un elemento de reflexión y capacitación, fomentando la cultura y rutinas de autoevaluación, y por otro lado, instalando como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva de los beneficiarios. Es decir, desde donde está la gente y con la gente.

Por otra parte si la reforma pendiente exige empezar de una vez a considerar el Gasto Social como Inversión en Capital, humano y social, y teniendo en cuenta que, por lo menos para Argentina, representa cerca del 70% del Gasto Público, se debe reconocer la centralidad, la autonomía y la especificidad de lo social.

En este sentido se debería apuntar a una Contabilidad Social como eje de la Contabilidad Nacional que inserte en los indicadores económicos la perspectiva de la equidad, la integración, y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Los diagnósticos realizados en la Argentina sobre los alcances y funcionamiento de las políticas sociales señalan varias características que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Gasto Público-Social es relativamente alto, pero con baja eficiencia y eficacia global y por tanto, no se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Marcada fragmentación y superposición institucional, programática y de funciones de planeamiento, ejecución y administración de recursos y programas.
- Inexistencia de una política explícita y sistemática de focalización como criterio de asignación del gasto.
- Carencia de información que permita detectar los cambios y las nuevas necesidades de la población.
- Debilidad en la formulación de objetivos, con predominio de políticas implícitas.
- Funcionamiento inercial en la programación.
- Bajos niveles de participación de los beneficiarios en la definición de las necesidades, en la formulación, gestión y evaluación de programas.
- Ausencia de mecanismos e instancias sistemáticas e integradas para el diseño, la ejecución, el monitoreo y evaluación de los programas sociales.
- Debilidades en el gerenciamiento de los programas.
- Carencia de evaluaciones acerca del impacto de los programas sobre las condiciones de vida de la población.
- Ausencia de una política de formación de recursos humanos.

Frente a la necesidad de revertir esta situación, el Gobierno Nacional creó en 1994, la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación cuyo objetivo es generar un Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociales que transforme el modelo de gestión. En este contexto, y en el marco del proceso de descentralización y de redefinir de su relación con las provincias y los municipios, el Gobierno Nacional está encarando esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión del Estado mediante:

- La identificación de los problemas sociales.
- La definición de áreas de intervención y grupos sociales vulnerables.

- El dimensionamiento de la magnitud de las carencias.
- La efficientización del gasto social.
- La mejora en la administración de los recursos.
- El adecuado diseño de los programas y
- El monitoreo y la evaluación de los programas sociales.

Para atender a estos propósitos, la Secretaría de Desarrollo Social generó el *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)*, financiado conjuntamente con el BIRF.

Desde la creación de este programa estuvo explícita la necesidad de no divorciar los sistemas de información —que dan cuenta de los fenómenos sociales vinculados a la pobreza y vulnerabilidad social de la población— de los procesos de evaluación de los programas públicos que deben atender, eficaz y eficientemente, a esas situaciones. Porque es la dinámica integradora de ambos aspectos, problemas y soluciones, necesidades y respuestas, lo que permite dimensionar brechas sociales, fijar metas, asumir compromisos institucionales de carácter público y verificar su cumplimiento desde el Estado y desde la propia sociedad.

El SIEMPRO favorece la coordinación de los programas sociales, asegura la disponibilidad de la información necesaria sobre población vulnerable atendida y evalúa las condiciones de operación de los programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza.

El SIEMPRO procura incorporar instancias permanentes de monitoreo y evaluación en los programas destinados a la población en situación de pobreza, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

La Gestión Integral por Resultados de Programas Sociales destinados a la población en situación de pobreza (GIPS), metodología que el SIEMPRO está aplicando en todo el país, propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las actividades de los programas para lograr resultados en términos de equidad, integración social y superación de la pobreza.

Está planteada como un proceso permanente desde que se identifica y delimita el problema que da origen al programa hasta que se evalúan los impactos que éste generó en la población beneficiaria. Tiene un carácter integral, porque los procesos de planificación, ejecución y evaluación son continuos y están siempre relacionados. Al igual que la Planificación Estratégica, que le da marco conceptual, está organizada en momentos metodológicos y no en etapas.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación que institucionalice la pregunta acerca de los resultados incorporando la mirada de los

beneficiarios y que genere capacidades para la construcción interinstitucional y participativa.

El SIEMPRO desarrolla también una línea de evaluación estratégica de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un esquema de monitoreo estratégico que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico constituye un importante instrumento de comparabilidad entre programas para la toma de decisiones.

Para el cumplimiento de sus objetivos el programa brinda asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional a los organismos gubernamentales dedicados a operar programas sociales focalizados.

Por otra parte, el SIEMPRO fomenta la relación entre Universidades, Centros de Estudios e Investigación y Organismos del Estado para vincular el sector académico al desarrollo de políticas sociales.

El SIEMPRO cuenta y tiene en gestión convenios de cooperación y asistencia técnica con el INDES, BID, la CEPAL, UNESCO, OIT y FLACSO.

Estructura del SIEMPRO

El SIEMPRO está estructurado en los siguientes niveles:

1. Nivel Nacional, a cargo de una *Unidad Ejecutora Central (UEC)*
2. Nivel Provincial, a cargo de *Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs)*.
3. Nodos Organizacionales de la Red en los programas destinados a la pobreza de los distintos Ministerios Nacionales.

La Unidad Ejecutora Central cuenta con tres Gerencias y una Unidad de Análisis de Políticas Sociales.

Gerencia de Información Social y Focalización

Esta Gerencia tiene como objetivo establecer un sistema de información permanente de la situación de pobreza y vulnerabilidad social, que permita mejorar la formulación de los programas existentes, identificar nuevas necesidades y focalizar las inversiones en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. La información generada está dirigida al nivel político y gerencial de la SDS, al Gabinete Social Nacional, a las áreas sociales de los Gobiernos provinciales, las ONGs y otras organizaciones de la comunidad.

El SIEMPRO además de procesar y analizar la información básica producida por los organismos de estadísticas, está trabajando en la producción de nueva información, a través de la realización de una Encuesta de Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales, estudios cualitativos y la aplicación de técnicas de georreferenciamiento para la caracterización de la población.

Asimismo el SIEMPRO está abocado a la construcción de un Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social que permiten describir la situación, de vulnerabilidad social y pobreza, de la población y de grupos específicos (menores, jóvenes, mujeres, adultos etc.)

Actividades y productos

Base de datos sociales. A partir del procesamiento de las principales fuentes de información estadística social y económica (Censos, encuestas, etc.), la Gerencia produce bases de datos que permitan describir la situación de vulnerabilidad social y pobreza de la población

Metodologías de Focalización. Para optimizar la focalización de las acciones de los programas sociales la Gerencia elabora y desarrolla un sistema de indicadores de vulnerabilidad social y pobreza, sobre la información procesada en sus bases de datos, de acuerdo a las necesidades de cada programa.

Mapa de vulnerabilidad. El desarrollo de un mapa de vulnerabilidad permite visualizar los diferentes estratos poblacionales según su situación en relación a grados de vulnerabilidad. Esta actividad se realiza en forma conjunta con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Georeferenciamiento. La presentación de datos bajo la forma de mapas sociales tiene una clara ventaja respecto de la presentación tabular, al permitir una rápida visualización de las diferencias por áreas, de variables tales como la cobertura de servicios, dotación de infraestructura, programas sociales, etc. A su vez, ayuda a la rápida comprensión de los datos y a una toma de decisiones fundamentada por parte de los encargados de diseñar y planificar políticas sociales.

Encuesta de Desarrollo Social. La Encuesta de Desarrollo Social, —que tendrá alcance nacional mediante una muestra representativa de todo el país— profundiza sobre las condiciones de vida, vulnerabilidad y acceso diferencial de la población a los programas sociales. A través de sus resultados, la encuesta permite conocer las características de la población según su acceso o no a los programas sociales, y la incidencia de diversos factores en la conformación de situaciones de vulnerabilidad social.

Estudios cualitativos participativos de pobreza. Estos estudios cualitativos se fundamentan en la necesidad de complementar la información cuantitativa, con la visión de las personas afectadas por situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Se busca estudiar las estrategias de sobrevivencia, organización familiar y las potencialidades de los sectores afectados para superar la situación de privación social.

Asistencia técnica. La Gerencia de Información Social y Focalización ofrece asistencia técnica para el mejoramiento de las estadísticas sociales a organismos gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo colabora en el diseño del Censo Nacional de Población 2000.

Gerencia de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Las actividades desarrolladas por esta gerencia tienden a promover la evaluación de las acciones destinadas a generar resultados e impactos sobre las condiciones de vida de una determinada población. Se apunta a aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas destinados a la población en situación de pobreza, incorporando instancias permanentes de monitoreo y evaluación, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación: la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación que transformen las prácticas cotidianas.

El SIEMPRO desarrolla también una línea de *evaluación estratégica* de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un esquema de monitoreo estratégico que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico constituye un importante instrumento de comparabilidad entre programas para la toma de decisiones.

Actividades y productos

La Gerencia de Evaluación y Monitoreo brinda asistencia técnica, metodologías y financiamiento para la formulación y evaluación de programas. Para ello cuenta con metodologías aplicables a distintas necesidades y momentos dentro del ciclo de vida de un programa.

La Gerencia realiza:

- Evaluaciones ex-ante.
- Líneas de Base: insumo prioritario para realizar la evaluación de impacto.
- Evaluación Diagnóstica: se concentra en los aspectos centrales de la operación de un programa desde la perspectiva de la oferta institucional.
- Evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios: investiga las formas de participación y la percepción valorativa de la población beneficiaria, en relación a los productos y resultados del programa sobre sus condiciones de vida.
- Evaluación de resultados: analiza el cumplimiento de los objetivos específicos del programa.
- Evaluación ex-post o de impacto de los programas en las condiciones de vida de la población.

La Gerencia implementa:

- Base de Datos de Programas Sociales: consolida permanentemente información actualizada sobre la oferta pública de programas destinados a la población en situación de pobreza.
- Un sistema de indicadores genéricos para el monitoreo estratégico de los programas sociales focalizados.

Gerencia de Diseminación y Transferencia

La implementación del SIEMPRO a nivel nacional y provincial y la instalación de nuevas modalidades de gerenciamiento social, dependen básicamente de la capacidad de las instituciones del campo social y del desempeño concreto de los recursos humanos de los niveles nacionales, provinciales y locales del sector público y de las ONGs.

Es propósito del SIEMPRO fortalecer la institucionalidad de lo social y capacitar a recursos humanos.

La gerencia de Diseminación y Transferencia del SIEMPRO tiene como funciones:

- Apoyar la generación de Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación en las provincias y en los programas.
- Apoyar la institucionalización de nuevos modelos de gestión de las políticas y programas sociales, mediante acciones de capacitación, transferencia y comunicación social.

- Mantener una difusión sistemática de las metodologías y herramientas de información social, monitoreo, evaluación y capacitación generadas por el SIEMPRO.

Actividades y productos

- Transferencia de metodologías para la reproducción y multiplicación de los productos del SIEMPRO a nivel provincial, generando Unidades de Información, Monitoreo y Evaluación en cada jurisdicción.
- Cursos semipresenciales de capacitación en gerencia social.
- Apoyo a cursos de grado y postgrado en política y gerencia social en conjunto con Universidades Nacionales.
- Desarrollo de una Maestría Regional en Política, Evaluación y Gerencia Social en conjunto con FLACSO y UNESCO.
- Comunicación y difusión de actividades y productos del SIEMPRO, a través de un boletín periódico y de otros canales y medios de comunicación.

Unidad de análisis de políticas sociales

La SDS requiere de un ámbito productor de alternativas de intervención, provenientes del análisis sistemático y constante, tanto de las configuraciones que asume la pobreza y la vulnerabilidad social, así como alternativas y estrategias de intervención a mediano plazo.

La Unidad de Análisis realiza investigaciones y estudios para permitir mejorar el proceso de toma de decisiones y la formulación de políticas y programas sociales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Una de sus tareas relevantes es la elaboración del Mapa Social de la Argentina que describa la nueva estructura social.

Al mismo tiempo promueve el funcionamiento de un espacio de intercambio y discusión entre científicos especializados en políticas sociales y funcionarios responsables de la formulación y ejecución de los programas, como mecanismo fundamental para integrar conocimientos y experiencias sectoriales y de la problemática política, económica y social que los atraviesa.

Productos del SIEMPRO

1. Base de datos, nacional y provincial sobre información de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.
2. Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social.

3. Encuesta Nacional de Desarrollo Social. (condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales).
4. Metodologías de focalización.
5. Georeferenciamiento de la información de la oferta y la demanda. Mapas de vulnerabilidad social.
6. Bases de datos de programas nacionales y provinciales, dirigidos a la población en situación de pobreza.
7. Monitoreo y evaluación de programas sociales focalizados.
8. Programa de capacitación en gerencia social. Apoyo a cursos de grado y postgrado de políticas y gerencia social.
9. Investigaciones sobre pobreza y vulnerabilidad social y las políticas y programas sociales para su abordaje.

EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?

CARLOS SOJO

El debate acerca de los efectos sociales de las medidas de ajuste estructural ha producido nuevas reflexiones sobre la cuestión del empobrecimiento. Aunque el efecto empobrecedor de las medidas de ajuste es materia de controversia, la observación directa que señala la ampliación de los segmentos de la población sumidos en la pobreza sugiere que, independientemente de las causas que lo generan, los últimos años han visto un dinamismo social invertido, de arriba hacia abajo, para los segmentos poblacionales de ingresos medios y bajos. El empobrecimiento es, consecuentemente, un fenómeno real cuya magnitud se procura conocer recurriendo a un conjunto de procedimientos metodológicos.

En esta búsqueda, los métodos cuantitativos de base estadística, que tienen supremacía en el estudio de los problemas de la pobreza, quizá como resultado de su utilidad para los técnicos, políticos y funcionarios públicos, han producido instrumentos para captar la magnitud del proceso de empobrecimiento. Como correctamente ha observado Minujin (1992), el empobrecimiento se refiere tanto a la situación de los sectores no pobres que experimentan caídas en sus niveles de ingreso, como al tránsito concreto hacia la pobreza de los grupos situados en el límite inferior de los estratos medios. Esta ponencia se concentra en el análisis de este último fenómeno, denominado pobreza «nueva» o «reciente», para el caso costarricense.

La condición denominada nueva pobreza puede observarse como resultado de una operación estadística que consiste en el cruce de la metodología de línea de pobreza (LP) con la de necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹ Ello origina cuatro segmentos posibles: la pobreza crónica o estructural, entendida como la que registra la población que se encuentra bajo la línea de pobreza y que tiene necesidades básicas insatisfechas; la pobreza inercial que es el sector con ingresos por encima de la línea y necesidades insatisfechas; la pobreza nueva o reciente que es la que experimentan familias e individuos

1 Al respecto véase Katzman (1989) y Boltvinik (1992).

con necesidades básicas satisfechas cuyos ingresos se han precipitado mas allá de la línea de pobreza. El cuarto segmento, el de los no pobres, estima la proporción de la población que dispone de ingresos superiores al límite de pobreza y han satisfecho todas las necesidades básicas.

Teóricamente la condición de nueva pobreza afecta a grupos sociales que fueron en el pasado beneficiarios de un esquema de desarrollo económico que se deterioró con la crisis; población que ha visto reducidos sus ingresos por el desempleo, el subempleo o el empleo informal o por el deterioro de la capacidad adquisitiva de rentas fijas como alquileres, pensiones o transferencias.² Un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1993:24) define así la composición de este sector:

- i trabajadores desplazados del sector moderno;
- ii empleados públicos cesantes como producto de la reducción de planillas, con dificultades de reinserción laboral;
- iii parejas jóvenes provenientes de hogares medios, que no encuentran trabajo y tienen dificultades para la constitución de hogares autónomos de nivel similar a los hogares de origen; y
- iv grupos importantes de trabajadores de edad avanzada, y en algunos países, de jubilados y pensionistas cuyos ingresos se han reducido como consecuencia del deterioro de sus prestaciones.

En lo sucesivo se analizará la dinámica de la nueva pobreza en Costa Rica desde dos perspectivas metodológicas: los datos estadísticos que permiten una comparación de magnitudes gruesas de la situación de los nuevos pobres respecto de los otros tres segmentos derivados del método combinado; y el análisis cualitativo de la situación de diversas familias que, estadísticamente, corresponden al segmento de nueva pobreza.

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA POBREZA RECIENTE EN COSTA RICA

Los datos que se presentan corresponden a la Encuesta de Inversión Social (ENISO) realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. La encuesta se realizó entre 2490 hogares de todo el país.³

2 Véanse, además, Katzman (1989) y Minujin et.al. (1992).

El cruce de las dos metodologías con base en los datos de la encuesta ENISO proviene de un trabajo realizado por Luis Riveros con la colaboración de Patricia Cárdenas como parte de un estudio más amplio del Banco Mundial sobre los desafíos del sector social en Costa Rica. Se realizó utilizando canastas diferenciadas para la zona urbana y la zona rural, aplicando el factor de 2 veces el costo de la canasta básica de alimentos para estimar la línea de pobreza (norma de CEPAL), superior al 1,57 utilizado por el Gobierno de Costa Rica. La no diferenciación del valor de las canastas según zona urbana y rural conduce a una probable subestimación de la pobreza en el entorno urbano. Con la norma de CEPAL se observa 19.2% de familias pobres en el área urbana, mientras que con el factor aplicado por el Gobierno de Costa Rica (una sola canasta) esta proporción baja a 9.8%. La diferencia entre el método de canasta diferenciada y el método de canasta única resulta crucial en la estimación del tamaño del segmento de nueva pobreza urbana. Mientras en el caso de la nueva pobreza rural la diferencia entre las mediciones es menor a un punto porcentual (16.4% en el método diferenciado y 17.8% en el método de canasta única), en el área urbana se eleva en casi 8 puntos porcentuales (13.1% y 5.7% respectivamente).⁴

Para la determinación de la satisfacción de necesidades básicas en el análisis citado de la encuesta ENISO se definieron tres condiciones: a) hacinamiento (más de 3 personas por habitación, norma de CEPAL); b) deserción escolar para población de 7 a 12 años de edad y c) falta de agua potable y servicio sanitario. La presencia de una o más de estas condiciones significa insatisfacción de necesidades básicas.⁵

Esta orientación metodológica permite una estimación del conjunto de la población en relación con las condiciones de pobreza. Es así como se observa que la pobreza estructural afecta a 7.4% de las familias, la pobreza inercial a 9.8% y la nueva pobreza a 14.6%. Es interesante advertir que la proporción de familias no pobres se reduce notablemente al utilizar el método combinado en comparación con las dos metodologías que lo componen. Así,

3 Esta encuesta constituye el universo referencial a partir del cual se definió la muestra de los hogares para las entrevistas en profundidad que conforman el insumo para el análisis de la segunda parte.

4 El Gobierno de Costa Rica elaboró desde agosto de 1995 una nueva canasta básica de alimentos que estima valores diferenciados por zona urbana y rural. La aplicación de estos valores a los cálculos de pobreza, a partir de la encuesta de julio de 1996, todavía no han sido publicados.

5 Esta también es una decisión importante por sus implicaciones. Katzman (1989) estimó hacinamiento con más de 2 personas por habitación e incluyó el tipo de vivienda; además disponibilidad de agua potable, sistema de eliminación de excretas; niñez de 6 a 12 años que no asiste a la escuela y finalmente, insuficiencia en el nivel educativo del jefe del hogar. Boltvinik (1992) recuerda que en el caso del método NBI, a diferencia del método de línea de pobreza, no existe consenso sobre el método para su medición.

mientras el método combinado arroja una proporción de 68.3% de las familias no pobres, el método de línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas estiman la proporción de familias en la misma condición en 78% y 82.8% respectivamente. (Cuadro 1)

A continuación se distinguen la características de los pobres recientes con los segmentos restantes del método combinado para el entorno urbano. (Cuadro 2).

En promedio el tamaño de los hogares entre los grupos de nueva pobreza es mayor que entre cualquiera de los demás segmentos derivados del método combinado, con la excepción de los pobres estructurales. Esta situación adquiere mayor relevancia si se nota que, además, hay una significativa presencia de niñez en estos hogares respecto de los demás segmentos, situación que en el caso de la proporción de población de 12 años o menos llega a 39.2% en contraste con la de 22% encontrada entre los hogares no pobres.

La presencia de población femenina en estos hogares es superior a cualquier otro de los segmentos aunque esa supremacía tiende a invertirse en la proporción de mujeres jefas de hogar, relación en la que sólo los hogares en pobreza inercial muestran menor incidencia de jefaturas femeninas.

El porcentaje de ocupación en la población de 12 años y más, en condición de pobreza reciente o nueva, es el más bajo de todos los segmentos, situación que se refleja en un alto nivel de desempleo sólo superado por el de los hogares en pobreza estructural, casi cuatro veces mayor que el desempleo entre los hogares no pobres.

El ingreso per cápita entre los hogares en pobreza reciente es alrededor de 30% mayor que el de los hogares en pobreza estructural, pero alcanza a

Cuadro 1
COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBREZA -% DE LOS HOGARES-
(Método combinado con CBA diferenciada por zonas)

	Pobres (Método línea de pobreza)			No pobres (Método línea de pobreza)			Pobreza total (Método NBI)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Con NBI	Pobreza estructural			Pobreza inercial					
	6.1	9.1	7.4	8.6	11.2	9.8	14.7	20.3	17.2
Sin NBI	Nueva pobreza			No pobres					
	13.1	16.4	14.6	72.2	63.3	68.3	85.3	79.7	82.8
Pobreza Total (Método LP)	19.2	25.5	22.0	80.8	74.5	78.0			

Notas: LP=Línea de pobreza; NBI=Necesidades básicas insatisfechas; CBA=Canasta básica alimentaria.
Fuente: Riveros (1994).

Cuadro 2
COSTA RICA: PERFILES DE LA POBREZA URBANA
Encuesta ENISO 1993

	Pobreza estructural	Nueva pobreza	Pobreza inercial	No pobres
Miembros por hogar	4.9	4.6	4.3	3.4
Niñez por hogar ¹	45.3	39.2	33.8	22
% Mujeres	52.3	53.2	48.7	52
% Mujeres jefas	32.7	25.4	17.6	26.7
Analfabetismo (10 años y más)	9.1	5.2	3.6	1.5
Ocupados por hogar	49.7	42.4	63.8	61
Tasa de desempleo	12.4	11.1	2	3.2
Desempleo de jefes	5.4	3.1	0	0.7
Desempleo de mujeres jefas	13.8	4.9	0	1.8
Ingreso per cápita ²	4707	6078	15984	25017
Asistencia a escuelas ³	71.5	98.4	73.9	99.2
Años de educación				
Jefes	5	6	6.6	8.9
Hombres	5.2	6.3	6.8	8.9
Mujeres	5	6.3	6.5	8.5
Mujeres jefas	4.1	4.8	6.9	9.7
% Seguro social	72.8	80.8	81.4	87.2
Categorías ocupacionales				
Empleadores	4.4	6.6	1.8	8.3
Cuenta propia	24.8	22	16.6	17.4
Trabajador agrícola	6.2	0.9	4.5	0.7
Asalariado público	6.3	9.8	13.7	21
Asalariado privado	50.3	51.5	55.6	47.5
Servicio doméstico	7.9	7.0	5.2	3.1
Familiar no remunerado	0	1.4	0	1.2
Sector informal ⁴	33.6	26.1	24	18
Horas de trabajo promedio	44.2	46.1	47.4	45.8

(1) Menores de 12 años como porcentaje de la población total.

(2) Colones corrientes.

(3) Porcentaje de la población de 7 a 14 años.

(4) Empleados del sector privado en empresas con menos de 10 trabajadores mas cuenta propia con menos de 6 años de educación formal. Porcentaje de la PEA urbana.

Fuente: Riveros (1994).

menos de la mitad del ingreso per cápita de los hogares en pobreza inercial y menos de una cuarta parte del ingreso de los hogares no pobres.

La posición en los mercados laborales muestra características significativas de las familias ubicadas en condición de pobreza reciente. En primer lugar se encuentra que con la excepción de los pobres estructurales, son el segmento con mayor proporción de trabajadores por cuenta propia. Inversamente y sólo superados por los pobres estructurales, son los hogares que muestran menor incidencia de empleo público. Los salarios promedio son superiores en poco más de una cuarta parte a los de los hogares en pobreza estructural y representan 60% y 20% del salario promedio de los hogares en pobreza inercial y los hogares no pobres respectivamente. La incidencia de informalidad es muy superior a la de los hogares no pobres, semejante a la de los pobres inerciales e inferior a la de los hogares en pobreza estructural.

La situación de la salud y la educación así como las condiciones de la vivienda, reflejan finalmente lo que es esperado: que los pobres recientes no sufren privaciones tan significativas como los pobres estructurales y los inerciales en relación con estos aspectos, y que por el contrario su condición es muy semejante a la de los hogares situados fuera de la pobreza. En la educación, sin embargo, sobresale la relativamente baja escolaridad de los jefes de hogar, en especial de las mujeres jefas de hogar. Para ellas los años de escolaridad promedio, entre la población de más de 10 años, alcanzaron los 4.8 muy por debajo de los 9.7 años de las mujeres jefas de hogar no pobres.

LO NUEVO, LO VIEJO Y LO DIVERSO: CASOS DE POBREZA URBANA EN COSTA RICA

La investigación propuesta por FLACSO requería la identificación de familias ubicadas en el segmento de pobreza nueva o reciente en el Area Metropolitana de San José. Un grupo de 30 familias se sometería a entrevistas en profundidad a fin de indagar el proceso de empobrecimiento, las estrategias de consumo y rasgos generales de cultura política. En cada grupo familiar se entrevistaría a la persona identificada como jefe del hogar y, cuando existiese, a la cónyuge.

La observación cualitativa de las familias partía de algunas suposiciones. La población que se esperaba encontrar en condición de pobreza reciente en Costa Rica debía provenir de segmentos diferenciados de capas medias afectados por la inelasticidad o la disminución de los ingresos en el período

de reformas económicas, iniciado desde la segunda mitad de los años ochenta. Esperábamos encontrar familias ubicadas en barrios de clase media baja, beneficiarios de las políticas de expansión del gasto social en los años sesenta y setenta. Posiblemente encontraríamos familias integradas por adultos mayores solos o todavía acompañados pero con ingresos deteriorados debido a la ausencia o a la insuficiencia de las pensiones. A tono con los hallazgos de otros países de América Latina, encontraríamos ex empleados públicos sumidos en la insuficiencia de ingresos, a causa de la imposibilidad de emplearse en condiciones salariales semejantes a las disfrutadas en el pasado o debido al fracaso de modalidades autogestionarias de generación de empleo. Finalmente esperábamos encontrar mujeres jefas de hogar y parejas jóvenes, con distintos niveles de educación y capacidad profesional, que sin embargo sufrían el empobrecimiento como resultado de la precariedad de los mercados de trabajo.

Tras la operación estadística para identificar a las familias resultó un universo de 36 hogares en el Area Metropolitana de San José, que se amplió a 45 incluyendo los hogares seleccionados del aledaño Cantón Central de la Provincia de Heredia. La localización y visita de los hogares seleccionados que integraron la muestra final de 25 unidades familiares mostró muy rápidamente importantes sorpresas.

Se trata de hogares que independientemente de criterios estadísticos, cultural e históricamente forman parte del segmento social que se denomina pobres. Ciertamente no se encontraron hogares en condición de extrema pobreza, pero sí encontramos diversos niveles de hacinamiento, insuficiencia crónica de ingresos, bajos niveles educativos, grupos ocupacionales comunes entre los pobres (obreros no calificados, trabajadoras domésticas, etc.) alta tasa de fecundidad y condiciones infraestructurales deterioradas tanto por el uso y la falta de mantenimiento como por la imposibilidad de «terminar» la construcción de la vivienda.

La mayoría de los hogares dispone de recursos económicos escasos e inciertos y en algunos la mayor disposición de ingresos no concuerda con hábitos de consumo que todavía reproducen las experiencias de privación material del pasado. Los hogares con ingresos extraordinariamente bajos sólo disponen de lo suficiente para la alimentación, pero no una alimentación adecuada y equilibrada sino el básico complemento del arroz y los frijoles. No hay certidumbre sobre los ingresos, y la sobrevivencia se resuelve cotidianamente. En el caso de los hogares de mayor ingreso la lista de comestibles se incrementa aunque siempre sin «lujos», mientras se conservan algunos recursos para otras necesidades resueltas sin exceso alguno, en particular la vestimenta y la educación de los hijos.

Las comunidades donde habitan las familias entrevistadas son lo que puede denominarse territorios fronterizos, en muchos casos situadas en

las cercanías de la periferia de la ciudad, bordeadas de, o dentro de asentamientos precaristas. La mayoría de los barrios visitados están conviviendo cercanamente con la pobreza. Algunas casas si bien no están ubicadas en asentamientos en precario y disponen de los servicios básicos de electricidad, agua y alcantarillado, presentan en sus materiales y disposición de espacio características semejantes a los «ranchos» en precario. Ciertas casas y algunos asentamientos se originaron en ocupaciones ilegales que eventualmente recibieron apoyo gubernamental para consolidar la propiedad y edificar viviendas dignas. El barrio en la mayoría de los casos y dada su evidente marginalidad (aunque no precariedad) está dominado por actividades ilegales (particularmente relacionadas con el expendio de drogas y alcohol) y por la presencia de bandas juveniles que convierten las estrechas calles en zonas de nadie. En muchos la escuela se encuentra precariamente inserta dentro de la comunidad con lo que la niñez que acude a las aulas está atrapada en los límites de un espacio social y cultural restringido. Muchos barrios son recientes, apenas unos diez años, resultado de la ampliación de programas de vivienda de interés social en los años de 1986 en adelante. Las casas presentan, consecuentemente, las limitaciones de los proyectos habitacionales más nuevos respecto de los antiguos: son más pequeñas, levantadas en programas de autoconstrucción como se percibe en los materiales del acabado final y en la calidad de las terminaciones; no disponen de espacios de recreo infantil o deportivo y las posibilidades de ampliación de la viviendas son pocas, en virtud de las limitaciones de los terrenos asignados. Se observa en el espacio barrial, una especie de sensación de hacinamiento: las casas muy pequeñas, pared con pared y con calles angostas (eufemísticamente llamadas «alamedas»), que las dejan a pocos pasos de las casas de enfrente.

Las ocupaciones dominantes son de obreros no especializados con bajos niveles de educación. La mayoría son empleados por cuenta propia o asalariados del sector informal con muy poca presencia de trabajadores del sector empresarial privado y del sector público. Solo excepcionalmente las mujeres de hogares biparentales se mantuvieron trabajando y en el caso de los adultos mayores los ingresos provienen de la pensión del varón. Las jornadas laborales para empleados asalariados y cuenta propia son extraordinariamente largas, en ocasiones por la combinación de más de un trabajo.

Lo más interesante en el balance general, es la observación del dinamismo de los ingresos. Se supone que se trata de sectores sociales que en el pasado pudieron invertir sus ingresos en la satisfacción de necesidades como la educación, la vivienda, etc. y que esa capacidad de derivar ingresos hacia satisfactores de mediano y largo plazo se vio disminuida como resultado de cambios en el ingreso familiar que obligaron a concentrar los gastos en las necesidades inmediatas de la sobrevivencia diaria. Sin embargo este no es

el caso, con muy pocas excepciones de las familias que califican en la categoría de pobreza reciente en Costa Rica. Se trata de una especie de categoría nueva de hogares de pobreza «recurrente», es decir unidades familiares que habían logrado superar niveles de pobreza más agudos pero que en la actualidad se han quedado estancadas o han experimentado un nuevo proceso de deterioro económico. Pero difícilmente han logrado, en algún momento de sus vidas, sacar la cabeza por encima de una condición social —no estadística— definida como pobre.

Son hogares formados por personas que en términos generales viven mejor que sus padres pero que en la actualidad se enfrentan a un horizonte difícil. Sus posibilidades de ascenso social son muy limitadas o nulas. No son pobres inerciales porque a menudo no han logrado levantar sus ingresos por encima de la línea de pobreza, y no son pobres estructurales porque han logrado superar algunas necesidades básicas. No obstante lo más importante es que tampoco son pobres «nuevos», porque han experimentado una convivencia con la pobreza y las privaciones materiales que es incluso intergeneracional.

La condición de pobreza «recurrente» que proponemos, resulta de la combinación de los efectos de un sistema de prestaciones sociales que ya no permite mayores posibilidades de ascenso social, a la par de estrategias de consumo y de trabajo que impiden la caída permanente ante el incremento del costo de la vida. Políticas estatales de corto plazo como aumentos de impuestos o salarios, ayudas familiares, ingresos extraordinarios y una gama amplia de contingencias ejercen efectos inmediatos en las condiciones de vida de estas familias, precipitando un empobrecimiento circunstancial pero también ilusiones de bienestar que se esfuman con la rapidez con que se consume el dinero que las sustenta. Por ello políticas orientadas a transformaciones de mediano y largo plazo como los paquetes de ajuste estructural, pueden imprimir el impulso definitivo para sortear el abismo con holgura o caer definitivamente al vacío, en el fondo del cual se dibuja una sociedad polarizada con mucha pobreza y extrema riqueza. La pobreza «recurrente» es una categoría fronteriza, dibuja circunstancias que son opacas, difíciles de interpretar con rigurosidad aritmética, pero quizá por ello más cercanas a las congojas cotidianas de muchas familias costarricenses.

De las entrevistas se desprende un proceso de empobrecimiento real que les impide a estas familias ascender de manera sostenida en la curva del ingreso, y que incluso los ha precipitado de nuevo en escenarios de privación y deterioro de las condiciones de vida. En este sentido son sectores que no lograron conformar adecuados mecanismos de amortiguamiento (educación, trabajo estable, activos familiares, etc.) como los que sectores más altos en especial de la capas medias pueden disponer. El fenómeno de la disminución de ingresos, el empobrecimiento que no siempre significa caer por de-

bajo de la línea de pobreza sino simplemente experimentar desmejoría en la calidad de vida, es un fenómeno generalizado.⁶

Las situaciones de pobreza más agudas, entre estas familias, dependen de la incapacidad de trabajar tanto como de la dificultad para conseguir empleo. La incapacidad de trabajar afecta fuertemente a los adultos mayores y a las mujeres solas que por limitaciones físicas no pueden generar recursos de sobrevivencia. La dificultad de conseguir empleo la experimentan quienes poseen experiencia laboral en actividades de bajo requerimiento educativo y técnico. En contraste las situaciones más favorables se relacionan con estabilidad en el empleo o trabajo bien remunerado, y la existencia de ingresos múltiples en el hogar. Es decir cuando se tiene un buen trabajo, o una jornada extensa en actividades asalariadas o por cuenta propia, o cuando varias personas (la madre y el padre en hogares biparentales u otras combinaciones) contribuyen a la generación de ingresos.

El ingreso se mueve en el terreno de la incertidumbre. Unos pocos empleados de grandes empresas y pensionados de instituciones públicas y privadas tienen alguna certeza sobre su disponibilidad de ingresos, aunque desconocen ciertamente la evolución concreta de su capacidad de compra. En los demás casos la situación no es predecible. Las mujeres jefas de hogar trabajan en su mayoría en empresas textiles de maquila, que como es conocido ofrecen limitadas garantías de estabilidad laborales y a menudo violentan los derechos de los trabajadores. Los hombres trabajan por cuenta propia o en actividades muy mal remuneradas, situaciones ambas que inducen grados diversos de incertidumbre sobre el futuro.

Las estrategias de estiramiento del ingreso incluyen desde compras de alimentos de la estación hasta cierto almacenaje de granos. En la mayoría de los casos la dieta es básica e incluye pocos suplementos que puedan ser recordados fácilmente. En otras palabras el margen de maniobra es sumamente limitado porque se consume lo básico. Aún en el caso de las familias más acomodadas, las necesidades de gastos obligan a establecer prioridades. El vestido en general se resuelve sobre las mismas bases de austeridad; poca ropa comprada escasamente una vez al año. En muchos casos se recurre a las

6 La última encuesta de opinión nacional de la firma UNIMER, realizada en setiembre de 1996, incluyó a sugerencia de FLACSO un módulo sobre empobrecimiento que refleja resultados interesantes. Se observa una tendencia al cambio ascendente en la condición social en términos intergeneracionales. La mayoría de los entrevistados consideraron estar en mejor situación que sus padres; solamente 29% de los entrevistados creen encontrarse en posición económica peor que la que alcanzaron sus padres. Sin embargo la mayoría de los jóvenes (de 18 a 29 años) considera que su situación se mantiene «parecida», lo que puede atribuirse a la visión de limitadas posibilidades de ascenso social. En otras palabras, no se ve empeoramiento pero tampoco se distingue un futuro mejor del que disfrutaron con sus padres. El horizonte se presenta acotado posiblemente por el debilitamiento de las capacidades de movilización social ascendente derivadas de la educación y el empleo.

tiendas de ropa usada por una evaluación de costo-beneficio: es ropa más barata que en ocasiones dura más. En los casos más dramáticos las necesidades de vestido y alimentación son garantizadas por diversas formas de solidaridad o caridad. Los mecanismos de ayuda son en primera instancia familiares y en segunda relacionados con instituciones de asistencia, especialmente religiosas. A diferencia de comunidades indigentes en estos casos no hay mecanismos colectivos de alimentación aunque, muy eventualmente, la caridad provenga de algunos vecinos.

La recreación es una actividad prácticamente inexistente, situación que victimiza especialmente a la niñez. Muy pocas posibilidades de paseos más allá de las que en contadas oportunidades ofrece el sistema educativo. En la mayoría de los casos la recreación queda limitada a unas ciertas comidas excepcionales (incluso consumidas dentro de la casa familiar) y eventualmente salidas a los parques públicos. La situación de las comunidades relativa a la falta de seguridad ciudadana, impide que las calles sean recuperadas como espacios de entretenimiento y juego, y en algunos casos la disposición de bienes como bicicletas no garantiza su disfrute.

El acceso a los sistemas de seguridad social y educación está limitado por las posibilidades de mantenimiento del ingreso. Si se dispone de trabajo estable, formal o informal, se establecen los mecanismos necesarios para incluir la familia en el régimen de seguridad social. De lo contrario no es posible. En el caso de la educación la situación es más dramática. En algunos casos los hijos logran permanecer en buenas instituciones públicas y aspiran a completar la educación en el nivel superior; la situación es más grave entre las comunidades de reciente formación que disponen de una oferta educativa francamente deplorable. Los niños asisten a la escuela en condiciones infraestructurales inapropiadas sin garantía de regularidad en la enseñanza, y a juicio de los padres a aprender poco. En todo caso salud y educación pública siguen siendo percibidos como sinónimos del excepcionalismo costarricense, columnas de la democracia.

Como la mayoría de los costarricenses estos hogares reflejan una cultura política con dos rasgos definitorios: la conciencia electoral y el desencanto con la política. La mayoría de las personas manifestó su disposición de participar en la elecciones generales por motivos desiguales: unos por conciencia cívica, otros por obligación o compromiso familiar. Pero en general la mayoría siente que el Gobierno no atiende sus intereses, no satisface sus necesidades. Las explicaciones son muy diversas, desde las que piensan en una especie de fatalismo de la globalización («esto es mundial») hasta las que cuestionan la capacidad de los funcionarios e incluso sus sanas intenciones. La resultante en todo caso es que no se percibe que la solución de la situación familiar pase por algún espacio del ámbito público. Con la excepción de la vivienda subsidiada, una demanda muy gene-

ralizada, sólo se espera de los Gobiernos que dejen trabajar y que controlen el costo de la vida.

En el balance general estos «pobres» no son un riesgo político. Con excepciones su relación con la comunidad que les rodea es distante, y en todo caso, punto de diferenciación antes que posibilidad de encuentro. Su impresión sobre el Estado y sus instituciones es mala, pero no encuentran mecanismos de expresión política más allá del ejercicio tradicional del sufragio: Un voto sustentado en necesidades materiales, transadas en prácticas clientelistas o simplemente vinculado a aspectos más privados que públicos. Una decisión semejante a la de la religión o la preferencia futbolística. El juicio político refleja además limitada información, incluso no se observaron mayores diferencias entre hombres y mujeres, y donde las hay indican razonamientos más elaborados entre las mujeres, quizá por una mayor disponibilidad de información a través de los medios de comunicación. En todo caso, lo importante es la sobrevivencia; el tiempo para el ocio o la reflexión política (que suelen vincularse) es escaso. La fuente primaria de satisfacción de necesidades es el esfuerzo propio, y en tanto tal lo político carece de trascendental importancia. En un mundo en que «todos los políticos son iguales» la única diferencia posible estriba en la voluntad individual.

CONCLUSIÓN

El examen cualitativo de la situación de las familias que estadísticamente se encontraban en situación de nueva pobreza o pobreza reciente a principios de 1993, permite observar limitaciones de los métodos cuantitativos. Las mismas indican la necesidad de complementar, de manera sistemática y regular, las informaciones derivadas de las encuestas con aproximaciones cualitativas que hagan posible una mejor comprensión de la dinámica en que se desenvuelven las familias que conforman fuentes de información.

La mayoría de los casos reflejan situaciones no de clase media empobrecida sino de desplazamientos dentro del segmento de los pobres (definido tanto cualitativamente como con arreglo a parámetros estadísticos). Estos desplazamientos «interpobreza», que originan un segmento que hemos denominado pobreza «recurrente», ocurren como consecuencia de la imposibilidad de superar el espacio de la frontera mas arriba de la línea de pobreza, así como a causa de la disposición de ciertos activos familiares que impiden la caída hacia la pobreza extrema o estructural. Entre los factores que dificultan el ascenso hacia los sectores medios se encuentra el bajo nivel educativo,

la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y el tamaño relativo de las familias. Otras circunstancias relativas a la salud de las personas en edad de trabajar, la desintegración de familias nucleares y la edad, constituyen factores que precipitan estas familias en una pendiente hacia la pobreza. Ciertas políticas estatales en especial la de asignación de viviendas de interés social, se convierten en soporte básico para familias que de otro modo estarían incapacitadas para atender compromisos de alquiler.

En síntesis encontramos que con un par de excepciones, las familias entrevistadas presentan características comunes entre los estratos situados en condición de pobreza: tipo y condición de empleo, nivel educativo, número de hijos, beneficios de asistencia social (en algunos casos, en ciertos momentos). Muestran que en general los ingresos disponibles no permiten ni acumulación ni previsión familiar, porque deben ser totalmente consumidos en las necesidades cotidianas y básicas de la familia.

De acuerdo con los supuestos estadísticos debíamos encontrar sectores empobrecidos de los niveles bajos de la clase media, y en su lugar encontramos familias pobres que han logrado superar en algunos casos su condición social, en especial en relación con la de sus padres y que en la actualidad se encuentran estancados socialmente, es decir sin mayores posibilidades de mejoramiento y sosteniéndose como sea posible para evitar la caída. Debe anotarse además que en muchos casos la percepción actual de la situación económica de la familia es más desfavorable de lo que era hace tres años, pese a que en la actualidad sus ingresos per cápita les permitirían situarse por encima de la línea de pobreza.

De todo lo anterior se deriva un hallazgo central. La aplicación del método combinado no siempre permite captar la dinámica del empobrecimiento de los sectores medios. En Costa Rica no encontramos entre las familias entrevistadas exempleados públicos víctimas de las medidas de recorte fiscal, tampoco profesionales o técnicos calificados ni familias jóvenes que no pudieran autonomizarse de sus padres a causa de las dificultades económicas. Nos movimos dentro de un segmento de pobreza recurrente, que circunstancialmente, debido a la inflación y el dinamismo de los empleos, puede encontrarse por encima o por debajo de la línea de pobreza.

Las familias estudiadas, en su mayoría en tanto pobres recurrentes se han beneficiado de algún tipo de políticas compensatorias, en especial respecto a la asignación de vivienda. Además disponen de las ventajas del sistema universal de prestaciones sociales en salud y educación. No obstante las posibilidades de que alguna vez logren superar su condición de pobreza están estrechamente ligadas a la generación de programas específicos que les permitan sobrellevar sus necesidades presentes y futuras.

En el plano del empleo se observan varias necesidades. En primer lugar facilitar los trámites de normalización para los trabajadores por cuenta pro-

pia que requieren de «legalidad» a fin de beneficiarse de las prestaciones de la red de seguridad social. En segundo lugar, dado que hay rigidez en la oferta laboral, muchas de estas personas poseen formación técnica o conocimiento práctico en actividades que no les permiten obtener empleo o mantener adecuadamente a su familia. En la mayoría de los casos la gente cubre esas necesidades con largas jornadas o varios empleos mal remunerados, lo que no deja tiempo disponible para ningún tipo de capacitación laboral. Considerando además que se trata de personas con pocos años de educación formal y que por tanto encuentran dificultades para emplearse en las empresas privadas, parece necesario el fomento público de programas que desarrollen sistemas temporales de capacitación en el trabajo o de capacitación con subsidio salarial, para que estas personas puedan permitir superar situaciones de estancamiento social.

Las estrategias de sobrevivencia en el aspecto alimentario exigen acción pública en diversos frentes. Por un lado el control de actividades especulativas en el comercio establecido: la práctica de la venta a crédito en el comercio minorista a menudo obliga a la gente a comprar en establecimientos pequeños cuyos precios son significativamente más altos que en los lugares en que solo se vende al contado. En el pasado existieron expendios de artículos de consumo básico manejados por el Estado, cuya privatización terminó en el fracaso. Ante ello se abren dos posibilidades: fortalecer los controles para garantizar que los productores agropecuarios tengan acceso directo a los consumidores en mercados y «ferias del agricultor» o bien, instalar expendios comunales que garanticen precios bajos y algún tipo de mecanismo de crédito temporal, para casos de problemas de liquidez que son los que típicamente utilizan el sistema de las fianzas.

En el caso de las mujeres, con la excepción de las jubiladas o de las obreras maquileras jefas de hogar, la mayoría de ellas se mantiene dentro de la casa sin posibilidad de desarrollar actividades generadoras de ingreso. Aunque esta situación responde fuertemente a la dinámica de la relación de género en hogares biparentales, es decir que la mujer no sale a trabajar porque su rol es de madre y ama de casa, lo cierto es que tampoco disponen de mecanismos institucionales que les permitan confrontar la principal causa de ausencia en los mercados de trabajo: la crianza de los hijos. La oferta pública de instituciones de cuidado infantil se ha deteriorado para familias que no pueden pagar sumas significativas. En este estrato social, la contribución de la mujer a la generación de ingresos beneficia mucho la situación socioeconómica general de la familia y, eventualmente, cuando no se trata del principal ingreso, puede permitir cierta estabilidad en el momento que los ingresos generados por el varón se deterioran. Dado que es usual que la salida de las madres del hogar produzca tanto una ampliación de su jornada, porque no puede desprenderse del trabajo doméstico, como una distorsión

en los términos tradicionales de su relación de pareja y familiar, los programas de cuidado infantil deben siempre acompañarse de programas integrales de atención familiar.

La oferta educativa muestra dos situaciones. En la primera se refleja el promedio de las escuelas públicas costarricenses: los padres deben aportar recursos, las escuelas no disponen de material didáctico apropiado, etc. En la segunda, la de escuelas de barrios que se originaron en ocupaciones en precario, se presenta un problema mayor. Ofrecen una ilusión de enseñanza a las familias y a los niños, cuando en realidad están proporcionando una formación deficiente, que incluso los padres perciben. Ante esta situación no caben más que dos opciones. El fortalecimiento integral de estas escuelas, que va desde el levantamiento de infraestructura, hasta plazas de maestros, material didáctico y recursos para actividades culturales y deportivas, que de otro modo la niñez de estas comunidades no dispone. La segunda opción es cerrarlas y destinar los recursos de su funcionamiento, al costo del desplazamiento y estancia de los niños de las comunidades en cuestión en escuelas más establecidas, con mejores capacidades y potencialidades. Esta es quizá la única alternativa en el corto plazo.

La situación de las mujeres merece, como es debido, atención particular. Las niñas deben exponerse a situaciones distintas de su espacio doméstico, a fin de obtener formación integral. En situaciones de inestabilidad económica, hay una tendencia a que las niñas mayores abandonen los estudios para dedicarse a tareas domésticas dentro del hogar. En el caso de las madres de hogares biparentales, se requieren mecanismos que les permitan al mismo tiempo garantizar la sobrevivencia familiar, vislumbrando cuando sea necesario posibilidades reales de generación de ingreso. La concentración de la atención de las políticas gubernamentales en la problemática de las mujeres jefas de hogar, no debe impedir la formación de políticas de fortalecimiento de la situación de la mujer en hogares nucleares. Las mujeres jefas, en las familias estudiadas, deben afrontar situaciones más difíciles, quizá, pero en su condición de cabeza de familia tienen mayores libertades y márgenes de acción, además de una autoestima mayor como resultado de la evidencia de su capacidad para sobrevivir y sacar adelante a sus hijos. Trabajan jornadas extenuantes dentro y fuera del hogar y requieren protección adicional del Estado para poder atender adecuadamente a su familia. Los centros de cuidado infantil, en sus múltiples modalidades, deben estar ampliamente disponibles.

Es crucial, sin embargo, empezar por lo básico: la visibilización de la situación particular de las mujeres y sus condiciones socioeconómicas. Las estadísticas oficiales de pobreza deben publicar resúmenes diferenciados de la situación de pobreza en los hogares jefeados por mujeres y se deben ampliar los esfuerzos por distinguir de modo permanente la forma en que las mujeres tienen acceso a las oportunidades que el sistema ofrece.

BIBLIOGRAFÍA

- BID-PNUD (1993). *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington D. C. BID.
- BOLTVINIK, JULIO. (1992) «Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica.» en Beccaria, Luis. A. et.al. *América Latina: El reto de la pobreza. Concepto, métodos, magnitud, características y evolución*. Santa-fé de Bogotá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD.
- KAZTMAN, RUBÉN. (1989) «La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo» en *Revista de la CEPAL*, N° 37. Abril.
- MINUJIN, ALBERTO ET AL. (1992) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires. UNICEF-LOSADA.
- RIVERO, LUIS. (1994) «Chapter II: The poverty profile» en *The social sector challenge in Costa Rica*. A World Bank Poverty Study. Draft II, August.

POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA

MARIO LUNGO

La relación entre las políticas sociales y la pobreza urbana exige observar el contexto desarrollo urbano en que se desarrollan. Esto es de especial importancia en un período en que el desarrollo reciente de las ciudades en América Latina muestra inéditas facetas: drásticos cambios en los sistemas urbanos, flujos migratorios de nuevo tipo, constitución de nuevas estructuras sociales, informalización e internacionalización creciente de las economías, incremento de los niveles de pobreza, segregación espacial y exclusión social acentuadas, etc. (Portes, 1989; Lungo, 1995), a lo que se suma la disminución de la intervención del Estado frente al desarrollo urbano. No es posible en este trabajo detenerse en las características del desarrollo de las ciudades latinoamericanas. Retengamos solamente los rasgos señalados antes como marco contextual en que se analizarán las políticas sociales y los programas que buscan reducir la pobreza urbana.

El trabajo introduce la idea de que es necesario vincular las políticas sociales a la construcción de ciudadanía,¹ y se basa en la comparación de esta problemática en dos países centroamericanos, El Salvador y Costa Rica, para mostrar la diversidad de trayectorias de los programas y acciones destinados a reducir la pobreza urbana. Como toda selección, adolece de limitaciones, pero permite arrojar luz sobre la necesidad de, en el marco de la vigencia de un modelo de desarrollo con pretensiones universales y de globalización creciente de la economía, rescatar las peculiaridades que la historia muestra.

En el caso salvadoreño, el análisis se centra en el Fondo de Inversión Social (FIS), creado a inicios de esta década, siguiendo el modelo de programas similares impulsados en otros países de América Latina. En el caso de Costa Rica, por haberse creado desde los años setenta un programa que prelude las políticas de compensación social actuales, el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (DESAF), el período de análisis es mucho más amplio.

1 Partimos de los trabajos de investigadores latinoamericanos (Jelin, 1996), que se apoyan en los conceptos de Marshall (1964).

EL CASO SALVADOREÑO

Existe consenso sobre el incremento de la pobreza en el país, vinculado a la aplicación de los programas de reestructuración de la economía, implementados a partir de 1989. Aunque las estadísticas oficiales no permiten precisar este fenómeno a nivel territorial con exactitud, la pobreza es sensiblemente mayor en las áreas rurales, donde en 1991 se encontraba el 61% de los pobres y el 67% de la población en extrema pobreza del país (World Bank, 1994). Este patrón territorial no se había modificado sustancialmente respecto a los años anteriores, ya que 50 de los 67 municipios identificados como los más afectados por la pobreza en 1988, correspondían a zonas donde en 1976 había mayor desnutrición (Sollis, 1992).

Para 1989 el 33% de la población urbana era considerada como pobre y el 30% como extremadamente pobre (MIPLAN, 1991). Un estudio sobre la evolución de la pobreza en las ciudades mostró, además de su incremento, una recomposición interna que indicaba la estabilización de la pobreza relativa en el conjunto de ciudades, mientras crecía la pobreza extrema. Así, entre 1976/77 y 1990, la primera sólo pasa de 30.0% a 31.8%, mientras la segunda sube de 20.0% a 29.6% (Briones, 1992).

Otros cálculos para los mismos años, elaborados a partir de las Encuestas de Hogar de 1991/1992 muestran una visión diferente y optimista sobre la evolución de los hogares urbanos pobres en el conjunto de ciudades: la pobreza relativa disminuyó de 31.9% en 1988/89 al 30.4% en 1991/92, mientras la extrema pobreza se redujo del 23.3% al 20.8% en el mismo período (MIPLAN, 1992).

Para la principal concentración urbana del país, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que albergaba casi la tercera parte de la población nacional, los porcentajes para el período entre 1976/77 y 1992, eran de 20.0% y 32.5% para la pobreza relativa y de 10.0% y 17.0% para la extrema pobreza (Briones, 1992), aunque otros cálculos estimaban que en 1991 en el AMSS sólo 5% de las familias estaba en situación de extrema pobreza (World Bank, 1994).

Al desagregar los datos de 1990, según el tamaño de las ciudades, y aunque no se han estudiado las razones, se encontró que los niveles de pobreza eran mayores a medida que disminuía el número de habitantes, predominando los hogares en situación de pobreza extrema en las ciudades intermedias (ver cuadro 1).

Las discrepancias en las mediciones, respecto al nivel de la extrema pobreza urbana, sumado a las diferencias entre el campo y la ciudad, tendrán repercusiones en la orientación de los programas de reducción de la misma que se implementarán a partir de esta década, entre ellos el Fondo de Inversión Social (FIS).

Cuadro 1
POBREZA URBANA SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL (%)*

HOGARES	1988	1990
Area Metropolitana	46.1	49.5
Ciudades de más de 5,000 viviendas	66.2	64.2
Ciudades de 2,001 a 5,000 viviendas	77.1	74.8
Ciudades de menos de 2,000 viviendas	78.6	79.7

* Bajo la línea de pobreza relativa utilizada por MIPLAN

Fuente: Cuadro N° 12 de La pobreza urbana en El Salvador, Carlos Briones, UCA Editores, San Salvador, 1992.

Es conocido, por otra parte, que el problema de la pobreza urbana no es únicamente un fenómeno de orden cuantitativo ni tiene una dimensión exclusivamente económica (Rocha, 1995). El se encuentra asociado a cuestiones como la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad urbana (Lungo, 1995a), para cuyo análisis sería necesario incorporar indicadores cualitativos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social en las ciudades, y relacionarlos con los cambios en la estructura social. Lamentablemente, aunque hay indicios visibles y podría plantearse la hipótesis de que éstas se han incrementado en el ámbito urbano salvadoreño, no existen estudios al respecto.²

El FIS: el programa principal para reducir la pobreza

Creado en 1990, el FIS fue pensado originalmente como un programa de compensación en el que uno de los principales destinatarios eran los pobres urbanos. Rápidamente, por la situación descrita en el punto anterior y sugereencia de su principal institución financiadora, el Banco Interamericano de Desarrollo, sus acciones se extendieron por todo el país atendiendo los focos de mayor pobreza: las áreas rurales y las pequeñas ciudades. Esta orientación, aunque justa, pues se dirige hacia los sectores menos atendidos históricamente del país y donde la pobreza es mayor, dejó de lado el problema específico de la pobreza urbana (Lungo, 1992/93). Casi sólo los programas de apoyo, dirigidos directamente a la micro-empresa, se orientan a la reducción de la pobreza en las ciudades.

Una revisión de las obras ejecutadas por el FIS hacia el final del primer trimestre de 1992, mostraba un predominio de las obras escolares y viales

2 Hemos comenzado a desarrollar un trabajo sobre el Area Metropolitana de San Salvador en el se busca construir indicadores de vulnerabilidad física y social, el que se relacionará con un análisis de la segregación socio-espacial y de la fragmentación social de las unidades familiares. Este trabajo puede ser útil para un análisis más integral de la pobreza urbana en El Salvador.

menores. Territorialmente tenía una cobertura dispersa en todo el país, con poca incidencia en las ciudades de tamaño medio, débil impacto en el Area Metropolitana de San Salvador, y una clara priorización en los pequeños asentamientos rurales, especialmente en las zonas más afectadas por la guerra de los años ochenta (FUNDASAL, 1992).

Para finales de 1993, el FIS había aprobado 3,912 proyectos, principalmente pequeñas obras de infraestructura, por un monto de US\$ 62.3 millones. El 45% de ellos se destinó a programas de educación, incluyendo capacitación; el 43% a programas relacionados con la salud; el resto se dividió entre programas de reforestación, mercados, micro-riego y otros. El cuadro 2 muestra la distribución detallada del total de proyectos ejecutados en agosto de 1995.

Como criterios de focalización, el FIS utilizó tanto la línea de pobreza como los índices de necesidades básicas insatisfechas, y por lo menos el 65% de los beneficiarios debían estar en situación de extrema pobreza. A diciembre de 1993, los 78 municipios más pobres del país, que contaban con 19% de la población nacional, habían recibido el 27% de los proyectos y el 24% de los fondos asignados. Hacia agosto de 1995, el 68% de los proyectos y el 63% del monto asignado se habían destinado al área rural (FIS, 1995).

Aunque éstos no parecen constituir criterios de focalización muy precisos, varios estudios señalan que la poca variación de la incidencia de la pobreza extrema en los distintos municipios del país, que oscila entre 24% y 31% en 247 de los 262 municipios (Zuvekas, 1995), les da relativa validez.

En términos de participación, ya en 1992, era claro que el poco esfuerzo por incorporar a las ONG's que habían venido trabajando con los sectores sociales de menores ingresos desde la década pasada, reflejaba la prioridad

Cuadro 2
FIS: SECTORES DE ATENCIÓN. AGOSTO 1995

SECTOR	PROYECTOS		MONTO	
	#	%	Milones \$	%
Educación	3,034	50.21	60.39	50.51
Salud	503	8.32	8.58	7.17
Agua potable	300	4.96	7.58	6.34
Saneamiento	891	14.74	22.10	18.48
Medio ambiente	859	14.21	8.32	6.96
Nutrición	213	3.52	4.81	4.03
Otros	243	4.02	7.77	6.50
Total	6,043	100.00	119.56	100.00

Fuente: FIS, reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

política del Gobierno de trabajar con organizaciones que tenían vínculos estrechos con la empresa privada y la relativa inexperiencia del BID con ONG's orientadas al trabajo de asistencia social. A diciembre de 1993, el 72% de los proyectos aprobados habían sido solicitados por grupos comunitarios y sólo 7% por ONG's. Hay que señalar, sin embargo, que la participación de las comunidades en las etapas de diseño, implementación y mantenimiento de los proyectos era poca, lo que pone en duda su sostenibilidad y el papel de los mismos en el autopotenciamiento de las comunidades.

A pesar de que fue creado para un período de cuatro años, el FIS se extendió por tres años más, hasta noviembre de 1997, y se había propuesto extenderlo por un período adicional de ocho años, idea que ha sido desechada con el proceso actual de fusión entre el FIS y la Secretaría de Reconstrucción Nacional, dando origen a una nueva institución: la Corporación de Desarrollo Local, de carácter permanente.³

Durante los últimos años se han realizado varias evaluaciones sobre el FIS, unos desde una perspectiva crítica (Sollis, 1992),⁴ y otros, enfatizando especialmente en sus niveles de eficiencia y eficacia (MIPLAN-GAES 1994, Zuvekas 1995).

Las evaluaciones hechas sobre el FIS coinciden, en muchos aspectos, con estudios que se han realizado sobre este tipo de programas sociales en América Latina (Glassner et al, 1994). Entre los logros encontrados en los análisis efectuados se destacan los siguientes: han complementado y reforzado los programas de reestructuración de las economías; han mostrado habilidad de movilización de recursos de los grupos de base, de las ONG's, de la empresa privada y de los Gobiernos locales; han evidenciado una mayor capacidad para manejar grandes programas de pequeños proyectos que los ministerios encargados de los programas sociales tradicionales; han demostrado que pueden jugar un papel limitado, pero importante, en impulsar programas contra la pobreza de largo plazo; finalmente han contribuido a ayudar a las municipalidades a manejar nuevos proyectos en el marco de la descentralización del Estado.

En el caso del FIS, reconociendo los tres primeros aportes, es necesario examinar con detalle los dos últimos. Efectivamente, es difícil afirmar que el FIS ha contribuido a impulsar programas sociales contra la pobreza de carácter estructural, especialmente en la medida en que su incidencia en la generación de empleo permanente y en el apoyo a la micro y pequeña empresa ha sido mínima, sus acciones tienen un carácter de corto plazo que no se inscribe en una política social articulada a las políticas económicas, y tienen poca incidencia en la construcción de ciudadanía. Por otra parte, su vinculación a las municipalidades ha sido débil en razón de la existencia del Progra-

3 Entrevista al Ministro de Hacienda de El Salvador en el periódico *La Prensa Gráfica*, del 19 de agosto de 1996.

4 No se ha realizado, en este trabajo, un análisis detallado del PRN. Una evaluación crítica ha sido hecha por Sollis (1993).

Cuadro 3
NÚMERO DE PROYECTOS POR SOLICITANTE. AGOSTO 1995

SOLICITANTE	PROYECTOS		MONTO	
	#	%	Milones \$	%
Grupos comunitarios	4,147	68.62	76.10	63.65
ONG's	403	6.67	10.15	8.49
Autónomas	105	1.74	2.54	2.13
Alcaldías	513	8.49	13.03	10.90
Gobierno Central	875	14.48	17.73	14.83
Total	6,043	100.00	119.56	100.00

Fuente: FIS, reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

ma de Reconstrucción Nacional, el cual ha seguido una lógica muy diferente a la que subyace en la concepción de los FIS (ver cuadro 3).

Es importante insistir en un aspecto que es esencial para la problemática de la pobreza urbana: el alto nivel de centralización del FIS y su escasa relación con los Gobiernos municipales. La idea, expresada por analistas concedores de la trayectoria de estos programas (Campbell, 1991), de que las municipalidades pueden servir como un punto focal tanto para descentralización como para los programas de compensación social, y que los Fondos de Inversión Social manejados por los Gobiernos locales constituyen una herramienta estratégica para el desarrollo local, el reforzamiento institucional en el manejo de proyectos, y para la «accountability» de las municipalidades, está lejos de implementarse en El Salvador.

Así como la transformación de los ministerios tradicionales en instituciones técnicamente eficientes toma un tiempo mayor que aquel para el cual han sido establecidos los FIS, lo mismo ocurre en el caso de la necesaria transformación de los Gobiernos locales para que puedan convertirse en efectivos puntos focales de conducción de los programas de compensación social. Estudios realizados en varios países del continente muestran que se ha asignado a los Gobiernos locales un mayor rol en el combate a la pobreza, especialmente la urbana, pero esta función no se ha acompañado de un incremento de los recursos y capacidades para hacer frente a esta nueva tarea, aunque se encuentran innovaciones exitosas como el rol de los municipios chilenos en las tareas de focalización y asistencia (Campbell et al, 1991), o las responsabilidades compartidas en el caso de Guatemala («cost sharing»; Zuvekas, 1995).

Los estudios realizados sobre diferentes fondos de compensación social señalan varios riesgos en la operación de estos programas, entre ellos están: al transformarse en instituciones semipermanentes se corre el riesgo de la burocratización y la manipulación política; su ampliación puede conducir a

un incremento de los costos de operación, los que no deberían superar la barrera del 10%; su especialización en educación, salud, agua y saneamiento, aunque positiva en términos de eficiencia puede contribuir al reforzamiento de la sectorialización de la política social.

En el caso del FIS salvadoreño, el mayor riesgo es otro: la casi total dependencia del financiamiento externo para el desarrollo de sus proyectos y no era realista esperar que éstos permanecieran en su nivel actual en los años futuros, lo que lo obligaría a competir con otras instituciones por los fondos que el Gobierno central destina al gasto social y le otorga un alto grado de vulnerabilidad. Adicionalmente, el FIS ha tenido que enfrentarse al bajo nivel de coordinación institucional existente en el país, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. Esta debilidad contrarresta los niveles de eficiencia administrativa logrados los cuales mostraban, a mediados de 1995, que el 88.1% de los fondos recibidos se habían destinado a inversión y sólo 11.9% a gastos de funcionamiento (ver cuadro 4).

Relacionemos las distintas dimensiones del trabajo del FIS con el problema específico de la pobreza urbana en El Salvador. El cuadro 5 sintetiza estas dimensiones.

Sobre la selección de los beneficiarios y el modo de focalización sería necesario, manteniendo el criterio de su definición a partir de la demanda, diseñar mecanismos específicos para la focalización de los pobres urbanos,

Cuadro 4
FUENTES DE FINANCIAMIENTO. (MILLONES US\$)

FUENTE	MONTO
Gobierno de El Salvador	20.00
Gobierno de Suiza	6.00
Gobierno de China	8.30
PNUD	0.97
UNICEF	1.22
BID (primera operación)	33.00
BID (segunda operación)	60.00
BID (tercera operación)	60.00
KFW	16.00
Gobierno de Japón	3.40
BCIE	3.00
ATN del BID	0.86
Total	212.75

Fuente: FIS, Reporte de avance N° 50, agosto 1995, San Salvador.

ya que los criterios seguidos por el FIS han sido demasiado generales y agregados, y si esto ha sido útil a nivel de las áreas rurales, por la extensión generalizada de la pobreza como se ha indicado antes, es claramente insuficiente para el caso de la pobreza en las ciudades más grandes del país. Por otra parte, sería necesario hacer una revisión crítica del criterio de focalización, tal como se ha hecho en otros casos (Raczinski, 1995).

Respecto al carácter temporal, aunque se ha redefinido la ubicación del programa dentro del aparato estatal, es evidente que para una real incidencia sobre la pobreza urbana se necesitaría hacer modificaciones importantes. Por un lado, al integrarse el FIS en un programa permanente como la Corporación de Desarrollo Local, deben precisarse sus relaciones con los ministe-

Cuadro 5

DIMENSIONES	CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
BENEFICIARIOS	Orientado por la demanda	
MODO DE SELECCIÓN	Focalización de grupos más pobres	Se ha sugerido revisar los criterios de focalización
TEMPORALIDAD	Inicialmente por período limitado	Se está proponiendo que sea un programa permanente
UBICACIÓN EN EL APARATO ESTATAL	Centralizado	Se sugiere una mayor vinculación con Gobiernos municipales
ESTRUCTURA OPERATIVA	Alto grado de autonomía, administración gerencial y salarios competitivos	
FINANCIAMIENTO	Dependencia externa casi total	Sostenibilidad cuestionada
PARTICIPACIÓN	Prioriza la participación comunal y de agentes privados	Se sugiere redefinir los mecanismos de participación, incorporando más activamente a las comunidades y a los Gobiernos municipales
VÍNCULOS CON OTROS PROGRAMAS	Articulado recientemente al Plan de Reconstrucción Nacional	Desarticulado de las políticas económicas

rios de línea y otros programas del área social que pudieran existir. Por otro lado, es necesario su descentralización en términos de la definición de la política institucional, superando la descentralización instrumental que ha caracterizado al FIS. Las cuestiones de la participación social y la construcción de ciudadanía, emergen aquí con toda su importancia, en todas las fases del proceso y no sólo en la ejecución de los proyectos, si efectivamente se quieren impulsar procesos de autopotenciamiento que constituyen un elemento esencial e indispensable para superar las condiciones de pobreza.

Construir una verdadera relación de colaboración con los Gobiernos municipales, es, además crucial para el combate a la pobreza urbana, ya que no basta con atender aisladamente focos de pobreza localizados en las ciudades, sino que las acciones hacia ellos deben articularse con los planes globales de desarrollo urbano. De otra forma, los efectos positivos de determinado programa pueden ser neutralizados o revertidos por acciones del contexto. Aquí surge la necesidad de vincular programas como el FIS con otros programas sociales para evitar duplicidades y contradicciones pero sobre todo para ir construyendo la sostenibilidad de las acciones que se impulsen.

Enfrentando la pobreza urbana

Evidentemente, tal como había venido funcionando el FIS, su papel en la reducción de la pobreza urbana estructural ha sido de poca importancia a pesar de contribuir a resolver manifestaciones inmediatas de la pobreza, principalmente en las áreas rurales.

En un estudio hecho recientemente para el caso del municipio de San Salvador (Lungo et al, 1996), muestra que las principales acciones para reducir la pobreza en el Area Metropolitana de San Salvador que tienen una incidencia directa en la generación de empleo e ingresos, están siendo impulsadas por programas distintos al FIS. Una de ellas es la creación de la financiera CALPIA, que surge de la transformación del servicio crediticio de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador (AMPES), gracias al apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), esfuerzo al que se han sumado el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica, programa PRODERE del PNUD y ONG's. Otro es el Programa de Generación de Empleo en el Sector Informal de San Salvador (GENESS), impulsado por la Unión Europea con el apoyo del Gobierno central, y que tiene tres ejes de trabajo: formación profesional y capacitación técnica vocacional; otorgamiento de créditos; y asistencia técnica a los microempresarios en gestión empresarial, organización de la producción y comercialización.

También es necesario destacar que es indispensable la vinculación de acciones como las que ha ejecutado hasta ahora el FIS, con los programas

que ha venido impulsando el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano a través del Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), la regularización de tierras urbanas, y con los distintos programas de apoyo a las microempresas urbanas que se están impulsando por diferentes agencias y ONG's, especialmente en el Area Metropolitana de San Salvador, ya que la disociación de estas acciones es un obstáculo para reducir la pobreza urbana.

EL CASO COSTARRICENSE

A partir de 1980, la sociedad costarricense comienza a experimentar un continuo deterioro de los altos niveles alcanzados en los servicios sociales, a lo largo de más de 30 años de una notable intervención pública que llegó a configurar un verdadero Estado de Bienestar en el contexto centroamericano. El fenómeno de la pobreza emerge con fuerza, y aunque cuestiones asociadas como el aumento del desempleo abierto es controlado hacia finales de la década, la pobreza continúa siendo cada vez más un hecho cotidiano en los años noventa. Vamos a encontrar no obstante, de manera casi premonitrice, que a inicios de los años setenta, bastante tiempo antes de que la crisis asolará a todos los países de la región, se crea en Costa Rica un programa de compensación social, aunque no lleve este nombre: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, antecedente clave para comprender el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

La envergadura y relativa novedad del fenómeno de la pobreza en Costa Rica llevó a la realización de numerosos estudios sobre el mismo en los años ochenta, algunos de los cuales sirven aún de base para la formulación de los programas actuales (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996). La aceptación de la gravedad de este fenómeno no ha evitado, sin embargo, por la alternabilidad política que caracteriza al sistema político costarricense, oscilaciones de importancia en la formulación y ejecución de los programas tendientes a la reducción de este fenómeno, lo que es observable en las políticas formuladas en las Administraciones Arias (1986/1990), Calderón (1990/1994) y Figueres (desde 1994). A continuación presentamos una síntesis de esta problemática a partir de 1970, enfatizando en las medidas adoptadas en la segunda mitad de los años ochenta, en nuestra opinión el período clave para entender las políticas actuales de reducción de la pobreza urbana (Lungo et al, 1992).

Los datos de las décadas anteriores muestran las variaciones de la pobreza urbana a nivel nacional, donde se destaca la estabilidad en los años setenta y el incremento y control parcial en los años siguientes (ver cuadro 6).

La tendencia de la segunda mitad de los años ochenta se acompaña de una disminución de la tasa de desempleo urbano total en el Area Metropolitana de San José, que disminuye de 6.7% en 1986 a 3.7% en 1989, y a la estabilidad del sector informal (Trejos, 1990), donde al final de la década anterior la lógica de la acumulación continuaba siendo dominante. Los datos oficiales para 1994 indican que entre 15% y 21% de las familias urbanas, a nivel nacional, se encontraban en situación de pobreza, siendo semejante la situación en el Area Metropolitana de San José e incrementándose los porcentajes entre 17% y 23% para el resto de las zonas urbanas. Se observa, así, un incremento de la pobreza con relación a los años finales de la década anterior (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1996). (Ver cuadro 7).

Aunque al igual que en El Salvador la pobreza es mayor en las áreas rurales, en 1994 casi la mitad de los pobres se encontraban en las ciudades costarricenses. Entre estos últimos, aquellos con escasa calificación eran los más vulnerables a las recesiones económicas, por lo que el actual Plan de Combate a la Pobreza sugiere que las políticas sociales compensatorias protectoras del capital humano deben tener un énfasis urbano.

Cuadro 6
HOGARES URBANOS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA

AÑO	%	FUENTE
1970	15	PNUD
1971	17	Pollack
1980	16.1	PNUD
1982	24.6	Pollack
1986	20.6	PNUD

CUADRO 7
POBREZA URBANA SEGÚN INGRESO. 1994 (%)

ZONA	FAMILIAS	PERSONAS
País	17/24	20/27
Urbana total	15/21	17/25
Area Metropolitana	15/21	17/25
Periferia central	14/23	15/25
Resto del país	17/23	20/26

Fuente: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos.

Las políticas sociales anteriores

Con la profunda modificación del sistema político, ocurrida a mediados del siglo, en el cual las dimensiones interventora y benefactora constituyen el eje de las políticas económicas y sociales, surge un número importante de instituciones y programas relativos al área social. Como señaláramos anteriormente, de manera premonitory y antes de que este modelo de desarrollo comience a dar signos de agotamiento, a mediados de los años setenta, se dictan nuevas leyes y se crean instituciones para atender los focos de pobreza urbana y rural que comienzan a ser visibles. Son los años de la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y de promulgación de la Ley de Asignaciones Familiares.

Si entre 1949 y 1970 se crearon 22 instituciones con objetivos sociales, las que se concentraron en las áreas de salud y educación, ya para 1980 éstas ascendían a 126. Este proceso de ampliación del aparato estatal encargado de los programas sociales estuvo acompañado de un incremento del gasto, expresando con claridad el énfasis dado a la política social por las sucesivas administraciones, independientemente de su orientación política (Valverde et al, 1990). La crisis de inicios de la década pasada va a producir, sin embargo, importantes modificaciones.

Así, la evolución del gasto social en general muestra dos tendencias claras: una entre 1975 y 1980, caracterizada por un ritmo de crecimiento promedio del 6.6% anual; otra entre 1980 y 1985, cuando el crecimiento se reduce al 0.8% anual. En este proceso los sectores más afectados serán salud y educación, que sufren una caída visible en 1982 y 1983. A partir de este último año comienza de nuevo un crecimiento lento sin que logren recuperarse, no obstante, a finales de la década pasada, los niveles que tenían antes de la crisis. Únicamente el sector vivienda logra alcanzar, en 1989, el nivel que tenía en el quinquenio 1975/1980 gracias al programa especial de vivienda de la Administración Arias (Lungo y Piedra, 1990).

En 1974, se crea un programa clave para atender los problemas de la desigualdad social: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), destinado a resolver problemas de desnutrición y falta de vivienda de las familias de los trabajadores de menores ingresos, mientras que el IMAS atendería los casos de la pobreza extrema. El IMAS fue concebido como una institución transitoria. El DESAF tendría un carácter permanente, sería financiado con recursos provenientes de la planilla con cargo a los patronos, y no sería ejecutor directo sino que se apoyaría en otras instituciones a las que transferiría recursos para atender las necesidades de los grupos pobres (Vargas Pagán, 1995). Lo anterior es un ejemplo de un temprano rompimiento con el esquema de los tradicionales ministerios de línea.

El DESAF atiende cinco áreas: primera: salud, alimentación y nutrición; segunda: vivienda; tercera: fomento de actividades productivas y empleo;

cuarta: capacitación y formación profesional; y quinta: protección al menor y al anciano. Su cobertura muestra una mayor integralidad que algunos de los fondos de compensación social impulsados en los años noventa en otros países, como el FIS en el caso salvadoreño.

El responsable del DESAF es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que muestra su orientación hacia la población asalariada de menores ingresos, ésto constituye una radical diferencia con los programas de compensación social que han surgido en la presente década en muchos países de América Latina. Esto se explica por el momento de su creación y el carácter de las políticas sociales del Estado costarricense.

Para los objetivos de este trabajo interesa señalar los programas dirigidos a combatir la pobreza en el Área Metropolitana de San José (AMSJ), impulsados a través del DESAF. De los 18 programas que integran el área de salud, alimentación y nutrición, se destacaban los «Centros Infantiles de Atención Integral» (CEN-CINAI), dirigidos a grupos urbanos marginales. En el área de vivienda, el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FUSOVI), ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), que poco a poco sustituiría al «Programa Nacional de Vivienda de Interés Social», a cargo del IMAS. En el área de fomento de actividades productivas y empleo, el de apoyo a la microempresa. En el área de capacitación y formación profesional, el programa de «Organización y desarrollo de la comunidad», ejecutado con apoyo de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Y finalmente, en el área de protección al menor y al anciano, cinco de los ocho programas se dirigen a población urbana.

En 1989, los programas del DESAF ejecutados por el Ministerio de Salud, Educación Pública, el BANHVI y la Caja Costarricense del Seguro Social, absorbieron el 85% del presupuesto de este Fondo, en una modalidad de relación entre los ministerios de línea y entidades autónomas centralizadas encargadas de los programas de compensación social, que difiere sensiblemente de otros casos.

Por eso es que, a pesar de la fuerte disminución en el gasto social manejado por los ministerios y entidades autónomas tradicionales durante los años ochenta, existía un importante fondo de compensación sui géneris que, junto a la recuperación de los niveles de empleo, explican si no el retroceso, la estabilización de los niveles de pobreza urbana en Costa Rica, al final de la década pasada.

Con la llegada del partido Social Cristiano al Gobierno en 1990, la política social se comienza a modificar, acercándose al modelo compensatorio neoliberal, prevaleciente en los otros países de la Región. Dos componentes coexisten: uno asistencialista, el «Plan de Promoción Social», y el otro desarrollista, el «Sector Social Productivo». El primero era estrictamente compensatorio frente a la pobreza extrema, y se concretizó a través del bono para la

vivienda y el bono alimentario, este último dirigido hacia las zonas urbanas precarias de las ciudades de San José, Limón y Puntarenas, y pretendía cubrir al menos al 50% de los pobres urbanos.

El segundo componente, tenía por objetivos la creación de empleos y el mejoramiento de los ingresos; duraría cuatro años; se concentraría principalmente en las zonas críticas de las ciudades de Limón y Puntarenas, y en zonas rurales deprimidas; beneficiaría a 90,000 microempresarios; y estaba integrado por ocho subprogramas (El Sector Social Productivo, 1989).

No conocemos un balance exhaustivo de la trayectoria de la política social durante la Administración Calderón (1990/1994), pero hay evidencias que no logró revertir la tendencia creciente al empobrecimiento de la población costarricense, y no se encuentran, tampoco, innovaciones sustanciales en términos de programas y acciones. Uno de los principales actores gubernamentales del período, el Ministro de Planificación, concluye que en Costa Rica hay un porcentaje de hogares, entre el 15% y el 20%, que constituye lo que parece un nivel de pobreza irreductible, lo que hace pensar que no sólo es necesario destinar una gran cantidad de recursos financieros para combatirla, sino que además, el Estado debe preocuparse por la efectividad de los mismos y en particular por los mecanismos que garanticen una mejor selección de los beneficiarios (Vargas Pagán, 1995).

En este marco interesa analizar el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que aunque no se ha implementado en su totalidad por la crisis que vive la economía del país, indica claramente la trayectoria que se busca seguir.

El Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994/1998

El Plan parte señalando las limitaciones del acceso de los pobres a los programas sociales. Sostiene que, en general, este acceso ha sido diferenciado, destacándose la mayor cobertura e impacto de los programas de salud primaria y de educación básica, lo que ha permitido que esta población casi duplique su ingreso real, del cual entre 75% y 80% proviene de los bienes y servicios ofrecidos por los programas de carácter universal.

Los programas selectivos (que corresponden a los programas de compensación focalizados), creados para complementar las políticas universales o para subsanar carencias específicas de los pobres, presentan, a pesar de su importante impacto, fallas en la cobertura del grupo a beneficiar, filtraciones hacia población no pobre, pertinencia de los servicios brindados, eficiencia, etc.

Interesa destacar la crítica hecha en el documento al Fondo Nacional de Subsidio para la Vivienda (FUSOVI), pues introduce valoraciones que van más allá de las contenidas en las evaluaciones tradicionales. Este Fondo, a pesar

del alto número de viviendas construidas, no creó una institucionalidad sostenible, y se orientó más por criterios de emergencia. Esta crítica es en nuestra opinión fundamental.

Propone el Plan que se debe mejorar los criterios de focalización, lo que constituye uno de sus objetivos básicos, y sostiene que la pertinencia del bien o servicio brindado debe estar en el centro del análisis y valorarlos en razón de que permitan a la población, en situación de pobreza, adquirir capacidades para una mejor inserción socio-económica. Se insiste en que la ausencia de este criterio básico conduce a que, por ejemplo, la capacitación de las mujeres no esté en concordancia con la demanda del mercado (ver cuadro 8).

Además de mejorar la focalización, el Plan afirma que si por su carácter multifacético la atención de la pobreza demanda intervenciones integrales, su heterogeneidad exige intervenciones diferenciadas. Agregaríamos que es la falta de una justa combinación de estos dos rasgos una de las principales limitaciones de muchos de los programas de reducción de la pobreza.

El Plan tiene como principios orientadores los siguientes: para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido, con generación de empleo productivo dentro de un marco de estabilidad macroeconómica. Esto demanda un crecimiento económico incluyente; es un principio fundamental integrar a los sectores pobres de la sociedad costarricense a la corriente principal del desarrollo; las políticas contra la pobreza se deben dar en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas; para obtener éxito es fundamental la acción de los propios afectados por la pobreza y no sólo del Estado o del resto de la sociedad civil. Por ejemplo, la obtención de beneficios, tales como las transferencias monetarias, estará condicionada a la parti-

Cuadro 8

DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS POR ESTRATOS DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA. 1992 (%)

ESTRATOS	PRNC	PCA	PCEN	IMAS	PCE	PBFV	OTROS
20% más pobre	40.2	56.8	45.8	48.4	34.2	21.5	38.1
20% siguiente	23.1	18.3	26.3	18.9	24.2	21.9	17.1
20% siguiente	17.9	17.9	16.4	11.0	17.6	22.7	15.5
20% siguiente	15.8	7.0	6.0	14.5	14.2	19.7	15.4
20% más rico	2.8	0.0	5.5	7.3	9.9	14.3	13.9

PRNC = Pensión no contributiva / PCA = Cupón alimentario / PCEN = Centros de atención infantil. IMAS = Otros programas del IMAS / PCE = Comedores escolares / PBFV = Bono familiar de la vivienda / OTROS = Otros programas de ayuda o transferencia sociales.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta de Inversión Social; cifras preliminares Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

cipación en programas de capacitación; se deberá adecuar la institucionalidad del Gobierno central, entes autónomos y Gobiernos municipales para que sean capaces de diseñar planes de desarrollo integral; dado que la pobreza no es un fenómeno individual sino que tiene un componente colectivo, producto de la estructura de oportunidades que enfrenta el hogar y de las relaciones de poder existentes, demanda de acciones que actúen sobre el contexto socio-cultural y económico en que residen los pobres. El espacio local y regional adquiere así una crucial importancia;⁵ debido a la heterogeneidad de la pobreza no se instaurarán instrumentos de selección uniformes u homogéneos para todos los programas sociales de carácter selectivo.

El objetivo central del Plan es la ampliación de oportunidades y la creación de igualdad de oportunidades. Esa perspectiva está tanto en las políticas universales cuya amplia cobertura de bienes con externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. En el campo del desarrollo local se busca rescatar la tradicional solidaridad y fomentar el arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional. En síntesis se trata de promover una visión sistémica, integral y no asistencialista en las acciones para reducir la pobreza.

La definición de los grupos meta prioritarios se basa, por un lado, en el hecho de que permite facilitar acciones integrales y romper el sectorialismo de las políticas sociales, y por otro, en que esta opción otorga un rostro humano a las acciones que se ejecuten, al no estar centrado en áreas cuyo nombre es impersonal. Los grupos definidos son los siguientes: la población pobre infantil y juvenil e, inserta en esta perspectiva, la familia; la mujer pobre; la población laboral pobre; y el adulto mayor o discapacitado.

El Plan está integrado por cinco componentes. Los cuatro primeros tienen como eje grupos metas; el quinto se orienta por parámetros territoriales. Se ha estructurado en dos fases; la primera, hasta 1995, busca fundamentalmente superar la descoordinación fomentando la creación de un sistema que supere las duplicaciones y genere sinergias entre los distintos programas existentes; la segunda, entre 1996 y 1998 tratará de ampliar la capacidad instalada e incorporar modalidades de acción novedosas (ver cuadro 9).

Finalmente, es importante observar la cuestión del financiamiento del Plan en ejecución. Este cuenta con recursos del DESAF, el presupuesto nacional, recursos propios de cada institución participante y recursos externos. En 1994 los recursos del Plan equivalieron al 5.6% del PIB y 12.1% del gasto público, habiendo aportado el DESAF el 31.1%. Para 1995 se estimaba que estas cifras serían 6.0%, 13.9% y 34.8% respectivamente, lo que indica el esfuerzo hecho a nivel nacional.

5 Agregáramos que este componente colectivo de la pobreza corresponde al carácter más colectivo que individual que particulariza a la «ciudadanía social» según la concepción de Marshall.

Cuadro 9
COMPONENTES DEL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA

AREAS	SUBAREAS
Proinfancia y juventud	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo infantil; desarrollo escolar; desarrollo adolescente; niñas, niños, jóvenes en conflicto.
Promujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Mujer jefa; madre adolescente.
Protrabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de condiciones laborales; generación de empleo; aumento de la productividad; acceso a recursos.
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • Adulto discapacitado; adulto mayor.
Desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de áreas consolidadas; ciudades intermedias estratégicas; modelos de intervención; adquisición de derechos; zonas restringidas.

Fuente: Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

La distribución entre los diferentes componentes del Plan fue en 1994, la siguiente: PROINFANCIA, 39.3%; PROMUJER, 10.6%; PROTRABAJO, 20.8%; SOLIDARIDAD, 12.2%; y DESARROLLO LOCAL, 17.1%. Para 1995, los porcentajes se mantienen aproximadamente en la misma proporción.

La atención a la pobreza urbana en el marco del Plan 1994/1998

Como puede observarse de la descripción anterior, el Plan Nacional de Combate a la Pobreza que impulsa la actual administración costarricense, no hace una diferenciación entre acciones contra la pobreza rural y acciones contra la pobreza urbana. Lo anterior se debe, posiblemente a la búsqueda de integralidad que recorre todo el documento. Presenta, sin embargo, criterios para la selección de las zonas de intervención.

Se parte de la concepción que los asentamientos ecológicamente sostenibles son barrios, pueblos o comunidades que se organizan para integrar en su territorio las acciones gubernamentales, comunitarias y privadas, para mejorar la calidad de vida. La escala oscila desde pequeña (no más de 2,000 familias), a mediana (hasta 5,000 familias), aunque en algunas zonas rurales puede ser mayor, dependiendo de su unidad interna, productiva o comunitaria.

El área escogida conforma una «Unidad de intervención» desde la perspectiva institucional, de manera que se prepara un «Plan Local de Desarrollo» con amplia participación de los vecinos organizados.

Los criterios de selección de las zonas son los siguientes:

- los niveles de pobreza prevaecientes;
- los vectores de desarrollo existentes, especialmente los que presentan mayores externalidades;
- la importancia de la demanda;
- la antigüedad de la demanda y su atención previa, especialmente cuando esta última discrimina grupos vulnerables;
- la presencia de riesgo permanente y alta vulnerabilidad social;
- los niveles de organización e institucionalidad presentes.

Podríamos plantear que la pobreza urbana se aborda, desde la opción de este Plan a través de la elaboración de planes integrados, focalizados territorialmente, cuyas acciones se dirigen a los grupos meta priorizados. Se trata, entonces, de una opción diferente a la que muestran las políticas que focalizan a nivel territorial mayor, como son los municipios. En el caso costarricense se privilegia claramente el trabajo en comunidades bien definidas. Lo anterior se manifiesta en la atención específica a 16 comunidades de extrema pobreza en todo el país, que incluye comunidades urbanas, 3 de ellas en San José y 2 más en las ciudades de Limón y Puntarenas.

Lecciones de dos trayectorias diferentes

La revisión hecha sobre la relación entre las políticas sociales y la pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica muestra, claramente, la diferencia de las trayectorias que han seguido los programas de reducción de la pobreza en general y de la pobreza urbana en particular en ambos casos. Trataremos de extraer las lecciones de estas trayectorias, para lo cual nos apoyaremos en el cuadro siguiente, que sintetiza comparativamente las dimensiones que consideramos claves de los programas de lucha contra la pobreza, el FIS, en el caso salvadoreño, y el DESAF y el actual Plan Nacional de Combate a la Pobreza, en el caso costarricense. Las dimensiones son las siguientes: nivel de focalización social, nivel de focalización territorial, participación de los beneficiarios, participación de los Gobiernos locales, sostenibilidad financiera, integralidad de las acciones y carácter estructural (esto último entendido como acciones que se dirigen al combate de las causas estructurales de la pobreza).

En el caso del Plan Nacional de Combate a la Pobreza las valoraciones se han hecho a partir del documento pues no es posible hacer aún un análisis de las acciones en ejecución. Hemos considerado importante incluirlas porque permiten visualizar los diferentes enfoques para enfrentar

la pobreza, lo que responde a las particularidades nacionales, a menudo dejadas de lado cuando se diseñan programas como los de compensación social (ver cuadro 10).

Del cuadro se obtiene una valoración, en el caso del FIS salvadoreño, sensiblemente diferente a otras evaluaciones hechas, lo que se debe a que ha sido analizado a la luz de otros criterios como la participación, la sostenibilidad financiera, la vinculación de sus acciones con otros programas sociales y su carácter estructural.

Respecto al DESAF costarricense, es claro que su principal debilidad está en la ausencia de participación de actores claves, aunque presenta un balance positivo en las dimensiones claves de la sostenibilidad financiera, la integralidad y el carácter estructural. Debe recordarse que el DESAF excluye el criterio territorial. El PNCP se diferencia del DESAF (al cual incluye como uno de sus programas) en que incorpora criterios de focalización territorial y comienza a descansar también en recursos externos para su ejecución.

Pero una de las diferencias sustanciales entre ambos países radica en que, en el caso costarricense existe un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que puede ser el articulador de los distintos programas, tanto los que desarrollan los ministerios de línea como los programas de compensación. En El Salvador este marco nacional está ausente.

Respecto a la pobreza urbana, ésta oscila alrededor del 30% en el caso salvadoreño y del 20% en el caso costarricense. Hay sin embargo otros aspectos que van más allá de las diferencias cuantitativas. La trayectoria de las políticas sociales, claramente hace que los niveles de vulnerabilidad y exclusión social sean sensiblemente mayores en El Salvador. A nivel de la segregación socio-espacial en las ciudades, particularmente en las áreas metropolitanas, podría decirse que si en San José encontramos «bolsones de pobreza», San

CUADRO 10

Dimensión	El Salvador	Costa Rica	
	FIS	DESAF	PNCP
Focalización social	+ -	+ -	+
Focalización territorial	+ -	n	+
Participación de los beneficiarios	-	-	-
Participación de los Gobiernos locales	-	-	-
Sostenibilidad financiera	-	+	+ -
Integralidad de las acciones	+ -	+	+
Carácter estructural	-	+ -	+ -

Valores: (-) = débil; (+ -) = intermedio; (+) = fuerte;
(n) = dimensión no considerada por el programa.

Salvador se caracteriza por los «bolsones de riqueza». No obstante esta situación está cambiando rápidamente y esto nos lleva a la discusión de la pertinencia de programas específicos para reducir la pobreza urbana.

Consideramos que ellos son necesarios pero que deben ser diseñados de acuerdo a las condiciones particulares de cada ciudad y, ante todo, deben estar articulados dentro de un plan de lucha contra la pobreza nacional, de carácter estructural.

El análisis hecho conduce rápidamente a la certeza de que es necesario introducir una visión de integralidad a la política social, si se quiere incidir positivamente en el fenómeno de la pobreza urbana. Esta visión de integralidad no es nueva y es compartida por varias agencias de cooperación (World Bank, 1991; UNDP, 1991). El Programa de Gestión Urbana para América Latina,⁶ partiendo de la descoordinación y la competencia por recursos para atender las necesidades de los hogares urbanos pobres y de la necesidad de utilizar un enfoque orientado por la demanda, a pesar de que éstos no expresan necesariamente sus necesidades a través de los mercados del sector formal o de los procedimientos políticos tradicionales, plantea la necesidad de identificar las ventajas comparativas de las distintas organizaciones: gubernamentales, de cooperación internacional, ONG's, etc., para articular los esfuerzos y evitar la duplicación y la atomización, vinculando el problema de la pobreza y la fragmentación social urbana (Balbo, 1991), con la gestión urbana ambiental, la infraestructura, el financiamiento del desarrollo de las ciudades, la gestión de las tierras urbanas y especialmente con el papel de los Gobiernos locales.

En un reciente documento (Vanderschueren et al, 1995), se sugieren caminos a través de los cuales los Gobiernos municipales pueden potenciar las acciones del Gobierno central, las ONG's, la empresa privada y las comunidades de base, orientadas al combate de la pobreza urbana, contribuyendo a mejorar la eficiencia de las inversiones urbanas a través del conocimiento de la realidad local, mejorando la ejecución de los proyectos, promoviendo procesos de «accountability» a nivel local, incrementar la recuperación de costos de la infraestructura urbana mediante adecuados impuestos, etc.

El documento plantea opciones alrededor del papel de los Gobiernos locales en el manejo de la tierra urbana, la vivienda, los servicios de agua y saneamiento, la educación, la salud, el transporte público, el apoyo a las microempresas, y aún en áreas raramente atribuidas a los Gobiernos locales como la justicia y la promoción de la agricultura urbana. Subyace aquí una visión de integralidad de la que carecen la mayoría de programas contra la pobreza urbana.

6 Programa integrado del PNUD, CNUAH, HABITAT y el Banco Mundial.

Por otra parte, aunque las virtudes de los enfoques multisectoriales para analizar y actuar sobre fenómenos multidimensionales como la pobreza urbana son cada vez más aceptados, así como también la comprensión de que ésta es un proceso y no una suma de datos estáticos, es necesario incorporar los fenómenos de incremento de la vulnerabilidad y de la exclusión social a esta problemática, distinguiendo las diferencias entre ellos. La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza, significa tanto falta de acceso a bienes o servicios como la existencia de inseguridad y el incremento de la exposición a riesgos (Moser, 1995 y 1996).

La distribución cada vez más desigual de los frutos del progreso técnico y económico, resulta de una injusta organización social y política, y no siempre de la escasez de bienes. Lo anterior ha llevado a afirmar que en las sociedades modernas la exclusión social es más importante que la explotación, ya que los ricos ya no tienen necesidad de los pobres, siendo esta la razón por la cual hay una tendencia a olvidarlos o a atender sus necesidades en un segundo término. Los excluidos, aún atendidos por los programas de lucha contra la pobreza, continuarán siendo excluidos en la medida en que no ocupen un lugar en la economía nacional e internacional (Sachs, 1995). Es aquí donde la vinculación de las políticas sociales con la construcción de ciudadanía, y especialmente de la ciudadanía social (Marshall, 1964), aparece en toda su importancia.

BIBLIOGRAFÍA

- BALBO, MARCELO, 1991: *Frammentazione della città e pianificazione urbana del terzo mondo*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia.
- BRIONES, CARLOS, 1992: *La pobreza urbana en El Salvador*, UCA editores, San Salvador.
- CAMPBELL, TIM, 1991: *Social Investment Funds: Decentralization, Local Government and the Poor*, Dissemination Note, The World Bank, Washington.
- CEPAL, 1990: *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago, Chile.
- FIS: *Reporte de avance N° 50*, agosto 1995, San Salvador.
- FRIEDMANN, JOHN, 1990: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Basil and Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- FUNDASAL: *Carta Urbana N° 3*, abril de 1992, San Salvador.
- GLASSNER, PHILIP; LEE, KYE WOO; SANT'ANNA, ANNA MARIA; AND DE ST. ANTOINE, JEAN-JACQUES, 1994: *Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin America Experience*, World Bank Discussion Papers N° 261, Washington.

- JELIN, ELIZABETH, 1996: «Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights», en *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Elizabeth Jelin and Eric Hershberg, Westview Press, Boulder-Oxford.
- LUNGO, MARIO Y PIEDRA NANCY, 1991: «Políticas habitacionales y reajuste de las economías centroamericanas en los ochenta», en *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los ochenta*, Ana Sugranyes y Luis Camacho (editores), CSUCA/IDESAC/SIAP, Guatemala.
- LUNGO, MARIO, ET AL, 1992: «La urbanización en Costa Rica en los ochenta», en *Urbanización en Centroamérica*, Alejandro Portes y Mario Lungo (coordinadores), FLACSO, San José.
- LUNGO, MARIO: «Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San Salvador y San José», en *El Salvador en construcción N° 10*, diciembre 1992/enero 1993, San Salvador.
- 1995: «América Latina al final del Siglo XX: ¿un nuevo patrón de urbanización?», en *Jornadas sobre lo urbano*, Universidad de Alicante, Alicante.
- 1995a: «Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años noventa», en *Realidad N° 46*, San Salvador.
- LUNGO, MARIO; BAIRES, SONIA; Y OPORTO, FRANCISCO; 1996: *La pobreza en San Salvador. Opciones para su reducción y el rol de la municipalidad*, Programa de Gestión Urbana. América Latina y el Caribe, San Salvador.
- LUNGO, MARIO (forthcoming): *The City and the Nation: Dilemmas of Costa Rican Urbanization in the 1990's*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MENJÍVAR, RAFAEL, Y TREJOS, JUAN DIEGO, 1990: *La pobreza en América Central*, FLACSO, San José. .
- MIDEPLAN, 1990: *Estadísticas sectoriales*, San José.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, 1992: *Encuestas de Hogares*, San Salvador.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN-GAES, 1994: *Evaluación del FIS*, documento interno, San Salvador.
- MOSER, CAROLINE, 1995: «Urban Social Policy and Poverty Reduction», en *Environment and urbanization*, vol. 7, 1, London.
- 1996: «Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Studies», en *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Serie N° 8*, The World Bank, Washington.
- PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA, 1996: *II Vice-Presidencia de la República*, San José.
- POLLACK, MOLLY, 1987: *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, documento de trabajo N° 309, PREALC, Santiago, Chile.
- PORTES, ALEJANDRO, 1989: «Latin America Urbanization During the Years of the Crisis», en *Latin American research review*, vol. XXIV, N° 3, University of New Mexico, Albuquerque.

- PROGRAMA SOCIAL PRODUCTIVO, 1989: *I Vice-Presidencia de la República*, San José.
- RÓCHA, SONIA, 1995: «Governabilidade e pobreza: o desafio dos numeros», en *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Licia Valladares e Magda Prates (org.), Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SACHS, IGNACY, 1995: *A la recherche de nouvelles stratégies de développement*. Enjeux du Sommet Social, MOST-UNESCO, Paris.
- SOLLIS, PETER, 1992: «La disminución de la pobreza en El Salvador: una evaluación del programa social del Gobierno de Cristiani», en *ECA* N° 522, San Salvador.
- TREJOS, JUAN DIEGO, 1990: «El sector informal urbano en Costa Rica: evidencias e interrogantes», en *Informalidad urbana en Centroamérica*, Rafael Menjívar y Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO/NUEVA SOCIEDAD, Caracas.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 1991: *Cities, People and Poverty*, UNDP, New York.
- VALVERDE, MANUEL, ET AL, 1990: *Crisis y política social en Costa Rica: 1980-1988. Tendencias y perspectivas*, CSUCA-IIS/UCR, San José.
- VANDERSCHUEREN, FRANZ; WEVELIN, EMIEL; AND WEKWETE, KADMIEL, 1995: *Policy Options for Urban Poverty reduction: Towards a Framework for action at Municipal Government Level*, Urban Management Program, UNDP/UNCHS/WORLD BANK, Nairobi.
- VARGAS PAGÁN, CARLOS, 1995: «La evolución de la pobreza en Costa Rica», en *Contribuciones* N° 3, CIEDLA, Buenos Aires.
- WORLD BANK, 1991: *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 90's*, Washington.
- 1994: *El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation*, Washington.
- ZUVEKAS, CLARENCE, 1995: *Los programas de inversión social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro*, Documento de Trabajo N° 95-3, FUNDAUNGO, San Salvador.

EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE

CARLOS BRIONES

INTRODUCCIÓN

Es evidente que la restricción fiscal —entendida como insuficiencia de recursos presupuestarios para atender las crecientes demandas sociales— impone una disyuntiva básica para el diseño de los objetivos estratégicos de la política social: concentrar los recursos y acciones del Estado en aliviar la situación de pobreza de los hogares o bien diseñar la política social en torno del objetivo de reducirla en forma permanente.

Esta opción básica se traduce en alternativas concretas de asignación de recursos. Si se prefiere el objetivo de aliviar la pobreza, los recursos se asignarán fundamentalmente a compensar los déficits de consumo presente de los hogares pobres o satisfacer alguna de sus múltiples carencias. En cambio, si se opta por la reducción de la pobreza, los recursos se asignarán a la inversión social, es decir a intervenciones destinadas a aumentar el capital humano y físico de los pobres.

Ciertamente, tal disyuntiva no debe plantearse en términos absolutos, pues el tipo de pobreza existente en el país hace necesario diseñar la política social de forma que la asignación de recursos y acciones refleje un énfasis en la inversión social sin descuidar las medidas de compensación de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

Para la definición de las políticas de combate a la pobreza, es necesario considerar que ésta constituye una forma de exclusión que tiende a auto-reproducirse al generar una dinámica que limita la integración económica y social de la mayoría de los individuos que son afectados por dicha condición.

La «inversión social» busca incidir sobre los factores que limitan la aptitud de los hogares pobres para satisfacer adecuadamente —con sus propios recursos— la mayoría de sus necesidades básicas. Así, las políticas con énfasis «inversión social» se concentran en el objetivo de incrementar la capacidad

de generación de ingresos de los pobres, tratando de modificar (aumentar) su dotación de recursos presentes y futuros.

Uno de los principales problemas que enfrenta la reconversión de la política de gasto social a política de «inversión social», viene dado por el insuficiente conocimiento de los factores que inciden en la reproducción de la pobreza.

Para superar este problema es necesario, en primer lugar, abandonar la concepción estática y simple que piensa a la pobreza como una «situación de insuficiencia de ingresos» y adoptar un enfoque que la comprenda como una situación de carencias acumulativas que configuran una dinámica de exclusión social donde dicha situación se retroalimenta sincrónica y diacrónicamente, a menos que existan factores externos que rompan el proceso.

En este sentido, la pobreza persistente, debe de entenderse como un estado en que la condición de insuficiencia de ingresos, de inadecuación de los medios de consumo a las necesidades y la carencia de factores productivos de los hogares, no sólo se reproduce linealmente en el tiempo de los hogares, sino que también es transmitida generacionalmente, asignando una altísima probabilidad al hecho de que los individuos más jóvenes de esos hogares también serán pobres.

En segundo lugar, es necesario asumir una explicación «multicausal» de la pobreza de los hogares, que permita entender que al origen de la misma pueden concurrir hechos y procesos vinculados a la marginalidad geográfico-urbana; precariedad del patrimonio familiar; mal diseño de las políticas económicas y sociales; e incluso el mismo proceso de crecimiento económico.

Para pasar del enfoque estático (situación) al dinámico (causas), existe el marco conceptual de Amartya Sen,¹ que establece que la pobreza de las personas y hogares (incapacidad de satisfacer necesidades básicas) debe ser enfocada como una RELACIÓN entre las «capacidades» o recursos de los hogares e individuos² y las «disponibilidades» sociales de bienes de consumo.

Para Sen, estas «capacidades» equivalen a los derechos de propiedad e intercambio sobre diferentes canastas de bienes, según los recursos y derechos poseídos por los hogares o las personas. Partiendo del análisis de Sen, puede decirse que la condición de pobreza —presente y futura— estaría íntimamente vinculada a:

1 Para un análisis más detallado de estos conceptos ver «Pobreza y Titularidades» de A. Sen en «América Latina: El Reto de la Pobreza» de L. A. Beccaria, J. Bolvinik, J. C. Feres, O. Fresneda, A. León y A. Sen.; PNUD, Bogotá, 1992.

2 En el trabajo de Sen citado anteriormente se habla de relaciones de titularidad o derechos de propiedad y usufructo. Nosotros preferimos denominarlas «capacidades» para hacer referencia a las oportunidades o aptitudes de los hogares para satisfacer autónomamente sus necesidades.

- El paquete de propiedad de los hogares:
 - Cantidad y calidad de la fuerza de trabajo.
 - Cantidad y calidad de activos productivos.
 - Cantidad y calidad del patrimonio de bienes durables de consumo.
 - Cantidad y calidad de servicios sociales básicos a los que tiene derecho y acceso.
 - Capacidad de interacción social derivada de la red de relaciones sociales.
 - Capacidad de interacción pública.

- El Entorno Económico-Social Global que define las posibilidades y restricciones de transformación de los recursos de los hogares y especifica la RELACIÓN de intercambio que enfrentan los hogares:
 - Capacidad de las estructuras productivas locales de generar empleos.
 - Disponibilidad y acceso aceptable a los insumos productivos que puedan valorar la propiedad de activos laborales y no laborales.
 - Existencia de mercados que posibiliten y faciliten la venta de los activos no laborales.
 - El valor de mercado de los bienes de consumo.
 - El diseño y cobertura de ejecución de la política social.

- Las características institucionales de las estructuras productivas:
 - Tipo de segmentación de los mercados laborales.
 - Densidad educativa de las estructuras ocupacionales.
 - Regulaciones económicas existentes.

En este sentido podemos decir que tres de los elementos fundamentales para la persistencia de la pobreza serían: i) las características básicas del entorno vital de los hogares pobres, ii) el tipo de inserción laboral y iii) la capacidad de formación intergeneracional de recursos humanos.

Si entendemos la pobreza no sólo como una situación de carencias, sino también como un proceso de «exclusión y descalificación» social, podemos entender que un entorno vital hostil a la integración social se convierte en una de las principales causas de reproducción temporal de la pobreza de los individuos.

Un entorno es hostil cuando los hogares no cuentan con acceso fácil a los servicios sociales, presentan oportunidades laborales muy reducidas y no existen facilidades de apoyo productivo para las actividades productivas de los pobres.

La poca diversificación de la estructura productiva se traduce en mercados locales de trabajo poco dinámicos, y si además hay exceso de pobla-

ción activa, la limitada oferta de empleo se constituye en un mecanismo de descalificación indirecta que obliga a optar por ocupaciones poco calificadas de bajas productividades y consecuentemente de bajos salarios. Por otra parte, la condición de pobreza presente y en gran medida la persistencia de la misma, es determinada fundamentalmente por las características ocupacionales de la fuerza de trabajo de los hogares. Entre estas características asume una importancia fundamental la «calidad» de la inserción laboral. Tal calidad es a su vez determinada por el nivel de capital humano de los individuos y por la calidad de los puestos de trabajo a que estos logran acceder y en este sentido se convierten en determinantes «cuasiestructurales» en la medida de que en el corto plazo no se puede influir fácilmente sobre ellos.

Esta característica tiene dos consecuencias:

- Primero, a corto plazo los hogares sólo pueden influir sobre sus niveles de ingreso a través de una mayor movilización de su fuerza de trabajo.
- Segundo, como es el tipo de inserción laboral el factor que mayor peso tiene sobre los niveles de ingresos de estos hogares, los pobres enfrentarán serias restricciones para superar la condición de pobreza por sus «propios y exclusivos» medios.

A corto plazo, el problema es el de cómo ampliar las oportunidades laborales para permitir una mayor movilización de la fuerza de trabajo secundaria. A mediano y largo plazo la cuestión es la de mejorar la calidad de la inserción laboral de los miembros más jóvenes.

Finalmente, la condición de pobreza futura de los miembros más jóvenes de los hogares esta íntimamente ligada al esfuerzo y capacidad de formación de los recursos humanos de las familias.

Esta capacidad de formación de capital humano, no es independiente de la condición de pobreza presente (y de las características ocupacionales de adultos de los hogares, que condicionan «arbitrajes» en la asignación del tiempo de los menores) que se convierte en un factor influyente sobre las actitudes educativas.

En este trabajo se presenta un resumen de una investigación realizada para el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador durante el año de 1994. La investigación trataba de establecer las principales características de los hogares en pobreza persistente a partir de una muestra entre hogares que habían sido encontrados pobres y extremadamente pobres en la Encuesta de Hogares de 1991/1992. Los hogares fueron seleccionados con una metodología similar a la utilizada en la encuesta de hogares de propósitos múltiples, con la diferencia de que

al utilizar una base de datos preexistente el universo se restringió a los pobres según los ingresos reportados en la encuesta de 1991/1992.³

Debemos señalar que los resultados de dicha investigación no han sido presentados anteriormente y en tal sentido, a pesar del tiempo transcurrido aún mantienen alguna novedad. La información que se brinda a continuación presenta los principales resultados sobre dos de los elementos señalados anteriormente: el entorno vital de los hogares y su capacidad de formación de capital humano. Los datos están referidos a los hogares rurales que habiendo sido encontrados pobres a principios de 1992, continuaban en la misma situación a finales de 1993, cuando se realiza el trabajo de campo para determinar la persistencia de la pobreza en los hogares seleccionados.

EL ENTORNO VITAL DE LOS HOGARES RURALES POBRES

Anteriormente hemos señalado que la pobreza se vuelve una forma de exclusión que tiende a retroalimentarse en el tiempo al generar una dinámica que limita la integración económica y social de los individuos. En tanto fenómeno o proceso de exclusión, la pobreza debe de ser considerada un fenómeno de segundo grado resultante de la interacción de procesos más elementales de «descalificación» económico-sociales.⁴

El concepto de descalificación implica un proceso externo a la persona que lo sufre; por ejemplo, el empobrecimiento por ausencia de ingresos de un desempleado en una crisis económica es externo a su voluntad e incluso al capital humano poseído; igualmente es externa la pobreza derivada de la no integración social resultante de situaciones de racismo o de «apartheid».

Entre los procesos de descalificación más importantes se encuentran la reproducción de las formas tradicionales de pobreza en las regiones desfavorecidas y la «calidad» del hábitat, ya que muchos otros procesos de descalificación indirecta parecen asociarse cuando los entornos vitales de los hogares son «hostiles» a la integración social.

3 Para esto se contó con el apoyo del equipo técnico de la Dirección de Información del Ministerio de Planificación. Alrededor de un 85% de los hogares entrevistados continuaban en condición de pobreza en el momento de realizar la nueva encuesta. Los datos y las consideraciones sobre la persistencia de la pobreza están referidas únicamente a este subconjunto de hogares que reprodujo temporalmente su condición de pobreza.

4 La pobreza es proceso básico de descalificación que genera «de hecho» exclusión social; sin embargo, el concepto de exclusión social es más amplio ya que por ejemplo hay procesos de descalificación que partiendo de situaciones de no pobreza pueden llevar a situaciones de exclusión; la negación de derechos sociales o de un estándar laboral mínimo, a la larga, pueden terminar en formas absolutas de pobreza.

En general, se puede considerar que el entorno es hostil cuando los ambientes de los hogares están desprovistos de acceso fácil a los servicios sociales básicos de salud, educación, capacitación; cuando presentan limitadas oportunidades laborales —estructuras productivas poco dinámicas o poco diversificadas—; cuando los ambientes son insalubres y proclives a riesgos epidemiológicos o ecológicos y cuando no presentan facilidades de apoyo productivos para las actividades económicas de los pobres. En el cuadro 1, puede apreciarse la capacidad de acceso a los servicios básicos de los hogares rurales entrevistados.

En primer lugar, se observa que estos hogares presentan una cierta marginalidad geográfica en lo que respecta a comunicaciones modernas y facilidad de movilización territorial. En general, menos del 10% de los hogares tiene acceso a comunicación telefónica y a un servicio ágil de correos; por otra parte alrededor de un 75% de los hogares no dispone de un servicio de transporte fácilmente accesible, al no contar con un punto de buses en su comunidad de residencia. En relación con el servicio de energía eléctrica, se observa que es deficiente ya que entre la mitad y las dos terceras partes de los hogares declararon que su comunidad no poseía dicho servicio.

Con respecto a los servicios vinculados a los riesgos epidemiológicos que pueden afectar a un grupo poblacional determinado, observamos que hay unas claras deficiencias en materia de infraestructura sanitaria, pues menos de la tercera parte de los hogares contaban con establecimientos de salud en su comunidad y del total que no tenían este servicio en su comunidad, el

Cuadro 1
ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
EN ENTORNO VITAL. HOGARES RURALES
—(Porcentajes)—

Servicios	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia de Escuela en Comunidad	81.9	86.4
Existencia de Establecimientos de Salud en Comunidad	23.6	31.5
Oficina de Antel	6.0	8.6
Teléfono Público	9.3	13.0
Oficina de Correo	3.3	4.3
Red de Agua por Cañería	26.9	30.9
Servicio Energía Eléctrica	53.8	63.6
Servicio de Transporte	20.3	28.4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Especial MIPLAN y a la investigación realizada.

42.4% debía de viajar más de 4 km. hacia el centro más cercano. Igualmente, se presenta un significativo déficit en el acceso a los servicios de agua potable (principal problema comunitario declarado) que puede influir no solamente sobre el riesgo de adquisición de enfermedades contagiosas, sino que también puede convertirse en una restricción —para algunos de los miembros del hogar— en la asignación de tiempo para otras actividades no vinculadas a la tarea doméstica de obtención del agua.

La dotación de servicios educativos parece ser relativamente aceptable, ya que más de un 80% de los hogares declararon que su comunidad estaba equipada de escuela.⁵ Sin embargo, es preciso destacar que el 64.9% de los entrevistados declararon que el mayor nivel o grado de la escuela era hasta el segundo ciclo (y casi 1 de cada 5 señaló que el nivel era de primer ciclo).⁶ Este hecho evidencia que la oportunidad educativa es desigual no sólo por los niveles de ingreso de las familias, sino que también es influido por los espacios de residencia de las mismas; para el área urbana, los hogares que respondieron esta encuesta —y que declararon que había escuela en su comunidad— se agruparon en niveles de tercer ciclo y bachillerato (58.1% y 33.1% respectivamente), de los hogares rurales sólo 2.0 % manifestaron que el nivel de su escuela alcanzaba el bachillerato.

La «hostilidad» del entorno vital o su capacidad de generar procesos de descalificación por ausencia de oportunidades de movilidad laboral, queda de manifiesto cuando se aprecian los datos del cuadro 2. La fuerza de trabajo

Cuadro 2
ENTORNO ECONÓMICO-PRODUCTIVO
HOGARES RURALES
—(Porcentajes)—

	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia Fábricas Industriales	10.4	15.4
Existencia Empresas Construcción	6.6	7.4
Existencia Almacenes Productos Eléctricos	23.1	34.0
Existencia Almacenes Productos del Hogar	27.1	35.2
Existencia Talleres de Reparación Mecánica	32.4	41.3
Existencia Talleres de Reparación Eléctrica	31.9	40.1

Fuente: Investigación realizada.

- 5 Decimos relativamente aceptables, porque se desconoce la razón alumno/profesor, el número de secciones, la dotación de materiales didácticos por aula o por alumnos, etc..
- 6 El principal ciclo son los primeros tres grados de escolaridad; el segundo ciclo va de cuarto a sexto grado; y el tercer ciclo son los últimos tres años de educación básica.

de estos hogares, enfrenta dificultades reales para ingresar a lo que conocemos como segmentos modernos del mercado de trabajo —representados en este caso por las fábricas y las constructoras—, ya que para 9 de cada 10 hogares no existía en su espacio residencial ampliado (radio 10 kms.), una verdadera implantación empresarial y mucho menos una infraestructura industrial y de servicios diversos. Los datos del cuadro 2 son además coincidentes con los resultados de la encuesta de comunidades realizada por MIPLAN en 1992, está señalaba, que sobre las 1704 pequeñas comunidades investigadas (en su casi totalidad caseríos rurales), el 99% no tenía fábricas de procesamiento de productos, ni mueblerías, ni zapaterías; únicamente un 25% tenía sastrerías y un 35% talleres de confección de ropa de mujer. Prácticamente estas pequeñas comunidades que habitan los hogares rurales en pobreza persistente, tienen las condiciones para obligarlos a reproducir sus «formas tradicionales de pobreza».

En el cuadro 3, vemos que prácticamente estos hogares no tienen facilidades para adquirir en forma satisfactoria —a bajo costo en tiempo y dinero— formación profesional o educación vocacional, ya que al ser cantones sus espacios residenciales, puede esperarse que esta limitación no pueda subsanarse cómodamente por desplazamiento a la comunidad vecina.

Sin embargo, debe de resaltarse que estas comunidades rurales han avanzado bastante en la creación de las bases organizativas para vincularse a los procesos institucionales de «mejora del tejido económico-social comunitario». Igualmente debe de señalarse que las acciones de política social —gubernamental y no gubernamental— han mejorado la atención hacia estas comunidades, que tradicionalmente han estado marginadas por su poco peso político.

Cuadro 3
ACCESO A POLÍTICAS Y ACCIONES DE DESARROLLO
EN COMUNIDADES DE HOGARES RURALES

—(Porcentajes)—

Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia de Centros de Capacitación Vocacional	6.6	7.4
Existencia de Organización Comunitaria de Desarrollo	21.4	26.5
Existencia de Programas de Asistencia de Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales	16.6	23.1

Fuente: Investigación realizada.

Por otra parte, de acuerdo a los datos del cuadro 4 se observa una clara marginalidad en servicios de apoyo productivo.

Los espacios económicos de los hogares rurales en pobreza persistente, carecen de infraestructura institucional que facilite el crédito o la asistencia técnica para sus actividades económicas.

En general, sólo 1 de cada 100 hogares entrevistados declaró existencia de agencias bancarias o de instituciones de asistencia técnica y solamente 10 de cada 100 manifestó que su comunidad era beneficiaria de extensionismo agrícola. Evidentemente, la ausencia de infraestructura productiva de apoyo, limita las oportunidades de incorporación de las innovaciones tecnológicas, las posibilidades de transformación de las unidades y de las estructuras productivas, la competitividad de las actividades económicas emprendidas por la fuerza de trabajo de estos hogares y la capacidad de transformación productiva de los entornos, para convertirse en zonas de desarrollo.

En resumen la influencia del entorno («ambiente doméstico primario») en los procesos de reproducción de la pobreza de los hogares, es claramente negativo en el área rural. Los graves déficits en servicios sociales y de apoyo productivo que presenta el área rural, prácticamente hacen que el entorno sea verdaderamente generador de procesos de descalificación social y limite las oportunidades laborales de la fuerza de trabajo. Esto

Cuadro 4
ACCESO A SERVICIOS DE APOYO PRODUCTIVO
EN ENTORNO VITAL HOGARES RURALES
-(Porcentajes)-

	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Existencia en Comunidad de:		
Agencia BFA	1.6	2.5
Caja de Crédito Rural	1.1	1.2
Agencia Bancaria	1.1	1.2
Banco Comunal	1.1	0.6
Agencia de Extensión Agrícola MAG	1.6	0.0
Inst. de Asistencia Técnica	1.1	1.2
La Comunidad es visitada por:		
Extensionista Agrícola MAG	11.7	11.2
Extensionista de ONG's	0.5	0.6
Otros Extensionistas *	0.5	2.5

* Distribuidoras de insumos agrícolas.

Fuente: Investigación realizada.

hace que el combate a la pobreza rural deba vincularse con políticas sectoriales de desarrollo rural y además, evidencia que las políticas sociales no pueden tener éxito si no están integradas con una política económica de desarrollo regional.⁷

DEMANDA PRIVADA DE EDUCACIÓN Y ACTITUDES EDUCATIVAS EN LOS HOGARES RURALES POBRES

Como se señaló anteriormente, habitar en una región o espacio tradicionalmente desfavorecido —en términos de acceso a servicios básicos, de oportunidades laborales, etc.— contribuye a reforzar los procesos de descalificación que pueden afectar la capacidad de integración económica y social de los individuos que allí habitan. De la misma manera, se ha mostrado en la sección precedente, que tomando diversos indicadores las zonas rurales se presentan como entornos con mayor capacidad de generar procesos de descalificación.

La capacidad de formación de recursos humanos en los hogares, no es la excepción a la regla, ya que como señala Reimers, en el trabajo anteriormente citado, « los resultados de las desigualdades de oportunidad educativa tienen una expresión patética en los distintos niveles de escolaridad alcanzados en zonas urbanas y rurales.... [para mayores de 15 años la media urbana es de 7 grados aprobados y la media rural es de 2.8 grados] esta brecha [rural/urbana] expresa que los salvadoreños que viven en zonas urbanas y rurales han tenido un acceso diferencial a los códigos mínimos culturales que se adquieren en la escuela, tienen un dominio muy distinto del lenguaje y de las habilidades básicas, han tenido oportunidades muy distintas de aprender valores y conocimientos.... estas diferencias expresan un país dividido....».⁸

La baja capacidad de formación de recursos humanos en los hogares rurales, puede apreciarse en los diferentes cuadros que a continuación se presentan.

7 Esto no significa que debe volverse a las políticas voluntaristas de planificación regional desde y a través del Estado; sino más bien, que deben de buscarse mecanismos desde el mercado y la sociedad civil para promover desarrollos regionales, por el hecho de que el crecimiento económico no es necesariamente armónico en términos regionales.

8 Reimers, F.; «La formación de Recursos Humanos en El Salvador. Desafíos y Oportunidades» en «Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador». Harvard Institute for International Development con la colaboración de la Fundación Empresarial para el desarrollo educativo y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Enero 1994. p. 22. Los paréntesis son nuestros.

En el cuadro hay tres elementos a destacar: el primero de ellos es, la elevadísima proporción de niños pobres que ingresan tardíamente al sistema escolar; el segundo, la masiva deserción escolar de los jóvenes aún antes de alcanzar los niveles mínimos de la educación básica y el tercero, el alto nivel de analfabetismo existente entre los mayores de 15 años.

De acuerdo con los resultados, prácticamente la mitad de los niños pobres con edades de 7 a 9 años, no sabe leer ni escribir y no asiste a la escuela. Esta situación más que reflejar un problema de total inasistencia a la escuela por parte de los jóvenes rurales, nos señala el verdadero problema de la desigualdad de oportunidades educativas de las áreas rurales: ingreso tardío —sobre todo entre los pobres— y abandono prematuro del sistema de formación escolar.⁹

A pesar de que los datos del cuadro muestran una sensible disminución del analfabetismo absoluto de las nuevas generaciones de los hogares en pobreza persistente, a medida que aumenta la edad de la población el problema del analfabetismo no deja de ser grave entre los pobres rurales.¹⁰

A medida que se va subiendo en la edad de los grupos étnicos (cuadro 5), se observa que el analfabetismo disminuye (como consecuencia del ingreso al sistema escolar) pero comienza a aumentar la deserción o expulsión del sistema escolar.

Para estos grupos de hogares pobres, el punto de inflexión se da bastante temprano, alrededor de los 13 y los 15 años, ya que prácticamente uno de cada tres de los miembros de este grupo se encontraban fuera del sistema escolar, para edades superiores prácticamente se tiene fuera del sistema a los tres cuartos de la población respectiva de estos hogares.

Existe un retraso en el ingreso al sistema educativo que lo podemos observar claramente si concentramos nuestra atención en los grupos mayores de 10 años (cuadro 6). En primer lugar, tenemos que aproximadamente un 15% del grupo étnico de 10 a 14, no tiene ningún grado aprobado fundamentalmente porque nunca han ingresado al sistema escolar,¹¹ sin embargo, entre los que han asistido alguna vez o se encuentran efectivamente asistiendo, tenemos que

9 Los cálculos efectuados en el trabajo sobre la educación básica y parvularia, muestran que el porcentaje de asistencia a la escuela (78%) de los niños urbanos de 8 años de edad, pertenecientes al 20% más pobre de la población, sólo era alcanzado por los niños rurales del mismo grupo de ingresos (primer quintil) a la edad de 10 años y si se mantenía el mismo grupo de edad, sólo era alcanzado por los niños rurales pertenecientes a los hogares cuyos ingresos los ubicarían arriba del 60% de los hogares (cuarto quintil). Ver Dewees et. al.; op. cit. anexo 3.

10 Sobre este punto es necesario señalar que según estudios recientes, el porcentaje nacional de los jóvenes entre 15 y 19 años que no saben leer es de 13% y en los otros países latinoamericanos, sólo Guatemala y Haití tienen unas tasas mayores de analfabetismo para este grupo de edad. Ver Reimers, F.; op.cit. p.10.

11 Para el grupo en pobreza extrema persistente el 15.9% de los menores entre 10 y 14 años no sabían leer y para el grupo en pobreza relativa persistente el porcentaje alcanza al 16.7%.

Cuadro 5
CONDICIÓN DE ALFABETISMO Y ASISTENCIA A
LA ESCUELA DE HIJOS CON EDADES DE 7 A 23 AÑOS
-(Porcentajes)-

Edad	Pobreza Extrema			Pobreza Relativa		
	Total	No lee	No asiste	Total	No lee	No asiste
7-9	100.0	42.8		100.0	41.5	1.1
10-12	100.0	15.9	6.2	100.0	16.2	5.4
13-15	100.0	17.8	18.8	100.0	16.7	30.8
16-18	100.0	15.1	52.1	100.0	14.8	49.4
19-23	100.0	26.7	64.0	100.0	21.0	67.9

Fuente: Investigación realizada.

Cuadro 6
GRADO APROBADO POR GRUPO DE EDADES Y TIPO DE HOGAR
-(Porcentajes)-

Tipo de hogar y grupo de edad	Total	Ninguno	1-3	4-5	7-9	10-12	13 y más
Pobreza Extrema							
7-9		56.6	42.1	1.3			
10-14		19.8	37.1	34.1	9.0		
15-19		19.7	17.1	24.8	31.6	6.9	
Pobreza Relativa							
7-9		53.4	41.7				
10-14		16.2	43.6	33.3	6.8		
15-19		20.3	18.7	26.8	26.0	8.1	

Fuente: Investigación realizada.

la mayor parte no se encuentran en el ciclo correspondiente a su edad; incluso se tendría que, prácticamente la mitad de estos alumnos tiene un retraso de tres grados. Idealmente a los 19 años se debería de haber finalizado el bachillerato, no obstante en el cuadro anterior se aprecia que entre los jóvenes pobres de 15 a 19 años, del área rural, menos de 1 sobre 10 se encuentra en el ciclo terminal de la educación escolar y que incluso los dos tercios de ellos no han alcanzado a finalizar la primaria básica (primer y segundo ciclo).

El nivel escolar deseado entre los hogares pobres del área rural es muy bajo, de acuerdo a las respuestas proporcionadas para los estudiantes entre 7 y 14 años —para los cuales respondían el padre, la madre o el responsable de los menores— la meta deseada (para un 60%) era la educación primaria.

A pesar de que es evidente que las áreas rurales poseen una muy baja oferta de servicios educativos y que si se pudiera hacer ingresar y retener a la población en edad de estudiar, la capacidad del sub-sistema de educación rural se revelaría rápidamente incapaz de absorberla; la insuficiente oferta no parece ser la principal causa de la desigualdad de formación de recursos humanos existente entre los hogares urbanos y rurales.

El cuadro 7 reúne las respuestas de los miembros que no saben leer o que abandonaron la escuela durante 1993 y entre los motivos dominantes encontramos la falta de dinero para asumir los costos directos de la educación (entre un 20 y 25% de las respuestas) y los costos de oportunidad de la permanencia en la escuela (trabajo, alrededor de 25%). La coincidencia de los mismos factores socioeconómicos —con los hogares pobres del área urbana—indicarían que, para los grupos con ingresos muy bajos, son las restricciones en el ingreso familiar, más que la insuficiente oferta educativa, las que se constituyen en las principales barreras para la formación de capital humano. Aunque los hogares rurales tienden a otorgarle un menor valor a la educación, como veremos más adelante, es evidente que si las restricciones presupuestarias de los mismos fuesen menos intensas, posiblemente retrasarían un poco más la salida de los hijos del sistema escolar. Para los pobres el tiempo asignado a la educación parece tener un elevado costo de oportunidad. El «entorno vital», al revelar los precios de la mano de obra y las deman-

Cuadro 7
MOTIVOS DE NO ASISTENCIA O DE ABANDONO DE LA ESCUELA
ENTRE LOS JÓVENES RURALES DE HOGARES POBRES
 —(Porcentajes)—

Motivo	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Trabajo	26.6	24.8
Ayudar a las tareas domésticas	10.5	11.2
Casamiento/acompañamiento	2.8	3.2
Enfermedad	3.9	2.4
Por no tener dinero	22.6	24.4
Tenía suficientes estudios	0.4	0.8
No valía la pena seguir estudiando	4.4	2.4
Repitió muchos grados	1.3	3.0
Insuficiente oferta educativa	11.6	10.4
Otros no especificados	14.5	17.4
Total	100.0	100.0

Fuente: Investigación realizada.

das de calificaciones, contribuye a reducir la edad de abandono del sistema al influir en las percepciones que los individuos se forman acerca del nivel educativo que es considerado como satisfactorio para comenzar, lo más pronto posible, a aportar al ingreso familiar.

Cuando se reduce el grupo únicamente a los hijos entre 10 y 18 años que no trabajan y que están en plena edad escolar y se investiga el uso del tiempo de los que no asisten a la escuela, se observan dos cosas: en primer lugar, las tareas domésticas asumen una importancia significativa y la no realización de ninguna actividad en particular ocupa el segundo lugar de importancia.

El primer aspecto, estaría revelando que las tareas domésticas sí tienen un importante costo de oportunidad en los hogares pobres; sobre todo en estos hogares para los cuales las tareas de transformación de los bienes en consumo efectivo —tareas propias de la reproducción doméstica— son mucho más fatigantes por la ausencia de ciertos servicios básicos como la electricidad, las fuentes cercanas de agua potable, etc. Este aspecto, que aparece reflejado en el cuadro 8 se vuelve fundamental para las niñas; una vez fuera del sistema escolar el peso de un ambiente marcadamente tradicional, va a imponer los roles domésticos a las mujeres y las va a alejar permanentemente de la escuela.

El segundo aspecto, puede estar vinculado en el área rural a la estacionalidad de los empleos o bien al hecho de que algunos menores no son considerados como aptos —por su edad— para ciertas tareas y se incorporan al trabajo eventualmente; por lo que se encuentran más bien en una situación de «espera» para ingresar a una estructura productiva que no demanda mayores calificaciones y por lo tanto eleva más la percepción de los costos directos asociados a la educación.

Cuadro 8
USO DEL TIEMPO DE LOS HIJOS* QUE NO
ASISTEN A LA ESCUELA POR TIPO DE HOGAR
—(Porcentajes)—

Actividad predominante	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Tareas domésticas	49.4	63.6
Aprendiendo oficio	3.9	
Busca trabajo		
Ninguna	41.6	28.6
Otros**	5.1	7.8

* Jóvenes de 10 a 18 años que no trabajan.

** Por edad o por enfermedad mental.

Fuente: Investigación realizada.

El menor valor otorgado por los hogares rurales a la educación puede observarse claramente en el cuadro anterior. En la mitad de los casos, han sido los padres quienes han tomado directamente la decisión de sacar a sus hijos de la escuela (cuadro 9). Ciertamente, este hecho no es una cuestión de «preferencias»; no se prefiere ser analfabeto, o tener menos educación y por tanto menos oportunidades laborales. La situación es a la inversa, la decisión por menos educación es condicionada por factores de índole socio-económica: bajos niveles de ingreso disponible para afrontar los costos directos de la continuación en la escuela¹² y por tener expectativas bajas sobre el rendimiento esperado de la mayor educación en el «entorno vital» de los hogares rurales.¹³

El peso de los ingresos sacrificados, por la permanencia de los jóvenes en la escuela, adquiere mayor importancia cuando las expectativas de beneficios esperados de la educación son bastante bajos.

En general, las familias no calculan las tasas de rendimiento de la inversión en educación de los hijos, sin embargo, así como tienen información sobre los costos privados, también tienen claras percepciones sobre los beneficios privados que pueden esperar por la mayor educación. Estas últimas percepciones son derivadas de la información global que obtienen en su «entorno vital» y por eso este último influye sobre la demanda privada de educación.

Cuadro 9
TOMA DE DECISIÓN PARA ABANDONO DE LA ESCUELA EN
MAYORES DE 9 HASTA 18 AÑOS QUE NO ASISTEN A AL ESCUELA
-(Porcentajes)-

Quien decidió	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Decisión propia	48.6	52.6
Padres/familiares	51.4	47.4
Falta de cupo en escuela		
Servicio Militar		
Prescripción Médica		

Fuente: Investigación realizada.

12 A este respecto es importante resaltar un resultado de la encuesta pasada por el IUDOP a maestros de primer y cuarto grado, en el marco del DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR, que señaló que «al preguntar si algunos niños dejaron de asistir a clases por no tener zapatos o uniformes respondieron que sí para el primer grado únicamente un 3%, pero para el cuarto grado la respuesta positiva se elevó hasta un 77%. Ver Dewees et. al. p.25.

13 Se debe recordar que entre los hijos mayores de 10 años de estos hogares, el interés por la capacitación laboral estaba asociada a tener mejores oportunidades en la migración campocidad.

Las ideas sobre el rendimiento de la educación —que se forman los individuos o los hogares en tanto unidades de decisión— suelen estar fuertemente afectadas por el conocimiento de los niveles salariales predominantes en su hábitat y en su entorno social.

Ahora bien, las expectativas salariales están influenciadas por los salarios iniciales con que se comienza a trabajar en aquellos sectores que demandan mano de obra calificada (este salario estaría determinando el piso de las expectativas de ingreso esperado durante el ciclo de vida productivo) y por la probabilidad de emplearse en dichos sectores.

Los costos indirectos o los ingresos sacrificados se miden por el promedio de ingresos de los trabajadores que tienen los niveles inmediatos de educación más bajos. De esta manera, si los diferenciales de ingresos atribuidos a la educación no son significativos o hay una alta probabilidad de desempleo (o de subempleo invisible por no lograr acceder a puestos de trabajo con características acordes a la formación adquirida), la demanda privada por educación será más débil.¹⁴

El módulo de educación de la encuesta realizada, contenía una interrogante para los adultos responsables del hogar —jefes o amas de casa— que estaba referida a la percepción de la necesidad de asistir a la escuela para lograr trabajo en el entorno vital o en la economía local en que estaban insertados los encuestados. Las respuestas a esta pregunta señalan que el 17.4% de los pobres urbanos y el 43.1% de los pobres rurales, no consideran necesario asistir a la escuela para obtener un trabajo dentro de lo que hemos denominado su «entorno vital». Los resultados sobre el nivel necesario, entre los que si consideraron indispensable la formación escolar para obtener empleo, se reproducen en el cuadro 10 (que establece una comparación entre hogares urbanos y rurales).

Podemos asumir que la percepción de los individuos acerca de la necesidad de un mayor nivel educativo —para conseguir empleo— está asociada a mayores expectativas sobre el rendimiento de la educación. En este sentido los resultados presentados tienen dos aspectos que merecen destacarse:

En general los hogares rurales en pobreza persistente, consideran que no es necesario un alto nivel educativo para conseguir trabajo. Este hecho, podría estar vinculado a su historia/origen sociolaboral y también a sus niveles de percepción de movilidad social a través de la educación. En alguna medida, la respuesta a la interrogante ¿hasta qué grado es necesario haber asistido a la escuela? representa una proyección de los individuos de su inserción laboral presente (o futura) en las estructuras ocupacionales de la economía local. Sin embargo también podría estar expresando una aspiración,

14 Sobre el tema de la influencia de los costos indirectos y de los beneficios privados esperados se puede consultar a Psacharopoulos, G. y Woodhall, M. «Educación para el Desarrollo», Banco Mundial, 1987.

Cuadro 10
HOGARES*: ÍNDICE DE ESCOLARIDAD Y RESPUESTAS A NIVEL
EDUCATIVO QUE SE NECESITA PARA TRABAJAR EN ENTORNO VITAL
—(Porcentajes)—

	URBANOS		RURALES	
	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa
Hasta que grado necesita	100.0	100.0	100.0	100.0
1 - 3	1.0	2.8	6.6	1.5
4 - 6	14.6	10.3	36.8	46.3
7 - 9	50.0	46.7	44.7	43.3
10 - 12	33.3	36.4	11.8	9.0
13 y más	1.0	3.7		

* Únicamente hogares que creen que es necesario asistir a la escuela para obtener trabajo en su «Entorno Vital».

Fuente: Investigación realizada.

es decir, el máximo nivel que podrían adquirir los jóvenes del hogar para obtener mejores empleos que sus progenitores.

La influencia de las oportunidades laborales —existentes en el «entorno vital»— se aprecia en las diferencias encontradas entre los pobres rurales y los pobres urbanos. En general, para los pobres rurales el mayor número de respuestas se agrupa alrededor de ninguna educación, y en el caso de los que consideran necesaria alguna formación escolar, alrededor de la primaria incompleta o de la primaria básica. En cambio para los pobres urbanos las respuestas se agrupan en torno a los niveles de educación media y bachillerato.

Si consideramos las diferencias en el tipo de empleo predominante entre la población rural y la urbana, y lo asociamos con las respuestas obtenidas acerca de la relación nivel educativo/empleo, podríamos interpretar las respuestas obtenidas en la línea de que los pobres rurales tienen menores expectativas de aumentar ingresos por grado escolar adicional, que los pobres urbanos que se encuentran en mercados laborales más diversificados.

REFLEXIONES FINALES

En toda estrategia de combate a la pobreza existen dos grandes elementos: los de tipo macroeconómico y los de carácter sectorial o microeconómico-sociales.

Entre los primeros destaca como el más importante el mantenimiento de un clima de estabilidad económica que garantice no sólo que la canasta básica será accesible para los pobres, sino también que existirá un clima favorable para la inversión —nacional o extranjera— y por tanto, para la creación de empleos. Sin embargo, este no es el único elemento de carácter macroeconómico, de la misma manera también deben de considerarse algunos de los siguientes elementos concretos:¹⁵

- Asignar recursos suficientes a los sectores sociales.
- Garantizar la distribución regional equitativa de los recursos disponibles y asignar recursos suficientes a las regiones atrasadas y distantes es igualmente importante, elaborar estrategias de desarrollo apropiadas para esas regiones, a fin de que los recursos disponibles se utilicen para promover el desarrollo regional y no sólo para prestar servicios de asistencia social mientras se perpetúan las causas del subdesarrollo.
- Prever recursos suficientes para gastos de explotación y mantenimiento a fin de que la infraestructura social no se deteriore.

Mantener una adecuada política macroeconómica y de asignación del gasto público es fundamental para combatir la pobreza, sin embargo, hay hogares cuya situación de pobreza actual difícilmente puede ser afectada por el crecimiento económico, debido a que se encuentran desprovistos de capital físico y de capital humano al grado que no pueden aprovechar de ninguna manera las oportunidades que brinda un mercado en crecimiento.

A su vez, así como la pobreza presente está íntimamente vinculada a la inserción laboral, la pobreza futura está asociada a la educación en la medida de que es ésta la que provee de las calificaciones necesarias para mejorar la inserción en unos mercados laborales que elevan el nivel mínimo de calificación demandado como consecuencia de los procesos de globalización de la economía.

En este sentido, se hace evidente de que no basta una política macroeconómica correcta para combatir las diferentes formas de pobreza y que los elementos sectoriales y los programas específicos de la política social tienen un rol fundamental para promover el desarrollo humano a través del alivio de la pobreza.

Por otra parte, dados los bajos niveles de capital humano y físico de los ocupados de los hogares pobres, éstos no pueden influir por sí solos en mejorar la calidad de su inserción laboral y por tanto, no pueden influir sobre su capacidad de generación de ingresos.

15 Ver Bamberger, M. «La Gestión del Gasto Público y su contribución al logro de los objetivos del desarrollo y a la prestación de servicios a los pobres». División de recursos humanos, Instituto de desarrollo económico, Banco Mundial, p. 9.

Ahora bien, la baja calificación de la mano de obra es un resultado acumulativo que resulta de las limitaciones que enfrentan los pobres para formar adecuadamente sus recursos humanos. Anteriormente hemos podido distinguir que hay diversos factores que intervienen limitando la demanda privada de educación de estos hogares, pero también hemos apreciado que los de mayor importancia son de índole socioeconómica, al grado que se puede decir que son factores «cuasiestructurales» que determinan que el que nace pobre continúe siendo pobre a lo largo de su vida.

Entre las principales causas del temprano abandono de la escuela entre los pobres, se han encontrado: el mayor peso de los costos directos de la educación por los precarios ingresos de las familias; el hecho de que frente a una situación de muy bajos ingresos familiares los menores tomen conciencia rápidamente de la necesidad de contribuir a solventar su propio consumo; las menores expectativas del rendimiento de la educación adicional y el bajo clima educativo de las familias, reflejado en la baja escolaridad de los padres.

En el espacio rural, a los elementos anteriores —que se presentan de una manera más aguda— se adicionan: la influencia de un «entorno vital» que no sólo presenta deficiencias en materia de la infraestructura escolar, sino que también tiende a desestimular la demanda privada de educación por las características de sus estructuras productivas y de sus mercados laborales. Estos dos últimos elementos condicionan de tal manera la evaluación costos-beneficios privados de la educación que sólo pueden ser compensados por cambios en las mismas ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS; por profundos cambios en las PREFERENCIAS EDUCATIVAS de las familias o bien por una combinación de los anteriores.

En El Salvador, a pesar de que todavía queda mucho camino por recorrer, se ha tenido un relativo éxito en la estabilización macroeconómica y en el control de la inflación. De esta forma se ha creado un ambiente que puede contribuir a disminuir la intensidad y la magnitud de la pobreza; sin embargo, lo anterior no agota la necesidad de políticas sociales más específicas que ataquen las causales del fenómeno o bien que estén diseñadas para dotar de oportunidades a los grupos sociales más desfavorecidos o en mayor situación de riesgo de que su condición de exclusión persista y se reproduzca en el tiempo.

A este nivel, en el país se ha desarrollado un programa sectorial que busca extender la cobertura de la educación parvularia y básica en el área rural y estimular simultáneamente el ingreso temprano, y una mayor permanencia, de los alumnos rurales dentro del sistema escolar.

Este programa de educación comunitaria (EDUCO), ha contribuido de manera significativa a atacar uno de los principales problemas detectados en la formación de recursos humanos en el área rural: el ingreso tardío al sistema escolar, que a juicio de especialistas, es un factor que limita el desarrollo educativo de los niños y además desestimula el futuro interés en la educación

formal. En este plano el hecho de que EDUCO cubra el 47.2% de los niños rurales que asistieron a educación parvularia y además, sea responsable del 70% del incremento de la matrícula rural en este nivel, durante el período 1992 y 1993, se constituyen en indicadores del éxito del programa y de la potencialidad del mismo para contribuir a normalizar la asistencia escolar y adecuar las edades de los alumnos por grado.

Por otra parte, EDUCO contribuye a crear un CLIMA EDUCACIONAL FAVORABLE entre las familias al mejorar el clima educacional de la comunidad. El hecho de que el programa esté fundado en las «Asociaciones Comunales para la Educación» y contemple además «La Escuela de Padres» como mecanismo de capacitación de los padres y catalizador de la participación comunal, constituye un poderoso elemento para elevar el interés por la educación entre las familias de la comunidad. De esta manera, se constituye en un programa antipobreza novedoso: incorpora otros factores de tipo cultural-sociológico y se diseña para un grupo objetivo particular de individuos pobres.

Adicionalmente, EDUCO ataca otro de los problemas que desestiman el clima educacional de las familias rurales: la desvinculación de los maestros con las comunidades rurales. La relación laboral que establecen las «ACEs»¹⁶ con los docentes, tienden a privilegiar la contratación de maestros que viven en la comunidad, muy cerca de ella, o que por voluntad propia deciden ir a trabajar allí. Esto hace que se refuerce el vínculo maestro-comunidad y por tanto, se pueda como mínimo aumentar el tiempo de asistencia del docente al aula y posiblemente, por la relación personal que se va estableciendo entre maestros y padres de familia, se pueda modificar las actitudes o preferencias de estos últimos en materia educativa.

No obstante lo anterior, es evidente —de acuerdo a los datos presentados— que las políticas sociales deben ser diseñadas a partir de nuevas concepciones que tomen en consideración la multicausalidad de factores que influyen en la reproducción de la pobreza, en la heterogeneidad de la misma y en su potencial de impacto para elevar las «capacidades» presentes y futuras de los hogares pobres.

La elaboración de la política social requiere entonces asumir los siguientes desafíos:

- Identificar con claridad los grupos y las regiones más afectadas por la pobreza y simultáneamente identificar las principales características de los diferentes tipos de pobreza para diseñar las formas más adecuadas para enfrentarlas. Aquí se impone la necesidad de que al FOCALIZAR no sólo se desarrolle un gasto temporal de compensación,

16 Las ACEs son las asociaciones comunales para la educación, formadas por gentes de la comunidad y organizadas en Juntas Directivas para administrar los espacios educativos o instalaciones de enseñanza adscritos al programa EDUCO.

sino que a las «poblaciones objetivos» escogidas se les deberá acompañar con programas simultáneos de desarrollo social y de desarrollo productivo, por un tiempo lo suficientemente largo para romper el círculo generacional de reproducción de la pobreza.

- La necesidad de establecer los enlaces o los encadenamientos entre la política social y la política económica, de manera que queden claramente definidos los efectos positivos o negativos de las mismas sobre la condición de pobreza de los hogares. Esto requiere una mayor coordinación de los Ministerios encargados y sobre todo una reforma en la asignación de los recursos públicos para abandonar los presupuestos inerciales y sin coincidencia clara con los grandes objetivos del Gobierno.
- La necesidad de establecer una estrategia SINCRÓNICA, que se preocupe por actuar en el presente y en el futuro, que considere las diferentes etapas y necesidades del ciclo vital de la población pobre de cara a maximizar la acción de la política social y consolidar los resultados alcanzados en materia de bienestar.

No se trata de que el GOBIERNO desarrolle una POLÍTICA SOCIAL que implementa acciones simultáneas en materias de programas pero con un impacto descoordinado por el hecho de que las poblaciones beneficiarias son dispersas y participan en unos programas y en otros no; o bien participan solamente de forma temporal en algunos de ellos. La erradicación de la pobreza en los hogares o en las comunidades que la sufren solamente puede ser lograda con programas dotados de continuidad tanto en su diseño como en los beneficiarios.

- Priorizar la INFORMACIÓN SOCIAL tanto en su aspecto de diagnóstico de los grupos-objetivos, como también en la evaluación de impacto de las acciones ejecutadas sobre sus condiciones de vida. Esta información debería de tener el máximo de circulación entre los organismos encargados del área social con el objeto de mejorar la COORDINACION interinstitucional de la política social. De esta manera se lograría una MÁXIMA vinculación del trabajo de los diferentes entes estatales encargados de la POLÍTICA SOCIAL; la generación de esta información consolidada debería ser responsabilidad del Ministerio encargado por el reglamento interno del PODER EJECUTIVO de asesorar en materia económica y social a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

FAMILIA Y POBREZA EN CUBA

MARÍA DEL CARMEN ZABALA

Familia y pobreza son dos temas de notable importancia y actualidad.

La familia es considerada universalmente como célula básica de la sociedad; su papel en el proceso de reproducción social, su condición de receptor integral de las políticas sociales y las múltiples funciones que cumple para la sociedad y hacia sus miembros, determinan el creciente interés por su estudio. Esto se aprecia en la literatura y actividad científica más reciente y en la agenda de importantes foros de organizaciones y organismos internacionales, así, el año 1994 fue declarado por la Organización de Naciones Unidas como «Año Internacional de la Familia».

La pobreza es uno de los temas que ha sido objeto de mayor atención en los estudios sociales de las últimas décadas. Al creciente interés por el análisis de sus causas y consecuencias para el desarrollo humano, se une el debate en torno a las políticas económicas y sociales necesarias para su erradicación. Muestra de este interés por el tema de la pobreza lo constituyen los estudios realizados por organizaciones internacionales —ONU, PNUD, UNICEF, entre otras— para profundizar en el conocimiento de este fenómeno, así como los programas elaborados para su superación. La Cumbre de Desarrollo Social realizada en 1995 debatió ampliamente sobre este fenómeno y entre sus diez compromisos está el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo; consecuentemente el presente año ha sido declarado por la ONU como «Año Internacional para la Erradicación de la pobreza».

A partir del reconocimiento de la familia como importante clave del desarrollo social, en los últimos años se ha destacado reiteradamente la relación entre familia y pobreza, tanto en el sentido de la afectación que significa este flagelo para la vida de millones de familias en el mundo, como en la necesidad de considerar a la familia como foco de atención para el estudio de la pobreza y para el diseño e implementación de medidas para contrarrestarla.

La relación entre familia y pobreza no ha sido suficientemente estudiada en las condiciones concretas de nuestro país, de ahí el interés en contribuir a la discusión en torno a un conjunto de importantes problemas, a saber, ¿exis-

te la pobreza en Cuba como fenómeno social?, en caso afirmativo, ¿qué características distinguen a este fenómeno en la sociedad cubana?, ¿qué características presentan las familias que viven en situación de pobreza?, ¿qué estrategias desarrollan para enfrentar su situación?

Sobre la base de lo anterior, en este trabajo se pretende: analizar en el marco del desarrollo social alcanzado en Cuba la existencia del fenómeno de la pobreza, caracterizar la pobreza en la sociedad cubana y distinguirla de las características de este fenómeno en la Región, caracterizar la estructura y funcionamiento de familias que viven en situación de pobreza e identificar los problemas más acuciantes que enfrentan estas familias y las principales estrategias de vida que desarrollan.

Las hipótesis generales que se suscriben son las siguientes:

- En Cuba la pobreza no constituye una problemática de significativa repercusión social, tanto por su magnitud como por su intensidad, y ello es resultado de la política económica y social aplicada a partir de 1959.
- La pobreza existente en la sociedad cubana se distingue significativamente de la que prevalece en la Región, tanto por la garantía de servicios básicos —salud, educación y seguridad social— como por la participación social.
- Existe una estrecha interrelación entre condiciones socio-económicas y vida familiar, que se expresa en que las familias que viven en situación de pobreza presentan una estructura y funcionamiento característicos y desarrollan un conjunto de estrategias de vida para enfrentar su situación.

La investigación contempla dos fases: un estudio macrosocial, enfocado al desarrollo social cubano, en particular al estudio de la pobreza en la sociedad cubana y un estudio de caso, en el que la unidad de estudio es la familia.

¿POBREZA EN CUBA?

A continuación se pretende a partir del desarrollo social alcanzado en el país, una aproximación a la problemática de la pobreza. Para ello discutiremos en torno a las siguientes interrogantes: ¿existe la pobreza en Cuba como fenómeno social? y, en caso afirmativo, ¿qué características distinguen a este fenómeno en la sociedad cubana?

Sin embargo, es necesario aclarar que este análisis es de carácter macrosocial, es decir, no focaliza a la familia como unidad de análisis, pues no en todos los aspectos considerados se dispuso de la información necesaria.

En la Cuba prerevolucionaria la pobreza constituía un fenómeno social de gran magnitud y en proceso de expansión. A partir de 1959 se aplican importantes políticas sociales para solucionar los graves problemas existentes en el país, basadas en los principios siguientes: «una concepción del desarrollo integral en el cual se han mantenido estrechamente intervinculados los aspectos económicos y sociales; la aplicación de una política social única mediante el Estado; la amplia participación popular en las políticas trazadas; la elevación sistemática del nivel de vida por medio del incremento del consumo individual unido a mejores servicios sociales y el tratamiento preferencial a la niñez, la mujer y la población rural» (Rodríguez y Carriazo, 1987:186).

Estos principios han sido aplicados de manera concreta en las políticas sociales específicas llevadas a cabo por la Revolución, las cuales han estado caracterizadas por su integralidad, coherencia y sistematicidad.

Durante el primer decenio revolucionario la acción conjunta de múltiples medidas logra la desaparición de la pobreza como fenómeno social, asimismo, se erradican un conjunto de males sociales que proliferaban en el país, como el desempleo, la insalubridad, el analfabetismo y la discriminación social, entre otros. Por otra parte, se produce una redistribución del ingreso nacional en favor de los sectores más pobres.

En décadas posteriores se obtienen importantes avances, fundamentalmente en la salud, la educación y la seguridad social, sobre la base de un incremento notable del presupuesto asignado por el Estado a estos sectores, y se mantiene la tendencia hacia una redistribución más equitativa de las riquezas.

A partir de 1989, como consecuencia de la desaparición del campo socialista, del incremento del bloqueo norteamericano y de las propias vulnerabilidades de la economía cubana, el país afronta una severa crisis económica que ha condicionado la necesidad de aplicar un conjunto de medidas de política económica dirigidas a enfrentar la crisis, atenuar sus impactos sociales sobre la población cubana y reforzar la autonomía económica y re inserción internacional (Espinosa, 1996). Pero las necesarias medidas de ajuste adoptadas se distinguen significativamente de las que se han puesto en práctica en otros países de la Región.

En Cuba no sólo no se ha renunciado al desarrollo social, sino que, por el contrario, se han tratado de preservar a toda costa las conquistas sociales alcanzadas, para ello, ha sido un objetivo central mantener las políticas sociales en educación, salud, empleo, salario y bienestar social. Se trata de un ajuste con equidad y justicia social y para ello el Estado ha asumido la mayor parte del costo de la crisis, velando porque ningún ciudadano o familia quede desamparado (Ferriol, 1994; López García, 1994).

El empleo es una esfera que comenzó a afectarse producto del cierre temporal de determinadas industrias —por falta de recursos— y posteriormente como resultado del reordenamiento de la economía interna. Para los trabajadores afectados se han establecido mecanismos de reubicación laboral, recalificación y subsidios equivalentes al 60% del salario básico. Otra medida adoptada ha sido la autorización del trabajo por cuenta propia: hasta julio de 1995 poseían licencia de trabajo por cuenta propia en el país 190 000 personas, de las cuales el 30% poseen vínculo laboral, el 25% son jubilados y el resto son desvinculados y amas de casa (Triana, 1995).

En cuanto al acceso a bienes y servicios, en el mercado estatal de bienes racionados no se han producido aumentos notables de los precios, aunque la oferta es limitada e inestable; mientras que en el mercado estatal no racionado, tanto la oferta en las tiendas de recaudación de divisas como en las de moneda nacional, tienen precios relativamente altos que son controlados por el Estado. En los mercados agropecuarios y de producciones industriales y servicios, los precios se determinan por el mecanismo de la oferta y la demanda. Además, también existe, producto de la escasez material, un mercado negro donde se ofertan artículos de primera necesidad a precios muy elevados. (Triana, 1995).

Por otra parte, la eliminación de algunas gratuidades, la elevación de los precios de algunos servicios públicos (transporte, electricidad, agua y comunicaciones), así como de artículos de consumo no vitales (cigarros, tabacos y bebidas alcohólicas), como parte de las medidas financieras aplicadas desde mayo de 1994, han determinado que el índice que la población paga por concepto de compras de mercancías y alimentos crecieran en 28,0% y 50,4% respectivamente (Oficina Nacional de Estadísticas, 1995), mientras que los salarios no han sido incrementados.

La alimentación de la población ha sufrido un marcado deterioro, evidente en la reducción del consumo calórico y proteico, que se sitúa en niveles cercanos a los mínimos requerimientos nutricionales aceptables para la conservación de la salud (alrededor de las 2 310 calorías). En 1993 el consumo fue de 1 940 calorías diarias como promedio, 48,2 gramos de proteínas per cápita, 23,1 gramos de grasas y 385,3 gramos de carbohidratos diarios (Oficina Nacional de Estadísticas, 1995). Otras fuentes señalan que la disminución del consumo alimentario fue de un 20% en calorías y de un 27% en proteínas entre 1989 y 1992 (Bell Lara, 1994). Además, ha ocurrido un cambio en la composición de la dieta, que consiste en el incremento de las proteínas de origen vegetal y los alimentos con alto contenido calórico.

En los comienzos de la crisis, ante las grandes carencias materiales (básicamente la de alimentos), el principio aplicado fue el de la distribución equitativa de los escasos recursos disponibles mediante el racionamiento estable-

cido. A partir de 1994, aunque se mantiene un aseguramiento alimenticio básico, se introdujeron un conjunto de medidas (la despenalización del uso y tenencia de divisas y la apertura de los Mercados Agropecuarios) que han ampliado las posibilidades de consumo en cantidad y variedad, de algunos sectores de la población, pero que también han introducido un nuevo elemento de diferenciación social.

Sin embargo, a pesar de la difícil situación económica del país, se han mantenido los servicios básicos —salud, educación, seguridad y asistencia social— que se brindan gratuitamente a la población.

La seguridad y asistencia social han continuado ampliándose y perfeccionándose. En 1994 el presupuesto estatal destinado a la seguridad social ascendió a 1 500 millones de pesos, creciendo alrededor del 4% con relación a 1993 (Oficina Nacional de Estadísticas, 1995). Actualmente 1 300 000 personas están acogidas a este servicio; por otra parte, la cuantía de la pensión mínima constituye el 79% del salario mínimo y la prestación media representa el 50,7% del salario medio del país (Gobierno de Cuba, 1995).

Con relación a la salud, datos de 1995 revelan que el 95% del total de la población del país —y en Ciudad de La Habana el 99,7%— reciben la atención del médico de la familia, se cuenta con 6,2 y 1,3 camas por mil habitantes para la asistencia médica y social, respectivamente, y se dispone de 56 925 médicos, lo que representa 193 habitantes por especialista. A pesar de las restricciones de recursos impuestas por la crisis, se mantiene el Programa Materno-Infantil en cuyo marco se garantiza la realización de pesquisajes masivos para la detección del cáncer de mama y cérvico-uterino, la atención obstétrica a las embarazadas, diagnósticos para la detección de anomalías congénitas en el embrión, el parto institucionalizado y la atención médica y cobertura inmunológica de la población infantil.

Algunos indicadores de salud muestran una tendencia positiva: la tasa de mortalidad infantil ha continuado descendiendo y en 1995 fue de 9,4 por mil nacidos vivos; la esperanza de vida al nacer es de 75,5 años. Otros indicadores han presentado irregularidades: el nacimiento de niños de bajo peso, que había decrecido sostenidamente en los últimos años, se elevó a partir de 1990, llegando en 1993 a 9,0% y ya al año siguiente comienza a decrecer nuevamente (8,9%); la mortalidad materna se elevó de 26,9 por 100 000 nacidos vivos en 1993 a 44,1 en 1994, para decrecer después a 32,6 en 1995.

La incidencia de algunas enfermedades virales, infecciosas y carenciales se ha incrementado, aunque discretamente, un ejemplo de ello es la epidemia de neuritis, para cuya atención se activaron importantes recursos, especialmente para la producción de vitaminas y la rehabilitación posterior de los pacientes. En cuanto al SIDA, gracias al programa preventivo que se realiza, la epidemia tiene una progresión lenta, reportándose en 1995 sólo 1.196

seropositivos (aproximadamente el 0,0001% de la población cubana), a los cuales se garantiza la atención sanatoria y ambulatoria. En general el cuadro epidemiológico del país es semejante al de los países desarrollados, pues las 3/4 partes de las defunciones obedecen a enfermedades crónicas, degenerativas y accidentes. (MINSAP, 1994, 1995 y 1996, Felipe, 1995).

Entre los problemas que inciden negativamente en esta esfera se encuentran la escasez de medicamentos y de otros insumos que afectan la calidad de los servicios médicos, así como el deterioro de la situación higiénico-sanitaria, fundamentalmente en las grandes ciudades. La estrategia actual en este sector es el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y del potencial médico y científico disponible y el énfasis en la medicina preventiva.

La educación ha mantenido su nivel de cobertura, a pesar de las carencias materiales y el deterioro del estado constructivo de sus instalaciones. En 1995 la tasa de escolarización entre 6 y 11 años se calculó en 99,6 y entre 12 y 14 años en 90,9. El nivel de escolaridad medio de la población se mantiene en 8 grados. Existen 17,8 docentes por mil habitantes. La fuerza de trabajo es altamente calificada: se dispone de un graduado universitario por cada 15 trabajadores y de un técnico medio por cada 8. En el curso 1994-95 se graduaron 31.700 alumnos de nivel superior y 136,400 madres fueron beneficiadas por la atención a sus hijos en los círculos infantiles (Felipe, 1995, Oficina Nacional de Estadísticas, 1995, 1996).

En cuanto a la vivienda, el déficit habitacional acumulado, su deterioro progresivo, unido a la falta de materiales necesarios para la reparación y el mantenimiento del programa de construcción planificado, han traído como consecuencia una situación crítica, fundamentalmente en las grandes ciudades. No obstante, en ellas el 100% de la población cuenta con servicio de agua potable y el 96.1% con algún tipo de saneamiento.

La Ciudad de La Habana presenta la situación más crítica. En ella reside cerca del 20% de la población del país y de su fondo habitacional casi la mitad tiene actualmente un estado técnico-constructivo de regular a mal. Entre ellas 27.000 deben ser demolidas pues su estado no admite ya reparaciones.

ESTADO TÉCNICO-CONSTRUCTIVO DE LAS VIVIENDAS EN CIUDAD HABANA

	Cantidad	%
Bien	287.353	51,6
Regular	139.798	25,1
Mal	130.028	23,9

Fuente: Asamblea Provincial del Poder Popular en Ciudad de La Habana. 1995. Documentos para la VII Sesión Ordinaria del VII Período de Mandatos.

Se estima que en la capital el 13,4% de su población viven en condiciones críticas pues habitan en barrios y focos insalubres y ciudadelas. (Tribuna, 1995; Dirección Planificación Física, 1994; Asamblea Prov. Poder Popular C. Habana, 1995).

Por todo lo anterior la situación de la vivienda y el ambiente urbano en general han sido consideradas como una debilidad para el desarrollo de la ciudad, por el alto costo que significa su recuperación y la solución del déficit acumulado en viviendas, unido a la ausencia de una política integral para la solución de esta problemática. Diferentes medidas han sido puestas en práctica recientemente por el Gobierno provincial, como la construcción acelerada de viviendas convencionales y de bajo costo, la liberación de locales e instalaciones pertenecientes a organismos e instituciones, y otras.

En resumen, pese a las dificultades económicas, se han mantenido la justicia social y los logros sociales, fundamentalmente en salud y educación. No obstante, algunas de las medidas instrumentadas durante el actual proceso de reajuste (despenalización de la tenencia de divisas, autorización del trabajo por cuenta propia, apertura de los mercados agropecuarios, estimulación en moneda libremente convertible en algunos sectores de la economía, etc) han dado lugar a cierta diferenciación social, evidente en las posibilidades de acceso a determinados bienes y servicios.

Una vez analizada la situación actual, resulta conveniente reflexionar en torno a si existe o no una dimensión de la pobreza en Cuba.

Para ello, tendremos en cuenta que la medida de este fenómeno en las condiciones de nuestro país, requiere de un análisis *sui generis*, con un contenido específico que lo distinga de los estudios realizados en otros países.

A los efectos de este trabajo, y teniendo en cuenta la disponibilidad de información sobre el tema, nos basaremos en el método directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con algunas adecuaciones en su análisis, y utilizaremos además algunos indicadores del desarrollo social que consideramos pueden brindarnos una visión más integral del fenómeno estudiado. Las necesidades que analizaremos están contenidas entre las consideradas como básicas por la Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y son las siguientes: salud, educación, vivienda y seguridad social. La alimentación —que tradicionalmente se verifica por el método indirecto— será también incluida en tanto consumo alimentario promedio de la población. Asimismo se analizará el empleo como generador de los principales ingresos de la población, y que constituye por tanto un prerrequisito para la satisfacción del resto de las necesidades.

Las políticas sociales aplicadas en Cuba a partir de 1959 lograron no sólo la erradicación de la pobreza en el país, sino además, la redistribución del ingreso con mayor equidad, la elevación del nivel de vida de la población y el logro de significativos avances en el desarrollo social. Brundenius (1984) como

resultado de sus estudios ha señalado que Cuba es un caso de estrategia de crecimiento orientada a la satisfacción de las necesidades básicas y que el resultado de ello son los logros obtenidos en el campo de la redistribución de los ingresos, tal como se aprecia en los siguientes datos.

**NIVELES Y CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA
EN CUBA POR ESTRATO (EN DÓLARES DE 1980).**

Año	Ingreso per cápita del 40% más pobre		Proporción del ingreso total (%)	Ingreso per cápita del 5% más rico	
	PIB percápita (USD)	USD		USD	Proporción del ingreso total (%)
1958	866	182	6,5	5.947	26,5
1962	882	379	17,2	2.237	12,7
1973	996	506	20,3	1.892	9,5
1978	1.395	865	24,8	3.068	11,0
Tasas de crecimiento anual (%)					
1958-62	0,5	18,3		-24,4	
1962-73	1,1	2,6		- 1,5	
1973-78	6,7	10,7		9,7	

Fuente: Brundenius, Claes. Crecimiento con equidad. Cuba 1959-84. Cuadernos de pensamiento propio. INIES-CRIES, Managua. 1984

Se aprecia que durante el período 1958-78 el crecimiento del ingreso per cápita fue sostenido, pero lo más significativo es que el ingreso per cápita del 40% más pobre de la población aumentó casi 5 veces, alcanzando en 1978 cerca de la cuarta parte del ingreso total de la población cubana.

En el informe de Cuba a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social se hace referencia a estimados realizados por Zimbalist¹ para 1986 y por Baliño² con referencia a 1989, que muestran proporciones de 26% y 23,4% del ingreso total, respectivamente, para el 40% de la población más pobre. Zimbalist además realizó el cálculo del coeficiente Gini, obteniendo una cifra de 0,22 que expresa la distribución equitativa de la riqueza en Cuba.

Estos datos demuestran que los cambios estructurales en la economía cubana a partir de la Revolución, se han acompañado de una redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más pobres, situación que es única en América Latina. No obstante, consideramos que durante los últimos cin-

1 Zimbalist. A. *The Cuban Economy: Measurement and Analysis of Socialist Performance*. Baltimore. 1989.

2 Baliño, Gerardo. *La distribución de los ingresos en Cuba*. INSIE. La Habana. 1991.

co años —etapa de crisis y reajuste económico— los efectos de las políticas redistributivas no han tenido el mismo alcance que en etapas precedentes, apreciándose cierta tendencia actual a la diferenciación social.

En este sentido, Carlos Lage, al presentar los resultados económicos del 1er semestre de 1996, afirmó que en Cuba las personas de mayores ingresos obtienen cuatro veces la cantidad de las de menos entradas. Otras fuentes señalan que, si bien los ingresos de la población crecieron en el 1er semestre en un 7%, en relación con igual período de 1995, este incremento no es homogéneo: mientras en el sector estatal fue de un 2,7%, en el cooperativo y campesino fue superior al 35%, en las UBPC del 16% y en el sector privado de un 8%. (Lage, 1996).

Sin embargo, ya desde décadas anteriores se había constatado la existencia de algunos sectores de la población que presentan condiciones de vida, en el orden económico y social, inferiores a las del promedio de la sociedad. Datos sobre la distribución de la población según grupos de ingresos per cápita muestran que en 1990, más de la cuarta parte de la población total y el 22,5% de los núcleos tenían bajos ingresos (hasta 50 pesos).

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CUBANA SEGÚN GRUPOS DE INGRESOS PER CÁPITA (1990)

	Hasta 50	51 - 125	Más de 126
Población	26%	55%	19%
Núcleos	22,5%	55,1%	22,4%

Fuente: INIE-CETSS. Caracterización de la familia como unidad de análisis económico. Citado por: Torres, J. 1993. Pobreza. Un enfoque para Cuba. 1992.

Estos hogares presentan por lo general una situación relativamente desventajosa pues sólo disponen del 10,4% de los ingresos monetarios, mientras que presentan el mayor promedio de personas por núcleo (4,4) (Torres, 1993).

Si aceptamos el supuesto de que existe un sector minoritario de la población que presenta condiciones socio-económicas desventajosas, entonces la lógica interrogante es: ¿podiera definirse a este sector como pobre?, o, expresado en términos más generales: ¿existe la pobreza en Cuba? A continuación planteamos algunas consideraciones sobre estas cuestiones.

Cuando nos referíamos a la actual situación cubana señalábamos cómo la satisfacción de algunas necesidades básicas se habían afectado para toda la población —y por ende de manera significativa para los grupos más vulnerables— como consecuencia de la crisis económica que enfrenta el país. Se ha señalado, sin embargo, que esferas como la salud, educación y seguridad social no han sufrido graves afectaciones (Díaz, Elena, 1994). En Cuba el

acceso a los mismos está garantizado para toda la población, mantienen su carácter gratuito y amplia cobertura, por lo cual, una característica distintiva del grupo al que hacemos referencia es el tener garantizado el acceso a los servicios básicos.

Con relación a la alimentación y la vivienda, rubros en los cuales se concentran las mayores dificultades actualmente, conviene precisar algunos elementos. El Estado garantiza mediante racionamiento, y a precios subsidiados, una canasta básica de alimentos y aún cuando por su cantidad y calidad no satisface las necesidades de la población, no existen en el país situaciones críticas de desnutrición. No obstante, ha sido demostrado que los núcleos de más bajos ingresos, durante el período más álgido de la crisis —1993 y 1994— no lograban cubrir el costo de esta canasta básica de alimentos, encontrándose en peligro de vulnerabilidad, especialmente en cuanto a su seguridad alimentaria (Torres, 1993). Más recientemente, la revalorización de la moneda nacional y la ligera reducción de los precios en los mercados agropecuarios, han significado una discreta mejoría en la situación alimentaria de la población.

En cuanto a la vivienda las situaciones que más afectan a la población son el estado técnico-constructivo deficiente y el hacinamiento, lo primero resulta fundamentalmente del deterioro progresivo por la inestabilidad del programa de mantenimiento y lo segundo, tanto del déficit habitacional debido a la acumulación de necesidades no satisfechas por el ritmo de construcción, como por la rigidez en los mecanismos de acceso a la vivienda establecidos en el país.

Otro elemento a tener en cuenta es la acumulación que en términos materiales y espirituales posee la población cubana, incluyendo a estos sectores que presentan cierta desventaja. Aquí pueden destacarse los altos niveles de educación, de preparación técnica y profesional y de salud de la población, así como el conjunto de bienes materiales que cada familia posee, incluyendo la vivienda, de la cual son propietarias el 85% de ellas. Esta acumulación se expresa en una mayor capacidad de aprovechamiento de los recursos y posibilidades existentes, así como en pautas culturales relacionadas con el cuidado de la salud, la atención a los hijos, la planificación familiar, etc.

Por último, es conveniente señalar algunas cuestiones sobre el desarrollo social cubano, como contexto general de las situaciones que se han abordado. En el orden de los indicadores del desarrollo social, la población cubana presenta una situación comparable con la de los países desarrollados (Anexo). Por otra parte, el índice de desarrollo humano calculado para 1993 ubicaba a Cuba en el lugar 79, con un índice estimado en 0,726 que corresponde a los países con desarrollo humano mediano (PNUD, 1996), superior a muchos países en vías de desarrollo y de la región latinoamericana. El índice de pobreza de capacidad —medición multidimensional de la privación humana— fue calculado en 7,8 para 1993, valor que se encuentra entre los más bajos del mundo (PNUD, 1996).

En sentido general, las metas planteadas en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, efectuada en Quito en 1990, con el fin de reducir la pobreza, han sido alcanzadas o superadas en Cuba (Gobierno de Cuba, 1995). Estas metas son:

- la reducción de la desnutrición de los niños menores de 5 años, de la mortalidad infantil y de menores de 5 años, así como la mortalidad materna y el número de nacidos vivos con bajo peso; también la eliminación del tétano neonatal y lograr una cobertura inmunológica infantil de por lo menos 85%,
- reducción de la tasa de analfabetismo de adultos,
- garantizar el acceso de los niños en edad escolar a la educación básica y la terminación de la enseñanza primaria,
- extensión de la cobertura de servicios de salud a toda la población,
- generación de empleo e ingreso.

Si bien la pobreza no constituye una problemática de significativa repercusión social en el país, especial importancia reviste la atención a los sectores de la población que presentan condiciones socioeconómicas más desfavorables, entre los cuales debe focalizarse a aquellas familias que según su composición, estructura y situación económica se encuentran en una condición más vulnerable; entre ellas se encuentran las siguientes:

- los núcleos familiares de bajos ingresos, es decir, con un per cápita mensual inferior a 50 pesos, que representan el 22,5% del total de las familias,
- familias unipersonales formadas por ancianos solos, que en las áreas urbanas del país alcanzan la cifra de 55.000, es de suponer que la mayoría de estos ancianos sean pensionados, el 90% de los cuales no tiene ingresos superiores a los 150 pesos,
- familias monoparentales, con mujeres al frente, que constituían el 28% del total de familias del país en 1981 y ya actualmente en Ciudad de La Habana representan el 50% de todas las familias de este territorio,
- familias con alto porcentaje de niños, con ancianos o personas enfermas, en las cuales existe por tanto, una alta carga económica familiar.

A estas familias el Estado deberá continuar prestándole una atención social diferenciada, atendiendo a sus problemáticas específicas, que evite la agudización de sus carencias. Por otra parte, deberán tenerse en cuenta también las diferencias entre regiones y al interior de éstas, con el propósito de adecuar las medidas, estrategias y posibles soluciones a las características territoriales y sectoriales.

UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FAMILIA

Este análisis tiene como objetivos caracterizar la estructura y funcionamiento de familias seleccionadas que viven en situación de pobreza, así como identificar las principales estrategias que desarrollan para enfrentar su situación.

Para cumplir estos objetivos se presenta una caracterización psico-social de estas familias, la cual tiene como base los resultados de un estudio de caso realizado entre 1994 y 1996 en el Municipio La Habana Vieja de la provincia Ciudad de La Habana.

En una perspectiva sincrónica se analiza el impacto de la crisis económica y las medidas de ajuste socio-económico en el funcionamiento familiar y desde una perspectiva diacrónica se intentan revelar las principales transformaciones que han tenido lugar en este tipo de familias a partir de los cambios socio-económicos ocurridos y de las etapas de su ciclo vital.

La población objeto de estudio corresponde a las familias de los alumnos con desventaja social de tres escuelas primarias del Consejo Catedral. La denominación de «desventaja social» corresponde a aquellos niños que presentan condiciones socio-económicas y familiares desfavorables, según los factores de riesgo identificados en una investigación realizada sobre fracaso escolar (Díaz, B. I. Guasch, B. Vigaud, et al, 1990). Sobre esta base el Ministerio de Educación desarrolla actualmente un programa preventivo.

Como parte de una estrategia de atención comunitaria, estos niños participan en el Programa Comunitario: Los Niños y el Turismo (Zabala, M, S. Porro y B. Díaz, 1996), en el cual se coordinan y articulan acciones con la intervención de la escuela, instituciones culturales y organizaciones de masas, con el propósito de brindar una atención preferencial a este sector de la población infantil, que por sus características presentan riesgo social ante el incremento del turismo en Cuba.

Para la definición de la categoría familia se utilizó una combinación de los criterios consanguíneo y cohabitacional, es decir, consideramos como tal al conjunto de personas con vínculos de parentesco y residencia común. No obstante, en todos los casos en que fue posible se consideró también la familia de interacción, básicamente padres y abuelos.

Para la definición de pobreza se utilizaron dos indicadores: bajo nivel de ingresos y vivienda precaria. Con bajo nivel de ingresos se consideraron las familias con ingreso per cápita inferior a 50 pesos. Con vivienda precaria se consideraron aquellas familias cuyas viviendas presentaran algunas de las siguientes características:

- mal estado constructivo (inhabitable, grave deterioro o construida con materiales inadecuados),
- habitaciones en cuarterías,
- hacinamiento (3 o más personas por pieza para dormir).

La definición de familia pobre corresponde a la presencia de ambos indicadores.

La muestra seleccionada —intencional y por etapas— incluye a todas las familias, en total 10, que satisfacían los indicadores de pobreza señalados, a partir del total de 30 familias cuyos hijos han estado integrados al Programa Comunitario ya señalado.

Los aspectos considerados en la caracterización de las familias son las siguientes:

- Composición familiar
- Estructura familiar
- Condiciones materiales de vida
- Funcionamiento familiar
- Interacción familiar
- Estrategias de vida
- Orientaciones de valor.

Para el estudio de las condiciones de vida se asumió el conjunto de índices e indicadores contenidos en el modelo metodológico elaborado por el ICIODI (Donate, M y J.L. Nabut, 1990), los cuales fueron analizados de forma casuística en cada hogar.

Estos aspectos son explorados no sólo en su situación actual, sino también se profundiza en las transformaciones ocurridas a lo largo del ciclo vital de la familia, tratando de establecer nexos causales con las transformaciones ocurridas en la sociedad.

La investigación está diseñada como estudio de caso, pues se profundiza exhaustivamente en el objeto de estudio para obtener un conocimiento amplio y detallado del mismo. La metodología que se privilegia es cualitativa y en correspondencia las técnicas utilizadas son las siguientes: observación natural, entrevista semiestructurada, entrevista abierta (en profundidad) e historias de vida.

El escenario en que se realiza el estudio de caso es el Consejo Popular Catedral, perteneciente al Municipio La Habana Vieha, de la Ciudad de La Habana. Este Consejo, por sus condiciones socioeconómicas, en el marco de un territorio con un patrimonio inmueble de incalculable valor cultural, histórico y arquitectónico y con un desarrollo acelerado del turismo, presenta una situación muy singular para el estudio de caso realizado.

Caracterización actual

Composición familiar

Las 10 familias estudiadas integran un total de 62 miembros. El tamaño promedio es 6,2, muy superior al del país, estimado actualmente en 3,51.

La mitad de estas familias son núcleos de tamaño grande (7 o más miembros) que en el total de la población cubana constituyen menos de la décima parte (Valdés y Gomáriz, 1992). Además, dos familias son núcleos reducidos (entre 1 y 4 miembros) y tres familias son núcleos de tamaño intermedio (entre 5 y 6 miembros).

La composición por edades muestra una alta presencia de menores de 15 años, que alcanzan el 45% del total de integrantes de las familias y duplica la proporción que representa este grupo etáreo en el total de la población del país (Valdés y Gomáriz, 1992), correspondiendo a cada hogar una media de 2,8 menores. En general, la estructura de edades de estas familias es predominantemente joven, el 58,8% de los adultos tiene menos de 30 años y sólo el 8,8% son mayores de 65 años; la media de edad es 22 años.

La composición por sexo muestra una presencia ligeramente superior del sexo masculino (54,8%) con relación al femenino, pero debe destacarse que de los integrantes varones cerca del 62% son menores de 15 años.

Cerca de las 3/4 partes de estos hogares tienen jefatura femenina, mientras que en el país las mujeres jefas de familia representaban el 28,1% en 1981 (CEE, 1981). Las características principales de las mujeres que son jefas de estos hogares son las siguientes: tienen edades relativamente jóvenes, un nivel de escolaridad de 9no. grado y baja incorporación a la actividad laboral, por otra parte, asumen la jefatura con independencia de la situación conyugal: de ellas 4 están unidas y 3 se encuentran separadas.

Los hombres jefes de hogar, por su parte, se distinguen por tener edades entre 35 y 45 años, estar vinculados laboralmente como obreros de la producción y los servicios y ser casados.

Estructura familiar

El tipo de familia que predomina entre las estudiadas (con el 50% del total) es la nuclear, al igual que ocurre en el país; existen además 3 familias extensas y dos familias compuestas.

En general existen 7 familias completas y 3 incompletas. Con relación a las primeras, sólo dos se encuentran en su primera unión, las 5 restantes son familias reconstituidas, por rematrimonio o nueva unión de los padres; el vínculo conyugal se establece en dos casos por matrimonio y en el resto por

unión consensual. Las 3 familias incompletas han transitado por dos uniones anteriores, en todos los casos consensuales.

De las 5 familias nucleares, 2 son monoparentales, encabezadas por mujeres, y otras 3 son familias nucleares tradicionales, en las cuales el padre es obrero de servicios y la madre ama de casa.

Prevalece en estas familias la inestabilidad de las uniones, y como consecuencia encontramos en dos casos el fenómeno de «pluripaternidad» (Charbit, 1987) en madres con una descendencia de entre 3 y 5 hijos, cada uno de progenitores diferentes. En otras seis familias la descendencia corresponde a 2 progenitores y sólo en dos familias hay un progenitor masculino único.

También está presente en otra familia un tipo de conformación familiar «poligenética» (Umaña, 1994), pues la familia actual resulta de la integración de dos familias desintegradas previamente, cada progenitor aporta hijos de uniones anteriores y tienen además hijos en común.

Con independencia de la jefatura de hogar declarada y de la completitud o no de la familia, en la estructura de roles que se establece, la mujer ocupa un papel determinante. En unos casos esto se explica por la ausencia de la figura paterna, en otros por su carácter inestable, pero aún en las familias en las que existe la presencia estable de la figura paterna, la madre constituye el principal soporte material y afectivo de la familia.

Otros elementos que completan la caracterización de la estructura de estas familias son las siguientes: predominan las familias de procedencia urbana, aún cuando en tres de ellas existen migrantes de otras provincias. Se encuentran en su mayoría en la fase del ciclo vital de ampliación o extensión, pues están procreando y/o criando sus hijos, y tres de ellas están en fase de disolución o ruptura, por separación, aunque también se encuentran en plena crianza de los hijos. Su inserción socio-clasista es de obrero de la producción y los servicios, aunque en dos familias no existen integrantes vinculados laboralmente.

Condiciones materiales de vida

En correspondencia con los criterios de selección utilizados, la vivienda de todas las familias presenta condiciones desfavorables. Ocho de ellas son pequeñas habitaciones en ciudadelas o solares, con una superficie aproximada inferior a los 4m², donde se realizan las funciones de sala, comedor y cocina y en la cual se han construido «barbacoas» de madera, con función de dormitorio. Las dos restantes viviendas están formadas por 2 ó 3 habitaciones en ciudadelas y casas multifamiliares, respectivamente, existiendo en algunas de ellas también «barbacoas».

En todos los casos se han habilitado o construido pequeños espacios para la cocina, donde en algunos casos existe además instalación para la entrada

de agua potable. En cuatro viviendas se han construido pequeños baños y en el resto estos son colectivos, para toda la vecindad o parte de ella.

Ocho de las viviendas presentan importantes afectaciones estructurales: apuntalamientos, desprendimientos o desplome de los techos, grietas o rajaduras en las paredes, filtraciones, hundimiento de pisos, entre otros problemas; tres de ellas están declaradas como inhabitables por presentar peligro de derrumbe, y sus habitantes tienen orden de albergamiento, que no cumplen. Las dos viviendas restantes presentan un estado constructivo regular.

Existe hacinamiento en todos los casos, oscilando la cantidad de habitantes por pieza para dormir entre 2,5 y 5, y como promedio es 3,64, todos los cuales constituyen valores altos, muy superiores al 1,03 registrado en el país (CEE, 1981) y al 1,9 correspondiente al propio Consejo Catedral (Plan Maestro, 1995).

También en todos los casos existe promiscuidad, pues no pueden garantizarse las mínimas condiciones para la privacidad; dadas las características de las viviendas la mayor parte de los locales para dormir no poseen puertas y además, muchos matrimonios no disponen de cuartos para dormir solos.

En cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias, la tercera parte no tiene acceso a agua potable dentro de la vivienda, y deben tomarla de instalaciones que se encuentran en espacios de uso común en la cuartería, el resto la recibe dentro de la vivienda y debe almacenarla. Para el saneamiento todas las familias disponen de servicio sanitario, en todos los casos inodoro de agua, pero sólo en la mitad de los casos estos se encuentran dentro de la vivienda y son de uso exclusivo. En general, el ambiente de orden e higiene es regular y en algunos casos deficiente.

Todas las viviendas están electrificadas. La situación del equipamiento del hogar es heterogénea. El mobiliario es escaso y con alto nivel de deterioro. En cuanto a los equipos electrodomésticos, 7 familias poseen cocina de keroseno y 3 de gas manufacturado. Sólo 4 familias poseen el equipamiento básico: refrigerador, televisor, radio, ventilador y lavadora; el resto posee solamente algunos de ellos y en todos los casos éstos presentan cierto deterioro. El promedio de equipos por hogar es de 3, lo cual consideramos como aceptable en las condiciones específicas de nuestro país.

El promedio de trabajadores por hogar se calculó en 1,2, pero la situación particular de cada familia varía, así encontramos dos hogares donde no existe ningún trabajador, en cinco existe un solo trabajador y en otros tres casos (que corresponden a las familias más numerosas) trabajan entre dos y tres personas. Estas proporciones de hogares, según el número de integrantes económicamente activos son similares a las del Consejo Catedral, con la excepción de los hogares con un solo trabajador, que en las familias estudiadas están sobrerrepresentadas. El número de trabajadores sobre el total de la población que integra estas familias es casi su quinta parte; analizando sólo la

población en edad laboral, trabaja el 35% de ella, valor inferior al 55% que se registra para el Consejo Catedral (Plan Maestro, 1995).

Del total de personas que trabajan, 11 son hombres y sólo una es mujer; 7 son obreros de la producción, cuatro de los servicios y uno es trabajador administrativo.

El salario promedio de estos trabajadores se calcula en \$138, inferior al salario medio del país, estimado en 1994 en \$187.

El estudio de la situación económica se basó en el ingreso per cápita de la familia, sobre la base del salario y las pensiones, sin considerar otros posibles ingresos, que no en todos los casos fueron confirmados.

Además de los salarios señalados, se incluyeron 4 pensiones (alimenticia, por jubilación y por fallecimiento de padre); como resultado encontramos en todas las familias un per cápita inferior a 50 pesos, considerado como el mínimo necesario en el país; entre ellas 2 familias presentan una situación especialmente crítica, pues tienen un per cápita inferior a 20 pesos.

En esta situación influyen diversos factores, entre ellos: la casi total ausencia de calificación técnica de los miembros adultos que trabajan, lo que determina su ubicación laboral en puestos de trabajo peor remunerados; la alta carga familiar, pues existe una dependencia económica de 4,1 personas sin ingresos por cada persona que trabaja, unido a la elevada relación entre los menores de 15 años y la población total, ascendente a 0,45 y por último, el hecho de que los padres de los menores, una vez divorciados o separados, no garantizan la entrega de la pensión alimenticia correspondiente. Por otra parte, sólo una de estas familias recibe ayuda de Asistencia Social.

Funcionamiento familiar

En siete de las familias estudiadas existe al menos una pareja con una vida sexual activa, de ellas tres son uniones estables de más de diez años de duración y el resto son uniones más recientes. Además, en tres de estas familias viven otras parejas: en un caso dos parejas jóvenes sin hijos y en otras dos, parejas de personas mayores, sin hijos en común. En las tres familias restantes, en dos encontramos mujeres solas, separadas de su anterior pareja en fecha relativamente reciente.

En cuanto a los métodos de planificación familiar, ninguno de los hombres lo utiliza, y en el caso de las mujeres en edad fértil, siete utilizan algún método y cinco no están utilizando ninguno en el momento actual, cinco de ellas han recurrido al aborto en alguna ocasión.

La fecundidad en estas mujeres es de 2,7 hijos por cada una de ellas, superior a la del país (1,52) y debe tenerse en cuenta además, que estas mujeres no han finalizado su período fértil. La edad de la mujer al nacimiento del primer hijo oscila entre 13 y 22 años, siendo el promedio 17,9 años. Si

bien en el grupo estudiado las mujeres antes de cumplir 20 años ya han aportado el 70% de todos los nacimientos, en el país este grupo etéreo sólo aporta el 21,3% del total de nacimientos. (Valdés y Gomáriz, 1992). Estas diferencias podrían tener su explicación por el nivel de escolaridad ligeramente inferior de las mujeres de las familias estudiadas y su escasa incorporación laboral. El espaciamiento entre los nacimientos es como sigue: entre el primero y el segundo 4,6 años, entre el segundo y el tercero 3,2 años, entre el tercero y el cuarto 3,2 años y entre el cuarto y el quinto 5 años.

Anteriormente fue señalado que, con independencia de la estructura de la familia y de la jefatura de hogar declarada, la mujer ocupa un lugar preponderante. En el ejercicio de la función económica este hecho se manifiesta notablemente. En las familias nucleares la mujer en su rol de mujer-madre, asume el control sobre el presupuesto familiar, el abastecimiento, organiza el consumo y lleva el peso del trabajo doméstico y del cuidado de los niños y enfermos. En las familias extensas y compuestas estas funciones son compartidas entre las mujeres adultas —madres, hijas, hermanas y cuñadas— aunque siempre una de ellas, generalmente la de mayor edad, tiene la mayor responsabilidad.

El presupuesto familiar se organiza de diferentes formas. En las dos familias nucleares monoparentales no existe una real planificación sobre el presupuesto, pues se vive «al día»; sobre la base del dinero de que pueda disponerse, se priorizan los gastos más necesarios y urgentes. En las otras tres familias nucleares de estructura tradicional el hombre entrega quincenalmente a su mujer una cantidad destinada a los gastos del hogar, reservándose una porción de dinero (menos de la quinta parte) para gastos personales; con la cantidad recibida y otras entradas que logre obtener, la mujer debe cubrir todos los gastos de la quincena.

Entre las familias extensas y compuestas existen dos variantes de organización. En tres de ellas existe una economía común, las personas que trabajan entregan una cantidad de dinero a la mujer jefa de hogar y esta procede de forma similar a las familias nucleares tradicionales; sin embargo, aquí se generan conflictos, pues los miembros más jóvenes, que generalmente son solteros o están unidos pero sin descendencia, entregan una porción menor de dinero, aunque consumen de forma similar al resto, por otra parte, algunos no trabajan y también tienen un consumo similar al del resto de la familia. En las otras dos familias extensas y compuestas existen entre dos y tres economías domésticas independientes dentro de cada hogar, cada una de las cuales procede de forma similar a una familia nuclear tradicional; en este caso los conflictos se desplazan hacia la esfera del consumo, ya que las condiciones de la vivienda y el equipamiento no permiten la absoluta independencia de cada una de las unidades familiares.

Con independencia de estas variantes de organización, ante la necesidad de realizar inversiones más costosas (reparaciones en la vivienda o en el equi-

pamiento doméstico), todos los miembros de la familia realizan aportaciones en dependencia de sus posibilidades. En general, los ingresos familiares son insuficientes para cubrir las necesidades esenciales y la situación económica es tensa y en algunos casos muy crítica.

El abastecimiento para la alimentación se garantiza básicamente sobre la base del racionamiento establecido, a partir de la gestión de la mujer en su condición de ama de casa, y se complementa, en menor medida, con compras en los mercados agropecuarios y tiendas para captación de divisas. Otros abastecimientos son poco frecuentes, limitándose prácticamente a artículos para aseo personal y familiar.

En cuanto al consumo, ya fue señalado el conflicto que se genera en la convivencia en familias extensas y compuestas, pero en general la mujer organiza y controla el consumo familiar en forma eficiente, estableciéndose intencionalmente diferencias a favor de los niños y enfermos y en detrimento de ella misma.

Los hijos tienen por lo general poca participación en el trabajo doméstico, apreciándose notables diferencias intergénero, así pues, las niñas tienen mayor participación y responsabilidad mientras que los niños participan menos —fundamentalmente en encomiendas o gestiones fuera del hogar— y no se les exige como obligación. La participación masculina es muy limitada y se realiza fundamentalmente en aquellas actividades o funciones que son acordes al estereotipo sexual tradicional. Debe señalarse que por las condiciones de las viviendas y sus instalaciones y por la incompletitud del equipamiento, el trabajo doméstico resulta una tarea que requiere gran esfuerzo y tiempo, por lo cual esta tendencia a no distribuir las tareas domésticas conduce a la sobrecarga funcional de la mujer.

La atención material y afectiva a los niños es en todos los casos responsabilidad directa de la madre, aunque en las familias extensas también participan otros familiares, generalmente mujeres y niñas. En general el ejercicio de la paternidad presenta limitaciones, tanto en el aspecto material como afectivo, principalmente en relación a los hijastros y a los hijos propios después del divorcio o separación. La atención que desde el punto de vista educativo brindan los padres a sus hijos también presenta algunas limitaciones y al igual que ocurre con la atención material y afectiva, el rol educativo más activo es desempeñado por la madre.

Todos los adultos integrantes de estas familias están alfabetizados y tienen como promedio un nivel de escolaridad de 8,3 grados, no se aprecian diferencias significativas intergéneros y sí intergeneracionales, pues el nivel de escolaridad de los abuelos es ligeramente inferior. Sin embargo, en general los adultos no han obtenido una formación técnica o profesional y ninguno se encuentra superándose.

El vínculo hogar-escuela no es fuerte ni sistemático y aunque en todos los casos los padres desean para sus hijos que puedan lograr mayores niveles de escolaridad, no establecen condiciones que garanticen alcanzar esta meta. De los 28 menores de 15 años que integran estas familias, 20 se encuentran estudiando, de ellos 8 presentan algún grado de retraso escolar, pues han repetido grados entre una y dos veces, y 12 tienen bajo rendimiento escolar y otros problemas (inasistencia, indisciplina, falta de atención, etc.); además dos han transitado ya por escuelas de trastorno de conducta. Un total de 8 adolescentes están desvinculados del estudio por diferentes razones.

El estado de salud de estas familias es en general satisfactorio, todos sus integrantes están atendidos en su área de salud por el médico de la familia, los niños han recibido el programa integral de vacunación y todos los enfermos crónicos están dispensarizados, sin embargo no asisten sistemáticamente a consultas especializadas para el control y prevención de las enfermedades. Las enfermedades más comunes referidas fueron las respiratorias (asma, bronquitis, amigdalitis) para los niños y la hipertensión arterial en el caso de los adultos. Como hábitos tóxicos se destacan el tabaquismo y en menor proporción el alcoholismo.

Interacción familiar

La interacción familiar en 7 de los 10 casos estudiados se caracteriza por la existencia de conflictos entre los miembros de la familia y una dinámica compleja, sin embargo, no es característico en estos hogares una connotada violencia doméstica. En particular en dos familias existe un ambiente de desorden, poca organización y conductas sociales inadecuadas, aunque no llegan a ser delictivas.

En la comunicación padre-hijos existen dificultades, básicamente en lo relativo a la función regulativa, pues las exigencias de los padres en cuanto a comportamiento y control de la actividad no son aceptadas ni cumplidas por los hijos. En esto debe tenerse en cuenta que en algunas de las exigencias que se plantean a los menores, los padres no constituyen en modo alguno un modelo a imitar.

Entre los adultos existen problemas de convivencia que se centran en torno al presupuesto y consumo familiar, el trato hacia los niños y el respeto a la propiedad individual. Estos conflictos no se resuelven por la vía de la conversación y la negociación y por lo general generan fuertes discusiones.

Ya fue señalado que la madre desempeña el rol educativo más activo, ella establece, en mayor o menor grado según sea el caso, el control sobre la actividad de los menores, sobre los sitios frecuentados y amistades. No obstante, en los hogares donde existe figura paterna, el poder decisorio sobre algunas cuestiones importantes o tipos de castigo es compartido.

Las normas de conducta por lo general no están suficientemente delimitadas y no mantienen consistencia y estabilidad. Esto puede ilustrarse en el aspecto del horario de vida, el cual no corresponde a la edad de los menores y se aplica en forma variable.

No se ejerce control suficiente sobre la actividad escolar del menor ni se establecen las condiciones mínimas necesarias para garantizar el estudio individual. Por otra parte, como consecuencia del limitado espacio en el hogar, el tiempo libre y la recreación transcurren fundamentalmente en la calle, sobre todo en el caso del niño varón; en los casos estudiados existen tres niños que han sufrido graves accidentes por tal descontrol.

Los métodos educativos que se utilizan de forma predominante son los regaños (con fuerte tono agresivo), el castigo físico y las prohibiciones.

El tiempo libre de la familia se desarrolla fundamentalmente frente a la televisión, no se realizan actividades conjuntas como paseos, excursiones, etc, y ello se justifica por las dificultades económicas y de transporte existentes. Se desconocen casi totalmente múltiples lugares de importancia cultural o histórica que existen en la comunidad y los que son conocidos no despiertan el interés por visitarlos. Es típico que durante los fines de semana, mientras los niños juegan en la calle, las mujeres conversan en la acera o el vecindario y los hombres juegan dominó en los pasillos o áreas comunes.

La familia, no obstante sus conflictos, se percibe como fuente de protección y ayuda para sus miembros y ante cualquier circunstancia —enfermedad, problemas con la justicia, necesidades económicas, etc.— existe plena certeza de este apoyo incondicional.

La familia de interacción también tiene un peso importante en esta función de apoyo, fundamentalmente la de la línea materna; en tres de las familias estudiadas parientes cercanos viven en otras habitaciones de la propia ciudadela o cuartería y mantienen fuertes vínculos de apoyo; en los casos restantes, aunque viven más alejados, también mantienen este tipo de interacción.

Sin embargo, los padres divorciados o separados, así como sus familias, se encuentran desvinculados de este sistema de interacción. En cinco casos consideramos que para los hijos existe una real privación paterna y en otros dos casos algún nivel de disfuncionalidad en el aspecto material, afectivo o educativo.

Además de la interacción familiar, se aprecian fuertes vínculos con los vecinos y otras amistades (entre ellos, compadres y comadres, «madrinas y padrinos de religión»). Tales vínculos, aunque no son similares a las redes sociales descritas por Lommitz (1994), incluyen un amplio intercambio de favores, ayuda mutua y solidaridad e involucran aspectos disímiles como préstamos (monetarios y en especie), utilización de útiles del hogar, cuidado de niños, ayuda en la realización de tareas domésticas, etc.

Estrategias de vida

Como forma de enfrentar la situación económica que prevalece en estos hogares, las familias desarrollan diferentes estrategias cuyo objetivo fundamental es incrementar los ingresos y recursos con el propósito de cubrir las necesidades más esenciales.

Lo primero a destacar es que este incremento no transcurre por la vía de una mayor incorporación de sus miembros al empleo formal. Anteriormente fue señalada la baja incorporación de las mujeres a la actividad laboral, así como el bajo número de trabajadores por hogar. En cuanto al trabajo por cuenta propia, actualmente en 3 hogares se realizan labores de este tipo —planchado de ropa, venta de dulces y carpintería— de forma inestable y sin licencia de inscripción; antes de formalizarse esta opción, otras dos familias se dedicaban a la venta de alimentos ligeros, que luego abandonaron por diferentes razones.

Otra estrategia desarrollada por estas familias es la venta y trueque de alimentos; en casi todos los casos se venden algunos productos no básicos racionados —ron, cigarros, tabacos, café—, e incluso dos familias venden la leche que reciben para la alimentación de los niños; estos productos se adquieren a bajos precios y se revenden a precios más altos. También, en dependencia de las necesidades, se intercambian diferentes géneros de alimentos.

Otras fuentes de ingresos, no totalmente confirmados son los siguientes: alguna forma de retribución por determinados «favores» realizados en tramitaciones burocráticas que atiende un empleado administrativo; negocios ilícitos, como la venta de productos deficitarios en el mercado negro; obtención de algunos recursos materiales en el empleo estatal, que son utilizados para consumo en el hogar o son vendidos y retribución por tareas que se realizan en cultos religiosos.

Aunque ninguna de estas familias recibe ingresos en divisas por la vía de su empleo o por remesas familiares, todas, de una u otra forma tienen acceso a ella. En dos casos reciben ayuda, tanto en efectivo como en especie, de amistades extranjeras, de forma inestable. En otras dos familias —aquellas donde existe un ambiente de desorden, desorganización y conductas sociales inadecuadas— los niños asedian a los turistas extranjeros y como producto de ello reciben algún dinero u otros bienes, que entregan en sus hogares. En las familias restantes es presumible que las divisas se obtengan mediante su compra con moneda nacional.

En cuanto al trabajo doméstico, aparece como constante, a partir de la intensificación de la crisis económica, y con ello de la escasez material, la involucración de un mayor número de miembros de la familia en la realización de los quehaceres del hogar y en la actividad de abastecimiento, que aportan a la unidad según sus recursos y capacidades.

Junto a estas estrategias, aparecen otras destinadas a una utilización más eficiente de los recursos disponibles. Al referirnos al funcionamiento familiar, fue señalado que la economía de estas familias prioriza fundamentalmente los gastos referidos a la alimentación y que otros rubros —vestuario, recreación, etc.— han sido prácticamente eliminados o muy reducidos.

En la propia alimentación se han introducido cambios, tanto en la forma de preparación de alimentos, donde por ejemplo el consumo de grasas y leche es muy reducido, como en la distribución (en tipos y cantidad) entre los diferentes miembros de la familia.

Dos familias están constituidas —casi en su totalidad— por migrantes de las provincias orientales, en ambos casos se trata de mujeres solas con hijos de uniones anteriores, que emigraron hacia la capital buscando mejores condiciones de vida.

Por último, destaca como estrategia la formación y funcionamiento de redes sociales de apoyo, fundamentalmente entre vecinos y familiares cercanos, en cuyo marco se realizan intercambios de favores, ayuda mutua y solidaridad

Orientaciones de valor

Los valores más destacados en estas familias son los relativos a la familia y la amistad. La familia se representa como fuente principal de afecto y protección y dentro de ella se destaca la figura de la madre, que simboliza el ideal de amor, esfuerzo e incondicionalidad; comparativamente la figura del padre aparece muy disminuida y en ocasiones muy criticada («padre es cualquiera»). En relación con esto, la maternidad es percibida como realización de máxima importancia para la mujer, a la cual debe supeditarse de manera absoluta todo lo demás y como forma de demostrar amor al hombre y consolidar una unión; las carencias materiales no constituyen obstáculos para el ejercicio de la maternidad. En cuanto a la amistad, se enfatiza no tanto la comunidad de principios, como la solidaridad y ayuda mutua que ella genera.

Las actitudes en relación al estudio son ambivalentes. En general el estudio se considera como un elemento muy importante para «salir adelante en la vida»; alcanzar una buena educación es una aspiración de todos los padres para sus hijos. Sin embargo, estos deseos y aspiraciones no se concretan en conductas y propósitos que permitan llevarlos a cabo; en general no se crean en los hogares las condiciones adecuadas para la realización del estudio individual ni existen relaciones sólidas y estables con la escuela. En menor medida algunos —fundamentalmente los más jóvenes— consideran que el estudio no es ya tan importante, pues en la vida mucho se determina por la suerte e iniciativa de las personas.

En general, la educación se considera como logro de un nivel de escolaridad superior y no en un sentido más amplio que involucre aspectos cultura-

les, éticos, de comportamiento social, etc. Esto no significa que la familia no desempeñe un rol activo en la trasmisión de determinados valores, entre los que se destacan la maternidad, la hombría y la amistad, así como también de pautas y tradiciones culturales, entre ellos la práctica de cultos sincréticos y un tipo particular de recreación.

El trabajo socialmente útil no constituye una motivación esencial para los miembros adultos de estas familias. Los que trabajan lo perciben sólo como fuente de sus ingresos, no están especialmente motivados por la actividad que realizan y por lo general presentan una connotada inestabilidad laboral. Entre los que no trabajan, las mujeres —madres de familias— consideran como su obligación única el cuidado del hogar, los hombres y las mujeres solteras aceptarían un trabajo sólo si es de su agrado y bien remunerado. En general el valor trabajo está sustituido por una representación más general, denominada «lucha», que incluye no sólo ni principalmente el trabajo socialmente útil, sino todas las conductas, «operaciones», actividades, gestiones, negocios, etc, que reportan algún beneficio económico.

Con lo anterior se vincula una visión a corto plazo de la vida, el esfuerzo es siempre con vistas a resolver los problemas más inmediatos y urgentes; otras cuestiones, tal vez más importantes, no son objeto de especial atención; por otra parte, no se concede importancia al ahorro ni se sacrifica la satisfacción de algunas necesidades no fundamentales.

A pesar de que en estas familias existe un nivel de integración formal a las organizaciones sociales y en general una actitud de apoyo a las tareas que ellas generan, esto no siempre se traduce en una participación activa.

Los intereses de estas familias están muy vinculados a la propia familia y a la vida cotidiana y no trascienden al marco nacional, internacional o a otros aspectos sociales, económicos o políticos.

Las familias estudiadas se perciben a sí mismas como pobres, fundamentalmente por la insuficiencia de sus ingresos para satisfacer el conjunto de sus necesidades, no obstante, se consideran en muchos aspectos como similares al resto de las familias: han tenido las mismas oportunidades para educarse, para atender su salud, tienen posibilidades de empleo (aunque no en ocupaciones que requieren de mayor calificación), pueden participar en las organizaciones sociales y no se sienten discriminadas en la sociedad. La situación de la vivienda, aunque crítica en estos hogares, no es considerada como determinante de su pobreza, pues aprecian que este es un problema muy generalizado en estas zonas más antiguas de la ciudad.

Estas familias no parecen haber reflexionado nunca sobre cuáles acciones serían convenientes para mejorar su situación y no existe por tanto una estrategia a largo plazo para modificar su actual estado, la actitud relativa a esta cuestión puede definirse como de un conformismo extremo y de dependencia de soluciones externas, casuales o mágicas. Esta pasividad podría es-

tar generada por años de funcionamiento de un estado paternalista, de quien se espera la solución de todo género de problemas, sin comprometer la propia participación de los ciudadanos.

Transformaciones

Como ya fue señalado, las familias estudiadas se encuentran en la fase del ciclo vital familiar de ampliación o extensión; aunque tres de ellas están en fase de disolución —por separación del cónyuge— también están en plena crianza de sus hijos. Por ello resulta comprensible que en los últimos años el tamaño de estas familias haya experimentado un notable crecimiento por el nacimiento de los hijos, resultando significativo que en los años de crisis económica no se interrumpió o aplazó la procreación. Por otra parte, en este período se produjeron varias pérdidas, acentuándose de esta forma, la presencia de menores en estas familias y consiguientemente una estructura de edad predominantemente joven.

Del total de familias estudiadas, ocho experimentaron transformaciones en cuanto a su estructura, debido a uniones o separaciones entre los cónyuges, que determinaron la completitud o incompletitud de los hogares. Si analizamos en una perspectiva dinámica la trayectoria de estas familias, podemos encontrar diferentes modelos a lo largo del ciclo de vida. En un momento temprano, la familia nuclear tradicional, de la cual permanecen tan sólo dos en este grupo. A continuación la familia monoparental —con jefatura femenina— producto de una primera separación, etapa por la cual han transitado seis de las madres estudiadas. Sobreviene posteriormente un período durante el cual se reconstituye la familia por una nueva unión de la cual se tienen hijos en común, aquí encontramos actualmente cuatro familias. Posteriormente pueden ocurrir nuevas separaciones y uniones; así, tres de las familias estudiadas se encuentran en un tercer período de incompletitud y otra en un quinto período de completitud.

En cuanto a las condiciones de vida, la vivienda incrementó su nivel de deterioro, al hacerse imposible, debido a las dificultades existentes con los materiales de construcción, brindarle el mantenimiento necesario; en el último año, dos viviendas fueron declaradas inhabitables. También el mobiliario y equipamiento doméstico sufrieron deterioro y el hacinamiento se hizo aún más crítico en tres casos.

Aunque el empleo y los salarios no sufrieron afectaciones en estas familias, su situación económica se agravó notablemente. La situación generalizada en el país de escasez de bienes (fundamentalmente alimentos, vestuario y artículos para el aseo) y servicios y el brusco incremento de los precios de los artículos deficitarios en el mercado negro tuvo efectos más violentos en estas

familias por varias razones: ellas presentaban al inicio de la crisis condiciones de vida inferiores a las del promedio del país y durante la crisis se producen varias separaciones que significaron la pérdida del principal soporte económico del hogar y también se produjeron varios nacimientos, con los consiguientes incrementos de las necesidades y gastos en la familia.

En relación al funcionamiento familiar lo más destacado es la mayor importancia adquirida por el trabajo doméstico, en particular todo lo referido a la alimentación. Esto se manifiesta en diversos aspectos: mayor preocupación y ocupación en torno al abastecimiento, un mayor control y organización del consumo familiar, tareas en las cuales se involucran casi todos los miembros adultos y a las que se dedica mayor tiempo, y por último, incremento de las tensiones en torno a la distribución del presupuesto familiar y el consumo.

Aunque en la interacción de estas familias están presentes conflictos y en algunas de ellas prevalece una dinámica compleja, durante los años de crisis económica la familia aprecia una mayor cohesión entre sus miembros, fundamentalmente por la respuesta familiar de apoyo y solidaridad ante los problemas individuales y familiares que surgen, así como por la necesidad de una acción colectiva para la solución de las dificultades.

La atención que desde el punto de vista material, afectivo y educativo, recibieron los niños de estas familias por parte de sus padres se debilitó notablemente durante este período, convirtiéndose en algunos casos en una real privación de la figura paterna.

El papel de la familia de interacción, así como de las redes de apoyo integradas por vecinos, amistades y parientes se incrementó, como forma de enfrentar las dificultades y problemas de la cotidianeidad.

En cuanto a las estrategias de vida desarrolladas, el incremento de los ingresos familiares se produjo a partir de la incorporación de algunos miembros al trabajo por cuenta propia, de la venta y trueque de alimentos y de algunos negocios ilícitos. Por otra parte, los ingresos en divisas, aunque por lo general no son cuantiosos ni estables, satisfacen un conjunto de necesidades importantes.

El período de crisis se percibe también como una etapa de mayor organización en todo el funcionamiento familiar —especialmente en la planificación del presupuesto y el consumo— y de mayor participación en las actividades del hogar. Además, el papel de la familia de interacción y de las amistades y vecinos se incrementó notablemente.

Valoración general

El estudio de caso realizado ha permitido revelar algunas características de las familias seleccionadas que fueron preliminarmente consideradas como

pobres. Resulta importante destacar que sólo la tercera parte de las familias de los niños con desventaja social —por condiciones socio-económicas y familiares desfavorables— fueron consideradas como pobres, lo cual indica que en la determinación de la desventaja social están predominando criterios de disfuncionalidad familiar.

En cuanto a la composición de estas familias se destaca: un alto tamaño promedio, una estructura de edades predominantemente joven, con alta presencia de menores de 15 años, nivel de escolaridad ligeramente bajo y predominio de la jefatura femenina.

La estructura familiar se caracteriza por el predominio de las familias nucleares, generalmente familias reconstituidas o monoparentales; por la inestabilidad de las uniones, que mayoritariamente son consensuales; por el predominio de la figura materna en todos los aspectos de la vida familiar y por la carencia o insuficiencia de la protección paterna para los menores.

En correspondencia con los criterios utilizados para la selección de estas familias, ellas presentan condiciones materiales de vida desfavorables. En cuanto a la vivienda, se destaca el predominio de habitaciones en ciudadelas o cuarterías, con importantes afectaciones estructurales, dificultades en las condiciones higiénico-sanitarias y presencia de hacinamiento y promiscuidad. La situación económica también es deficiente debido a diferentes factores: bajo promedio de trabajadores por hogar, que genera una alta dependencia económica; salarios promedio bajos, por la ausencia de calificación profesional o técnica y ausencia de atención material por parte de los padres separados de sus hijos.

En cuanto al funcionamiento familiar son notables las dificultades en la planificación familiar y en la situación escolar de los niños y adolescentes, así como la preponderancia de la mujer en todo lo relativo a la planificación y organización del presupuesto, abastecimiento y consumo, en la realización del trabajo doméstico y en el ejercicio del rol educativo y afectivo con relación a los hijos.

En esta esfera se concentran serias dificultades, por la insuficiencia de los ingresos monetarios del hogar y las carencias materiales de la etapa actual, lo cual genera diferentes estrategias de vida para enfrentar tales situaciones. Lo más notable es que en tales estrategias el incremento de los ingresos y recursos no transcurre por la vía de una mayor incorporación de los miembros adultos al empleo formal.

La interacción familiar se caracteriza por la presencia de conflictos y una dinámica compleja, en especial en las familias extensas, así como por deficiencias en el control sobre los hijos, en el establecimiento de normas y en los métodos educativos. Se destaca además la importancia de la familia de interacción y de redes sociales de apoyo.

Las orientaciones de valor de mayor importancia lo constituyen la familia y la amistad, la actitud hacia el estudio es ambivalente y el trabajo se considera sólo un aspecto de una estrategia más general de generación de ingresos. No existen planes o proyectos futuros definidos, predominando una visión a corto plazo de la vida.

El análisis en una perspectiva diacrónica, al focalizar las transformaciones ocurridas en la estructura de estas familias, revela la existencia de un vínculo entre el momento del ciclo vital familiar y las condiciones materiales de vida. Estas transformaciones están básicamente determinadas por las uniones o separaciones entre los cónyuges, que determinan la completitud o incompletitud de los hogares, en todos los casos del hombre, generador principal de los ingresos de estas familias. Este nexo queda demostrado en todas las familias donde han ocurrido transformaciones: la familia nuclear típica —que consideramos como el momento más temprano del ciclo— presenta mejores condiciones de vida, tanto en relación a familias que se encuentran en otro momento vital, como a su propia situación en momentos posteriores; por el contrario, las familias monoparentales —en todos los casos encabezadas por mujeres— en cualquiera de las etapas de separación, son las que presentan peores condiciones de vida.

La desventaja relativa de las familias monoparentales —encabezadas por mujeres— consideramos es un resultado, no de una incapacidad de la mujer para dirigir su familia, sino de un patrón establecido de dependencia económica de la mujer hacia el hombre, que tiene su base en una trayectoria de vida que comienza con el abandono de los estudios, una primera unión temprana, embarazo precoz y separación posterior, que se produce sin calificación profesional o técnica, lo cual dificulta la inserción laboral, que por demás, puede tornarse en ocasiones muy difícil, por no tener garantizado el cuidado de los hijos.

En esta misma perspectiva, el análisis de las transformaciones ocurridas en los últimos 6 años —etapa de crisis económica y reajuste— revelan un incremento en el deterioro de las condiciones materiales de vida, que aunque fue general para todo el país, resultó especialmente desfavorable para estas familias, que partieron de condiciones socio-económicas inferiores a los del resto de la población cubana.

Analizando la situación de las tres generaciones que integran estas familias, no se aprecian cambios notables. En cuanto al nivel educativo, aunque los hijos alcanzan un grado de escolaridad ligeramente superior, en ningún caso logran una calificación técnica o profesional, y en cuanto a los nietos, predomina en los niños la presencia de problemas de aprendizaje y en los adolescentes el abandono temprano de los estudios. La situación laboral de los adultos —vínculo, ocupación, salario, etc.— no manifiesta tampoco diferencias significativas y consecuentemente sus condiciones de vida no han

experimentado transformaciones importantes. En general, ninguna de las dos generaciones de adultos de estas familias ha aprovechado las amplias posibilidades de desarrollo brindadas en un contexto de profundas transformaciones socio-económicas y su nivel de vida se mantiene al mismo nivel; dadas las dificultades que ya presentan los niños y jóvenes no resulta objetivo pronosticar un cambio significativo en los próximos años.

En resumen, la estructura que adoptan estas familias en un momento específico de su ciclo vital, imprime características particulares a su funcionamiento y a sus condiciones materiales de vida. Por un lado, debido a la trayectoria antes señalada, las mujeres son colocadas en una posición de dependencia y vulnerabilidad, que limita su participación económica y social y les imposibilita acceder a mejores condiciones de vida. Por otro lado, las propias condiciones económicas desfavorables constituyen elementos que introducen dificultades en el funcionamiento familiar y refuerzan aspectos disfuncionales de estas familias, todo lo cual genera una tendencia a la reproducción de estas condiciones.

CONCLUSIONES

El desarrollo social alcanzado en Cuba constituye el marco general en el que ha sido analizado el fenómeno de la pobreza, así como la situación de las familias que viven en tal condición.

La situación social cubana ha transitado por un proceso en el cual, a partir de una realidad en la cual la pobreza constituía un grave problema social, mediante la aplicación de forma integral y sistemática de políticas sociales dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de la población y a solucionar los problemas sociales existentes, fue posible la erradicación de la pobreza. Los logros más importantes en este proceso han sido la erradicación del analfabetismo; la elevación de los niveles de empleo y de los ingresos de los trabajadores, favoreciendo una distribución más equitativa de las riquezas entre la población; la ampliación de la cobertura del régimen de seguridad social y los logros en la salud y la educación, por sólo señalar los más importantes.

En la actual coyuntura, el impacto de la crisis económica y de las políticas aplicadas para su enfrentamiento han afectado de manera general la situación social del país, aunque su efecto ha sido diferenciado en algunas esferas de los servicios y en determinados sectores de la población. En cuanto a lo primero, existen esferas donde con algunas afectaciones se mantienen los logros alcanzados, tales son los casos de la educación, la salud y la seguridad social; en otros rubros, como la alimentación y la vivienda, se concentran las

mayores dificultades. Con relación a lo segundo, existen sectores de la sociedad que han sentido con mayor intensidad los efectos de la crisis y que presentan condiciones de vida inferiores a los de la población del país por la insatisfacción de algunas necesidades básicas.

Las familias correspondientes a este sector poblacional, pueden ser identificadas como pobres, aunque presentan condiciones que las distinguen significativamente de la pobreza existente en América Latina. Por una parte, tienen garantizado el acceso a los servicios de salud y educación, amplia cobertura de seguridad social, poseen un patrimonio material y espiritual acumulado y no es un sector excluido, sino que por el contrario, está integrado y participa en la sociedad.

Consideramos, por tanto, que en Cuba la pobreza no constituye una problemática de significativa repercusión social: en cuanto a su magnitud, presenta esta condición un sector minoritario de la población y en cuanto a su intensidad, no se manifiesta la pobreza crítica o extrema, con sus secuelas de desnutrición, insalubridad, analfabetismo, inseguridad y exclusión social, ni la pobreza sin amparo, pues aún los sectores con menos recursos tienen garantizado el acceso a los servicios básicos. Por otra parte, las políticas sociales que se aplican en el país tienen entre sus propósitos preservar la justicia social, lo cual significa, entre otras cuestiones, impedir la extensión e intensificación de la pobreza.

La profundización en las características y condiciones de vida de un conjunto de familias seleccionadas, identificadas como pobres, permitió revelar algunas características de su estructura y funcionamiento. Algunas de las características de estas familias son similares a las encontradas en diferentes estudios de pobreza realizados en América Latina, entre ellas, un tamaño promedio superior, una estructura de edades predominantemente joven, con alta presencia de menores y predominio de la jefatura femenina; sin embargo, en nuestro caso no se manifestaron altas tasas de mortalidad infantil ni bajo nivel educativo.

En la estructura familiar se destaca el predominio de familias reconstituidas y monoparentales, la inestabilidad de las uniones, la consensualidad y el predominio de la figura materna en todos los ámbitos de la vida familiar, en oposición a la carencia o insuficiencia de la protección paterna. Tanto la incompletitud de los hogares como la inestabilidad de las uniones, características de estos hogares, se consideran factores que acentúan la reproducción de la pobreza, al debilitar la capacidad de la familia para enfrentar su precariedad económica; por otra parte, la propia pobreza, o al menos, la insuficiencia de recursos limitan la formación y consolidación de familias completas y estables.

La insuficiencia de los ingresos y la inadecuación de la vivienda son los problemas más acuciantes identificados por estas familias. Para su enfrentamiento desarrollan diferentes estrategias de vida, de cuyo análisis se deriva lo

siguiente: la generación de ingresos no se realiza principalmente a partir de la intensificación o diversificación del trabajo, ni por el aporte económico de la mujer; tal como ocurre en los sectores pobres latinoamericanos, aunque sí se adoptan un conjunto de medidas para mejorar la eficiencia de sus recursos. No predominan en estas familias otras estrategias muy extendidas en la región, como la extensión familiar y el trabajo infantil.

En el funcionamiento familiar existen dificultades en la planificación familiar y en la situación escolar y educación de los hijos, por otra parte, la interacción en estos hogares se caracteriza por la presencia de conflictos y una dinámica compleja, en especial en las familias extensas.

Del análisis de la trayectoria de estas familias, se evidencia la existencia de un vínculo entre las etapas del ciclo vital por las que han transitado y su situación de pobreza, que acentúa la desventaja relativa de las familias monoparentales encabezadas por mujeres e introduce un sesgo de género en la situación de pobreza de estas familias. Por otra parte, el análisis de las transformaciones ocurridas en el período reciente de crisis económica y reajuste, pone de manifiesto una intensificación en el deterioro de sus condiciones de vida.

En resumen, lo señalado hasta aquí permite sostener la tesis de que la pobreza existente en Cuba se distingue significativamente de la que prevalece en la región latinoamericana: no existe la pobreza crítica o extrema, ni la pobreza sin amparo, pues los sectores pobres tienen garantizada la satisfacción de necesidades básicas como la salud, educación y seguridad social y, por otra parte, este sector posee un patrimonio material y espiritual acumulado y está integrado y participa en la sociedad. Esta situación de la pobreza en Cuba confirma la relatividad de este concepto, pues sus características y manifestaciones están determinadas por el contexto socioeconómico y el nivel de desarrollo de una sociedad concreta.

Por otra parte, la profundización en el estudio de familias pobres demuestra que familia y pobreza manifiestan una estrecha interrelación: de una parte la pobreza condiciona características particulares en la estructura, funcionamiento y vida familiar en general, y de la otra, la propia organización familiar refuerza las condiciones de pobreza y tiende a su reproducción.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA PROVINCIAL PODER POPULAR CIUDAD DE LA HABANA. 1995. *Documentos para la VII Sesión Ordinaria del VII Período de Mandatos*.

BALIÑO, GERARDO. 1991. *La distribución de los ingresos en Cuba*. INSIE. Citado por: Gobierno de Cuba. 1995. Informe a la Cumbre de Desarrollo Social.

- BELL LARA, JOSÉ. 1994. «Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial» en: *Africa América Latina*. Cuadernos N° 16 SODEPAZ, Madrid.
- BRUNDENIUS, CLAES. 1984. «Crecimiento con equidad. Cuba 1959-1984» en: *Cuadernos de Pensamiento Propio*. INIES-CRIES, Managua.
- CEE. 1981. *Censo de Población y Viviendas*. La Habana.
- CHARBIT. 1987. «Famille et nuptiatité dans la Caraibe» en: *Cambios en el perfil de la familia*. CEPAL, 1993.
- DÍAZ, BEATRIZ, I GUASCH, B. VIGAUD, ET AL. 1990. *Caracterización del niño en riesgo por condiciones socioeconómicas y familiares adversas. Acción preventiva intraescolar y comunitaria*.
- DÍAZ, ELENA. 1994. «Calidad de la vida en Cuba: Efectos de la política norteamericana» en: *Africa América Latina*. Cuadernos N° 16 SODEPAZ, Madrid.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA Y ARQUITECTURA DE CIUDAD DE LA HABANA. 1994. *Informe de trabajo*. La Habana.
- DONATE, MAIDA Y NABUT, J. L. 1990. *Condiciones materiales de vida del entorno familiar*. Ponencia presentada al XVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociólogos (ALAS).
- ESPINOSA, EUGENIO. 1996. *La economía cubana en 1989-1995. Crisis, reformas, relanzamiento, vulnerabilidades y perspectivas estratégicas*. Cuadernos de trabajo FLACSO. FLACSO-Cuba y Rosary College, Chicago.
- FELIPE, EDITH. 1995. «Apuntes sobre el desarrollo social en Cuba» en: *Economía Cubana*, Boletín Informativo CIEM.
- FERRIOL, ANGELA. 1994. «Situación social en el ajuste económico» en: *Cuba. Investigaciones económicas*. Compendio de investigaciones del INIE, marzo 1995.
- GOBIERNO DE CUBA. 1995. *Informe a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*.
- INIE-CETSS. 1992. *Caracterización de la familia como unidad de análisis económico*. Citado por: Torres, Julia. 1993. *Pobreza. Un enfoque para Cuba*.
- LAGE, CARLOS. 1996. *Intervención en el V Pleno del CC-PCC*. Editora Política, La Habana.
- LOMMITZ, LARISSA. 1994. *Redes sociales, cultura y poder*. Ensayos de Antropología Latinoamericana. FLACSO-México.
- LÓPEZ GARCÍA, D. 1994. «Período especial y democracia en Cuba» en: *Africa América Latina*. Cuadernos N° 16. SODEPAZ, Madrid.
- MINSAP. 1995. *Principales indicadores de salud*. Año 1994.
- 1996. *Principales indicadores de salud*. Año 1995.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. 1995. *La economía cubana en 1994*. La Habana.
- 1996. *Indicadores sociales y demográficos de Cuba*.
- PLAN MAESTRO REVITALIZACIÓN INTEGRAL DE LA HABANA VIEJA. 1995. *Censo de Población y Viviendas del Centro Histórico*, La Habana.

- PNUD. 1995. *Informe sobre desarrollo humano 1995*. México.
- RODRÍGUEZ, JOSÉ L. Y G. CARRIAZO. 1987. *Erradicación de la pobreza en Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- TORRES, JULIA. 1993. *Pobreza. Un enfoque para Cuba*. INIE, La Habana.
- TRIANA, JUAN. 1995. *Cuba: consolidación de la reanimación económica*. CEEC. La Habana.
- TRIBUNA DE LA HABANA. 2/7/95. Intervención de Conrado Martínez Corona, Presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular y del Consejo de la Administración en Ciudad de La Habana.
- VALDÉS, TERESA Y E. GOMÁRIZ (Coord). 1992. *Mujeres latinoamericanas en cifras*. Tomo Cuba. Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales de España y FLACSO. Madrid y Santiago de Chile.
- ZABALA, M, S. PORRO Y B. DÍAZ. 1996. *Programa Comunitario Los Niños y el Turismo*. Ponencia presentada al VI Simposio Iberoamericano de Turismo. La Habana.

ANEXO

Tabla: Indicadores sociales seleccionados	1993	1994	1995
Tasa de mortalidad infantil(*)	9,4	9,9	9,4
Tasa de mortalidad preescolar (1-4 años) (*)	0,6	0,6	0,7
Tasa de mortalidad escolar (5-14 años) (*)	0,4	0,4	0,4
Tasa de mortalidad general(*)	7,2	7,2	7,1
Tasa de mortalidad maternal (por 100 mil nacidos vivos)	26,9	44,1	32,6
Cobertura inmunológica población infantil	95%	95%	
Índice bajo peso al nacer	9,0%	8,9%	
Población atendida por médico de la familia	90%	94%	95%
Nacimientos institucionales	99,8%	99,8%	99,8%
Médicos por 10.000 habitantes	46,7%	49,0%	
Gastos por habitante en el sector de la salud	\$107,57	\$105,34	
Escolarización entre 6 - 12 años	100%	100%	99,6%
Escolarización entre 12- 14 años	92%	n.e	90,9%
Escolarización promedio (cantidad de grados)	8	8	
Cobertura de seguridad social	100%	100%	100%
Servicio agua potable	93%	93%	93%
Electrificación	95%		
Estado fondo de viviendas			
Bueno	44%		
Regular	41%		
Malo	15%		

* Por 1 000 nacidos vivos).

Fuente: Gobierno de Cuba. 1995. Informe de Cuba a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social; MINSAP. 1993, 1994, 1995. Principales indicadores de la Salud 1993, 1994 y 1995; Oficina Nacional de Estadística. 1995. Boletín Informativo.

HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

LUIS BARRIGA AYALA

Se ha dicho de la UNESCO, que es la institución que representa la conciencia ética del sistema de Naciones Unidas. Puede ser que esto sea un elogio emotivo de quien así lo pensó; sin embargo es cierto que para la Organización, la miseria, la exclusión social, la segregación, la pobreza se miden a través del lente de los derechos humanos y constituyen por lo tanto una visión ética de esta problemática.

En tanto que organismos de las Naciones Unidas dedicadas fundamentalmente a la reflexión científica, a la producción de nuevas ideas que hagan frente a los problemas más agudos que afronta la humanidad; debe promover acciones tendientes a identificar los instrumentos y métodos adecuados para avanzar soluciones que permitan luchar contra los grandes males que afectan a la humanidad: la pobreza, las guerras y la destrucción del ambiente.

En el caso que nos ocupa y específicamente en el marco de esta Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, el apoyo de la UNESCO busca utilizar su mejor aliado; la comunidad científica mundial, para encontrar nuevas propuestas que permitan a « los abandonados en desarrollo» encontrar nuevos métodos para vivir una existencia digna.

LA SUBJETIVIDAD COMO PUNTO DE PARTIDA

Cuando la situación política de Haití empezó a mostrar síntomas de estabilización, aún precaria, el Director General de la UNESCO decidió crear una Oficina estable en Puerto Príncipe y se me encomendó la responsabilidad de establecer la Unidad de Ciencias Sociales; la cual se encargaría de la ejecución de programas referidos a la lucha contra la pobreza; el fortalecimiento de la democracia y la promoción de políticas sociales.

Llegué el 1º de julio de 1996 y la pobreza que encontré apareció como el paradigma de la miseria en América Latina y el Caribe.

Algunos indicadores pueden dar una vaga idea de la situación:

- Tasa de analfabetismo 80%
- Calculado en dólares constantes de 1991, el PNB de 1980, fue de 533 dólares USA. En 1991 disminuyó a 399 dólares.
- La proyección para el año 2000 es de 315 dólares si se mantiene la tasa de crecimiento 1980-1991. Y de 700 dólares si se logra una tasa de crecimiento al 7%. Cabe notar que la tasa de crecimiento 1980-1991 fue de -2.6%.
- Deforestación, según cifras más o menos confiables, de los bosques que existían en 1900, hoy sólo queda el 4%.

Continuando con la subjetividad, conocí lo inconcebible. Hombres, mujeres y niños bañándose o lavando su ropa con la capa freática superior de las aguas servidas que corren junto a las aceras de Puerto Príncipe. Cientos de hombres y mujeres, deambulando día y noche por las calles, porque tienen que hacer turnos de cuatro horas para dormir. Mujeres sentadas en cualquier acera, vendiendo tres tomates. Mujeres rompiendo tuberías de agua potable para llenar unos baldes, con los cuales caminan varios kilómetros para llevarlos a sus casas.

Junto a esa miseria, grandes mansiones, castillos al lado de tugurios, un urbanismo no segmentando como en otros países de la Región. En cada mansión, al menos dos empleados domésticos que reciben como salario 30 dólares por mes y que en la mayoría de los casos tienen medio día de descanso por semana. Sin embargo, así aseguran al menos la comida: arroz y frijoles una vez al día.

Todas estas impresiones me permitieron un conocimiento concreto de lo que es realmente la pobreza y enterarme del significado estricto del eufemismo «País menos avanzado» o «LDC» en el argot internacional.

LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS

En ocasión de la Cumbre Mundial del Desarrollo Social en 1995, la UNESCO presentó una contribución destinada a promover la acción internacional en apoyo a los PMA; titulada «Los países menos avanzados y el desafío del desarrollo social». A partir de los mandatos de la Organización se establecen las propuestas siguientes:

1. Movilización del conocimiento y la experiencia para el desarrollo de los PMA. Se consideró que la posibilidad de construir un futuro viable pasa por la posibilidad de estos países de obtener, entre ellos y para ellos, la capacidad de producir y administrar los conocimientos básicos y capitalizar las experiencias relevantes que permitan establecer sus propios programas de desarrollo.
2. Fortalecer la construcción de capacidades en los PMA, mediante la ampliación de los recursos humanos para el desarrollo y de planes que integren el conjunto de la sociedad en un espíritu de cooperación.
3. Crear una reserva de referencias científicas y técnicas para romper el círculo vicioso creado por la falta de recursos para el desarrollo de los PMA. Para ello se deben implementar de inmediato programas con recursos importantes en los sectores prioritarios, tales como la energía renovable, la biotecnología y la información tecnológica que respondan a las necesidades de éstos países.
4. Apoyar el desarrollo de estrategias y prácticas para promover la participación democrática, el respeto a los derechos humanos y la cultura de la paz.

Mirando hacia el futuro de los PMA, debe emprenderse una acción internacional para fortalecer conjuntamente la descentralización de las responsabilidades (democracia local y regional), erradicar el analfabetismo y universalizar la educación.

Estas son las grandes líneas que guían la acción de la UNESCO para la erradicación de la pobreza en los PMA. Estos solos no bastan y es por ello la urgencia de promover a todos los niveles la ejecución de las decisiones tomadas en la Cumbre de Copenhague.

Cabe notar, el caso excepcional de Bolivia que hace pocos años salió de la clasificación de PMA, en buena medida, esto fue posible gracias a la Ley de Participación Popular.

CONSTRUIR LA DEMOCRACIA DESDE LA POBREZA

A todo esto se añade la convicción que la mejor política para combatir la pobreza y la exclusión social es la democracia. Volviendo a una aproximación impresionista de Haití, cabe afirmar que ésta es la principal urgencia.

El primer germen de ciudadanía aparece en las guerras de independencia de 1804. Lo llamo un germen porque la rebelión es la primer manifestación de la transformación del sujeto en ciudadano. Sin embargo, esa

gesta —que entre otras cosas fue fundamental para el éxito de las guerras de independencia conducidas por el libertador Simón Bolívar— en Haití dieron como resultado una sucesión de gobiernos caudillistas y despóticos.

La segunda manifestación de ciudadanía se presenta en la lucha popular que precede a la caída de la dictadura Duvalierista, a partir de lo cual se producen las primeras elecciones democráticas de la historia haitiana, que lleva al poder a Aristide. Como todo mundo sabe, éste fue derrocado y la «democracia» no se restableció sino mediante un embargo internacional de casi tres años y el desembarco de 20 mil soldados de la Misión Internacional de Naciones Unidas en Haití.

Luego, a pesar de los intentos de Aristide de mantenerse en el cargo para recuperar los años perdidos, la comunidad internacional, exigió que terminase su período en las fechas previstas y se produjo así el segundo ejercicio electoral democrático de la historia de Haití.

Ahora bien, qué pasa con los ciudadanos? Parecería que no han pasado del primer estadio de su constitución, luego de la rebelión no han encontrado las otras formas de convertirse en actores de la democracia.

Los casi 190 años de dictadura y despotismo, están de alguna manera anclados en la percepción de la política. Los dictadores fueron y se comportaron como los dueños del país y de la vida de sus habitantes. Parece ser que la percepción que se tiene de la democracia está teñida de esa experiencia cultural. En consecuencia, siendo la democracia un régimen obtenido por el pueblo, se traslada la experiencia, creando la fantasía de que ahora es el pueblo el dueño del país y que lo puede utilizar en su beneficio personal.

En todo caso, es evidente la ausencia de una sociedad que asuma la democracia como un esfuerzo nacional, una sociedad política, producto de la voluntad colectiva de los habitantes y organizada en función del beneficio de toda la sociedad.

Entonces, el principal desafío para fortalecer la democracia, consiste en la ampliación de la ciudadanía y la asunción de los contenidos de la democracia.

El sector de ciencias sociales de UNESCO en cooperación con DANIDA, está ejecutando un programa de formación para la ciudadanía, la democracia y los derechos humanos en varios PMA's, entre ellos Haití. Este programa está dirigido a las autoridades, sociedad civil y población de las comunidades de todo el país.

Sin embargo, está claro que este proceso de formación, sólo dará los resultados esperados si la población a la cual se dirige, encuentra en éste un instrumento de mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ello se está intentando vincular este proyecto con las organizaciones de las comunidades para la ejecución de políticas de lucha contra la pobreza, que permitan al mismo tiempo la constitución efectiva de la ciudadanía.

POLÍTICAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

La lista de las políticas sociales es harto conocido: educación y salud para todos, compensación social a grupos en extrema pobreza, agua potable y alcantarillado, letrinización, salud materno-infantil e inmunización, nutrición, crédito y capacitación para el trabajo, planes de vivienda populares, etc. Sin embargo, la única manera de evitar que esto se convierta en programas asistencialistas imposibles de mantener a largo plazo, es la participación de los ciudadanos.

El programa «Ciudades y ambientes» del MOST y del Programa Intergubernamental MAB (El hombre y la biosfera) establece los siguientes objetivos:

- Darle contenido al mensaje ético de la UNESCO presentado en la Conferencia de Estambul: humanizar la ciudad, fortalecer la ciudadanía, la solidaridad y la democracia. En realidad se trata de valorizar el papel de los habitantes para hacerse cargo de los asuntos del barrio o de la ciudad.
- Desarrollar una aproximación, una práctica de cambio social en términos de reforma y no de ruptura. Más específicamente, mejorar de hecho la condición de vida de los habitantes, modificar el ambiente urbano, transformar las capacidades de supervivencia y de resistencias manifestadas por las poblaciones más pobres frente a la crisis urbana, en elementos motores de un cambio significativo y durable de las ciudades.
- Apoyar experiencias portadoras de gérmenes de cambio social significativos para un grupo, un barrio o una ciudad, lo cual a su vez servirá como trabajos de campo que alimenten programas de investigaciones en ciencias sociales desde el MOST.

Si esta es la metodología, las perspectivas del programa son las siguientes:

- Pasar de tres experiencias piloto (Dakar, Puerto Príncipe y Sau Paulo) sobre iniciativas aisladas de sobrevivencia de grupos caracterizadas por la adaptación al sistema; a una dinámica de cambio, que se dirija a la transformación del sistema a partir de premisas diversas y concomitantes, a saber:
 - a. Salir de la pobreza a partir del protagonismo de los pobres, mediante un proceso participativo.
 - b. Asumir que las prácticas e iniciativas populares, constituyen acciones portadoras de futuros.

- c. Entender que los excluidos del modelo dominante son los grupos motores del modelo emergente.
- d. Reconocer la innovación como factor determinante de la transición.
- e. Prever que un cambio de escala se puede producir a partir de un cambio social significativo.
- f. Democratizar la decisión y construir las asociaciones para rehabilitar la política.
- g. Comunicar mejor para acelerar y decidir el cambio, y
- h. Promover nuevos valores para una cultura del cambio social organizado.

En términos de perspectivas queda claro que, más que la construcción de letrinas, fuentes de agua potable, rehabilitación de la vivienda, etc. la perspectiva primera del proyecto es la ciudadanía; la intervención concreta es una etapa, la modalidad; la educación y la formación un medio.

Por otro lado, lo antes señalado, implica que la orientación de los proyectos y programas deben partir de la experiencia de los pobres y avanzar a través de la valorización de las experiencias de las comunidades; lo cual permitiría una mayor eficacia de las intervenciones.

La importancia de las iniciativas populares en la lucha contra la pobreza, beneficia de un amplio consenso de los Gobiernos de la Región. En la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, que se realizó en 1990 en Quito, Ecuador; se aprobaron entre otras las recomendaciones siguientes:

- Promover estudios sobre las metodologías de participación de los pobres, en la definición de la pobreza y de sus problemas prioritarios;
- apoyar la economía popular con el objetivo de incrementar su productividad;
- promover una política de desarrollo socio-cultural, así como de los procesos de participación social que garanticen el papel principal de las comunidades en la autogestión de sus soluciones;
- crear las condiciones de una participación real de las familias y las comunidades, en la definición, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

Esta orientación enfrenta una de las principales características de los procesos del empobrecimiento: la exclusión de los interesados en la definición de la solución de los problemas que los afectan.

ULTIMOS PÁRRAFOS

Esta ponencia ha querido proponer a la discusión del Seminario algunas ideas, a veces sólo sospechas, sobre las posibilidades de intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la Región, a partir de políticas sociales que combatan la pobreza fortaleciendo la democracia.

Por eso en el texto, el gran ausente es el Estado.

Lo que me interesaba presentar eran las vinculaciones que puedan existir, entre la lucha contra la pobreza, a partir de las organizaciones comunitarias y el espacio que ese contexto pueda abrir, para la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia, desde la sociedad civil.

POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO

SARA GORDON R.

En México, la pobreza y los fenómenos de exclusión social relacionados con ella constituyen un problema antiguo. A pesar de que el bienestar es un compromiso constitucional y programático del régimen emanado de la Revolución de 1917, y de que todas las fuerzas políticas del país han coincidido en la necesidad de un sistema económico productivo capaz de proporcionar empleo, educación y salud a toda la población, no se ha podido construir un modelo económico estable capaz de atenuar la pobreza, extender la igualdad de oportunidades y generar un mínimo de bienestar para todos los habitantes. Las políticas asistencialistas y distributivas aplicadas por el Estado y por algunos actores sociales han tenido un éxito muy relativo en aliviar la pobreza, en tanto que las desigualdades generadoras de exclusión se han agravado.

El modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, impulsado desde los años cuarenta bajo la tutela y la protección del Estado, instrumentó incentivos a la industria, acceso preferencial a recursos financieros, gasto público en infraestructura, intervención en la regulación económica garantizando la demanda a través del control o la prohibición de las importaciones y subsidios que permitieron mantener bajos los salarios y sostener a la vez la capacidad adquisitiva. De igual modo, se fomentó la producción agrícola por medio de inversión en infraestructura de riego y de una política de precios. Como resultado de la política de incentivos y de una favorable coyuntura internacional en los precios agrícolas, los niveles de crecimiento de los sectores de actividad económica fueron altos: entre 1940 y 1970 el producto industrial creció a tasas promedio cercanas a 6.4% anual (Hernández Laos, 1992: 22) y la producción agrícola aumentó a una tasa anual de 5.7% entre 1940 y 1965 (Yates, 1981).

Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto del Instituto Internacional de Estudios Laborales y el PNUD "Modelos y causas de exclusión social y el diseño de política para promover la integración social".

Sin embargo, a pesar del elevado crecimiento económico y del aumento regular del salario real entre 1950 y 1976, hacia mediados de los años ochenta se calculaba que poco menos del 60% de la población era pobre, del cual casi 35% vivía en condiciones de pobreza extrema (Hernández Laos, 1992: 126-127). Varios autores coinciden en afirmar que el modelo de crecimiento benefició fundamentalmente a sectores medios y altos, en detrimento de los más pobres.

Por otra parte, tampoco el modelo de mercado y liberalización económica instrumentado desde mediados de los años ochenta a raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones, ha logrado disminuir la pobreza. Ello, a pesar de que uno de los objetivos explícitos de las reformas llevadas a cabo bajo el nuevo diseño institucional era elevar los niveles de vida de la población, sobre todo de la más pobre. Además, a raíz del agotamiento del modelo anterior el país no ha podido construir un modelo que permita el crecimiento con estabilidad de las principales variables macroeconómicas. La crisis se ha hecho recurrente y con ella la necesidad de aplicar medidas de ajuste que traen consigo nuevos descensos en el nivel de vida de la población.

Las expresiones de la condición de pobreza han sido documentadas por los índices socioeconómicos. Según datos oficiales, en 1980 sólo 35% de la población tenía niveles de nutrición aceptables, 19% presentaba cuadros crónicos de desnutrición; 23 millones de mexicanos mayores de 15 años (58%) no habían concluido la escuela primaria; 6 millones carecían de instrucción; 45% de la población total (30 millones de mexicanos) no tenían cobertura médica o asistencial de ningún tipo, y sólo 38 de cada cien viviendas contaba con agua entubada, drenaje y electricidad. Además, 35% de los hogares tenía ingresos menores al salario mínimo (COPLAMAR, 1982).

El perfil general de los hogares más pobres ha sido establecido: «tienen mayor número de integrantes que el promedio y una mayor cantidad de niños menores de 12 años de edad, en tanto que la proporción de personas que reciben ingresos es más reducida. La educación promedio del jefe del hogar aumenta en proporción al ingreso; y dentro de cada grupo de hogares, es mayor en las zonas urbanas. Asimismo, el ingreso por negocios propios tiene más importancia relativa en los hogares rurales, en tanto que en los hogares urbanos tienen más importancia relativa los ingresos por salarios» (Levy, 1994).

Si bien es cierto que los altos índices de crecimiento de la población (3.5% anual hasta principios de los años setenta), plantean crecientes dificultades para cubrir los requerimientos de puestos de trabajo, educación, salud, vivienda, etc. que garanticen mínimos de bienestar, este hecho no debe ocultar que un componente central de procesos de exclusión relacionados con pobreza en México es la condición de desigualdad aguda. Las enormes distancias sociales que existen en México son ilustradas por los

siguientes datos: en 1950 el 10% de mayores ingresos era 18 veces más rico que el 10% más pobre; para 1970 esta relación había llegado a 27 veces, y en 1986 a 36 veces.¹

Los estudios macro sobre pobreza en México se han llevado a cabo en dos amplias vertientes: la medición para identificar a la población pobre, con mayores carencias² y las que se relacionan con el funcionamiento del modelo económico, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso. También se han analizado las estrategias de sobrevivencia de los hogares frente al empobrecimiento. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la consideración simultánea de dimensiones sociales, culturales y políticas en la reproducción de la pobreza y en la generación de fenómenos de exclusión social.

Desde nuestro punto de vista, además de estudiar las dimensiones socioeconómicas del problema, es preciso explorar diversos aspectos sociopolíticos y culturales constitutivos de los nudos de relaciones que modulan la visión que tiene la sociedad de la pobreza y la manera como la trata. Un conocimiento más preciso sobre el funcionamiento de los mecanismos sociales relacionados con la pobreza, contribuirá a la definición de políticas. En ese sentido, el concepto de exclusión social permite abordar de manera simultánea diversas dimensiones de la pobreza, relacionándolas. Sin embargo, se debe tener presente que los procesos y fenómenos involucrados en la exclusión suponen diversas articulaciones, las cuales no se desprenden de una misma lógica ni dependen de un principio único ordenador, en torno al cual se organicen todas las relaciones.

El propósito de este trabajo es anotar las principales dimensiones y líneas en las que confluyen procesos de exclusión en los ámbitos económico, político, social y cultural. La mayor parte de los fenómenos relacionados con la exclusión social están identificados: desigualdad extrema, concentración geográfica de la inversión productiva y de las asignaciones presupuestales, pérdida o falta de acceso al empleo y/o a medios de vida y falta de acceso o acceso insuficiente a educación y salud. Además, es preciso considerar otras dimensiones en el análisis de procesos que conducen a la exclusión, como la discriminación social, la falta de acceso al ejercicio de derechos, las estructuras de privilegio, la insuficiente positividad del derecho.

1 Ana Irene Solórzano, Irené Martínez y Antonio Alonso, «Foro México 2010. Escenario base común» (mimeo), México, Fundación Barros Sierra A. C., septiembre de 1985, cuadro 13. Citado en Héctor Aguilar Camín op. cit., p. 230. Otras cifras apuntan distancias más marcadas: 24 veces en 1963, y 35 veces en 1977. C. f. Julio López Gallardo, «La distribución del ingreso en México: estructura y evolución», en Tello y Cordera, (coords.) *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1984, p. 269.

2 Destacan sobre todo los estudios de Boltvinik y Hernández Laos, Levy, Lustig y Szekely.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

Esta línea de exclusión está relacionada con profundas desigualdades sociales, asociadas con la concentración de las principales actividades productivas en tres zonas metropolitanas, producto de la modalidad que adoptó el impulso a la producción industrial: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, sobre todo entre 1960 y 1980. La mayor concentración se ha dado en la zona metropolitana de la ciudad de México. Mientras en 1950 albergaba 20.0% del total de los establecimientos industriales del país, en 1960 recibió el 29.9%. (Garza y Rivera, 1993: 179). En 1980, la capital produjo una porción equivalente a casi la mitad del producto industrial nacional. Monterrey alcanzó un 10.8% de participación en el producto bruto industrial y creció a un ritmo de 5.8% anual, en tanto que Guadalajara creció a tasas promedio de 5.6%. Para 1980 la participación global de las tres zonas en el producto industrial representaba el 67.8% (Ibid.: 186), en tanto que concentraban al 56.2% de los habitantes de las zonas urbanas (Ibid: 184).

Aunada a la concentración territorial, se dio la concentración del producto en empresas grandes y tecnológicamente más avanzadas desde fines de los años sesenta. Mientras la participación de la ciudad de México en el PIB industrial se incrementó de 46% a 46.8%, el peso correspondiente de la PEA (población económicamente activa) y el número de los establecimientos entre 1960 y 70 disminuyó de 45.9% a 41.2% y de 29.9% a 27.9%, respectivamente (Ibid.: 182). En 1985, 77% de las empresas del sector manufacturero eran microindustrias que empleaban en promedio de 2 a 4 personas; 12% de los establecimientos eran pequeñas empresas que empleaban en promedio a 10 trabajadores, y sólo 11% eran grandes empresas (Bizberg, 1992).

Otra zona de atracción se conformó a partir de los años ochenta debido al impulso de la industria maquiladora que favoreció el crecimiento de ciudades fronterizas como Tijuana, cuya población creció a una tasa anual de 5.3%, Ciudad Juárez que creció a una tasa de 3.8% anual y del interior en el Norte del país (Chihuahua, Hermosillo, Monterrey). Además de ello, las actividades relacionadas con la extracción de petróleo conforman otra zona de desarrollo en el Golfo de México, al Este del país.³ Otros núcleos de atracción están conformados por zonas turísticas al sureste y al occidente del país.

El impulso a las actividades productivas en las zonas mencionadas, trajo consigo intensas corrientes migratorias del campo a la ciudad y desordenados procesos de urbanización que favorecieron la proliferación de pobla-

3 Con menor impacto nacional, se encuentra la agricultura intensiva que se ha desarrollado en el noroccidente del país y los centros turísticos como Cancún, Acapulco, Mazatlán y la actividad de algunos puertos. Cf. Daniel Delaunay, «Les fractures spatiales d'un développement discriminatoire: le cas du Mexique». ORSTOM, (mimeo.), p. 5.

mientos en zonas carentes de servicios urbanos. Por ejemplo, en 1976, en Ciudad Netzahualcóyotl, en la periferia de México, la mayoría de los dos millones de personas que vivían en ella no disponían de agua ni de alcantarillado. En la situación de muchos, pero no de todos los habitantes de estas zonas se fundían dos circunstancias, la marginalidad ocupacional y la marginalidad de condiciones de vida (vivienda, drenaje, electricidad, agua corriente, transporte, pavimento) (Castells, 1983: 266). Estas áreas conformaban cinturones de miseria urbanos caracterizados por el hacinamiento, la insalubridad, el desarraigo, la violencia y la descomposición familiar.

El patrón concentrador y polar también se ha dado en la distribución y estructura de la producción agrícola. En un polo se hallan las empresas agrícolas asentadas en la mayor parte de la tierra irrigada, con tecnología moderna que contratan mano de obra barata estacional, proveniente de las comunidades campesinas. En estas empresas se cultivan productos de alto valor comercial dedicados en su mayor parte a la exportación, como los hortícolas y frutícolas provenientes de los distritos irrigados del norte, o bien los ganaderos o los grandes cafetaleros.⁴ Durante más de veinte años estos sectores, que en 1980 representaban entre el 1 y el 4% del total de los productores, fueron favorecidos por las políticas agrícolas y agrarias del Estado (Sánchez y Arroyo, 1994: 152).

El otro polo está formado por una masa de pequeños y medianos campesinos ubicados en minifundios temporaleros, con limitados medios de producción, en cultivos de autoconsumo o dedicados a la producción de alimentos y materias primas baratas para el mercado interno, quienes vendían a bajos precios los productos que demandaba la expansión industrial. En este amplio grupo podemos distinguir por lo menos dos categorías: por una parte, los medianos productores, en la que se incluyen ejidatarios y pequeños propietarios con cierta capacidad productiva, con tierras de riego o buen temporal que representaban entre 5 y 12% del total de propiedades. Por otra parte, las unidades de economía campesina, que representaban entre 86 y 91% , ubicadas en zonas de temporal de bajo rendimiento, conformadas por productores marginales minifundistas en parcelas ejidales que vendían su propia fuerza de trabajo a la agricultura moderna, como jornaleros agrícolas empleados estacionalmente y cuya subsistencia dependía de la economía campesina (Ibid.).

Esta estructura de concentración y polaridad fue favorecida por las políticas oficiales hacia el sector, las cuales hasta 1970 propiciaron el desarrollo de la agricultura de riego sobre la de temporal, el impulso a la agroexportación a costa de la producción de mercado interno, la extensión de la

4 En los años setenta, se incorporan a la exportación de café pequeños productores minifundistas del sur y el sureste de México, apoyados por el Instituto Mexicano del Café (inmecafe).

ganadería y las siembras forrajeras en detrimento de la producción de granos básicos para consumo humano y la expansión de las transnacionales en agroindustrias encarecedoras de bienes de consumo popular. Todo ello con una mayor protección gubernamental a empresarios agrícolas y una política de precios desfavorable a la pequeña y mediana producción de mercado interno.

La concentración de la inversión industrial y agrícola ha determinado un mercado de trabajo segmentado con fuerte informalización que favorece la exclusión. En términos espaciales, las decisiones de inversión orientadas a las economías de escala dejan al margen a la mayor parte del territorio. En aquellas zonas en las que no se invierte persiste la producción doméstica agrícola o artesanal, en las que la economía monetaria está poco desarrollada. Estas zonas corresponden en términos generales a sitios de poblamiento indígena en los que la producción doméstica y la economía familiar tienen mucha relevancia para los hogares y el salario como porcentaje del ingreso tiene menor importancia. Se trata de zonas que expulsan población. Áreas montañosas, con suelos erosionados y escasas tierras arables en las que el cultivo mecanizado es impensable, y el difícil acceso obstaculiza el aprovisionamiento y la comercialización. Estas fracturas espaciales del desarrollo económico se ubican sobre todo, pero no sólo en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y parte de los estados de Veracruz, al sur y este del país, Hidalgo al centro, etc. Es preciso aclarar que la polaridad y la concentración no implican la ausencia de relaciones entre el mundo del desarrollo y el de la producción no monetaria. Tampoco que en las zonas de desarrollo no haya pobreza ni exclusión social.

El patrón concentrador que ha regido el crecimiento económico, determinó en gran medida las profundas desigualdades sociales y la exclusión de amplios segmentos de la población, tanto en lo que concierne a las asignaciones de la federación, como al gasto en seguridad social. Por una parte, las políticas dirigidas a los sectores más pobres han beneficiado de manera prioritaria a las zonas urbanas y sobre todo a la ciudad de México. Un ejemplo de esto es el programa de subvención a la tortilla y a la leche que cubría sobre todo a los grandes centros urbanos y sólo 15% llegaba a las zonas rurales. Por otra parte, la modalidad de asignación presupuestal de la federación a los estados ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales, debido a que los criterios que la rigen tienden a agravar las disparidades de origen: la cantidad de población, es decir, a mayor número de habitantes, más presupuesto; la eficiencia, que se establece a partir de la capacidad de los estados de recaudar impuestos y, por último, el criterio de carácter compensatorio, dirigido a las entidades menos favorecidas por los otros dos criterios. Los dos primeros criterios tienen más peso en la asignación; juntos equivalen a poco más de 90% (45.17% cada uno). Sin duda, el criterio de eficiencia favorece a aquellas entidades con mayor actividad comercial e industrial, con mercados

internos más desarrollados, y perjudica a los estados en los que predominan las actividades primarias. Para apreciar la importancia de estos criterios de asignación es preciso tomar en cuenta que alrededor del 80% del presupuesto de los estados proviene de la federación.⁵

Estas desigualdades son evidentes en los indicadores sociales, los cuales muestran una distribución geográfica de núcleos de marginación. Las diferencias que muestran las cifras estatales respecto del promedio nacional, son elocuentes: datos de 1988 señalan que en los estados de muy alta marginación, la esperanza de vida al nacer es menor que en los estados de baja marginación: 61.4 años en Oaxaca y 73.7 años en Nuevo León (CONAPO, 1993).

De igual modo, si se analiza la estructura de la mortalidad por edad, sexo y nivel de marginación se observa que la edad al morir depende más del estrato social de pertenencia que de otros factores. La proporción de muertes en cada grupo de edad aumenta con la marginación de ambos sexos. El riesgo de morir de las mujeres de los municipios de muy alta marginación es 36% mayor que en el resto de la población femenina, y en el caso de los hombres, la diferencia es de 24% (*cuadro VI, p. 81, Lozano et al., 1993: 46*) De igual modo, la mortalidad materna aumenta considerablemente: de las 1.477 defunciones maternas que se registraron en 1990, 65% ocurrió en localidades rurales (46% en localidades de menos de 2.500 habitantes). (Lozano, 1993: 69). Más del 60% de las defunciones maternas se presentó en mujeres no aseguradas (*Ibid.:* 69).

La concentración geográfica de las actividades económicas también tuvo efectos en la política asistencial y de seguridad social, cuyo gasto se aplicó de manera prioritaria a las zonas metropolitanas.⁶ La asignación estratificada de recursos conformó una línea de exclusión, ya que la población con derecho a la seguridad social se concentra de manera prioritaria en las zonas urbanas. Patrones de concentración rigieron también el modelo de seguridad social, el cual se halla sumamente jerarquizado y centralizado, tanto geográfica como administrativamente, lo cual se manifiesta en los factores que determinan la disponibilidad de servicios de salud en México: el lugar de residencia, según la distribución geográfica de los servicios, y la pertenencia a alguno de los

5 Luis F. Aguilar Villanueva, «El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes», en *El Nacional*, México, 7 de mayo de 1995, pp.16-18

6 Las políticas asistenciales de carácter general se expandieron gradualmente, a medida que el Estado se fue haciendo cargo de una creciente cantidad de servicios colectivos, hasta alcanzar el mayor número en los años setenta, cuando el gasto público tuvo una gran expansión. A pesar de esta expansión, las erogaciones han sido consideradas insuficientes por los especialistas. Después de 1976, año en que esta proporción representó el 25 % del gasto público federal, empezó a declinar, hasta reducirse al 10% en 1988. No obstante que el gasto general del Gobierno casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el gasto en desarrollo social sólo se triplicó. Esta política asistencial privilegió a los trabajadores asalariados, tanto en las compañías privadas o en los organismos estatales. C. f. Ward, op. cit., p. 28 y cuadro número 1.2, p. 29.

sistemas de seguridad social, que al estar ligados a las relaciones formales de trabajo, discriminan al trabajador agrícola, a la mayor parte de la población rural, a los trabajadores domésticos, al pequeño comercio y a quienes se ubican en la economía informal, sea como trabajadores de empresas o por cuenta propia. Según Lozano et al., «...la organización de la seguridad social en lugar de coadyuvar a una mayor equidad en el acceso a los servicios de salud, ha tendido a profundizar las diferencias» (Lozano et al., 1993: 126).

A partir de la comparación de las tasas de derechohabencia en cada uno de los niveles de pobreza por zona de residencia, Lozano et al. observan «que la diferencia en el acceso a este tipo de servicios entre los pobres extremos que viven en zonas rurales y los que viven en zonas urbanas (28.3 vs. 48.3) es mayor que la que existe entre los pobres extremos en su totalidad y la población de pobres (35.3 vs. 43.4) (Lozano et al., 1993: 126-127).

Las diferencias por entidad son significativas: a nivel nacional, el 45.7% de los jefes de hogar no son derechohabientes, pero en 17 entidades federativas la proporción es superior y oscila entre el 75% (Guerrero) y el 46.6% (Querétaro) (Lozano et al., 1993: 127).

Datos semejantes se registran en otros indicadores sociales: en tanto el promedio nacional de analfabetismo de la población de 15 años y más es de 12.6%, en Chiapas este porcentaje llega a 30.1%, a 27.7% en Oaxaca y a 27.1% en Guerrero (Suárez, 1991: 141-143). Oaxaca y Guerrero ocupan el primero y el tercer lugar en la clasificación de marginalidad elaborada por el CONAPO a partir de indicadores de bienestar social. Oaxaca con el 53% y Guerrero con el 46%. Ambas cifras están por encima de la media nacional que es de 31.74%.

Con el fin de enfrentar la problemática de la extrema concentración de los recursos y actividades económicas, el Gobierno ha planteado la descentralización. Sin embargo, la aguda heterogeneidad que caracteriza al país plantea serias dificultades a la descentralización como paliativo a la pobreza y a fenómenos de exclusión social. La primera razón es precisamente la disparidad de recursos económicos y técnicos de los estados. La capacidad financiera de los estados es muy diversa, en función de la mayor o menor importancia y diversidad de sus actividades económicas. Al lado de estados de gran potencia económica, con mercados internos desarrollados, Gobiernos con capacidad técnica, administrativa y fiscal, que poseen recursos técnicos y profesionales y posibilidad de suplir las funciones de la federación en el suministro de servicios, hay estados en los que prevalecen las actividades primarias y el mercado se encuentra poco desarrollado. No tienen por ello posibilidades de recolectar suficientes impuestos para tomar bajo su cargo diversos servicios. La descentralización implicaría que los municipios asumieran funciones para las cuales los gobiernos locales carecen de competencias legales y de recursos económicos.

Por otra parte, los intereses particulares de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente como grupos de presión, tienden a prevalecer sobre los de la comunidad y en las ciudades se expresan cada vez más los efectos de la fragmentación y la segregación social existente.

LA CRISIS ECONÓMICA

En el ámbito económico, la línea central de los procesos de exclusión es resultado de los efectos combinados de la crisis financiera de 1982, de las medidas de ajuste estructural y liberalización, así como de la dificultad del nuevo modelo económico para generar un crecimiento estable, a pesar de los profundos cambios operados.

Las medidas instrumentadas cancelaron el modelo proteccionista y tutelar vigente hasta principios de los años ochenta, e impulsaron un modelo que privilegia los mecanismos de mercado y la actividad del sector privado como puntales del crecimiento basado en las exportaciones. Se dio por sentado que el modelo generaría por sí solo una dinámica de crecimiento capaz de crear empleos, tarea en la cual no debería intervenir el Estado.

Aunque la política de ajuste logró disminuir la inflación de 159% en 1987 alrededor de 10% en 1993 (Aspe, 1993: 23), y todavía en 1994 logró atraer inversión extranjera e incrementar las exportaciones de algunos productos manufacturados entre 1987-1991, como cerveza, vidrio, petroquímicos y automóviles, el crecimiento no se reactivó de manera consistente. Mientras el crecimiento promedio anual de la economía fue de 4.9% entre 1971-81, entre 1981 y 92 fue de sólo 0.7%. Entre 1985 y 1990 el PIB nacional creció 1.9%, tasa inferior al crecimiento de la población que fue de 2% en el mismo periodo.

La crisis económica afectó de manera especial al sector manufacturero. A partir de 1982 la participación de la industria en el producto y en el empleo cayó, tanto como resultado de las políticas de apertura externa y liberalización de los mercados de trabajo, como de las medidas de reconversión industrial que llevaron a las empresas a disminuir su personal, con el fin de aumentar su competitividad. Ambos factores agravaron las dificultades para generar la cantidad de empleos necesaria al crecimiento de la población. Así, las oportunidades de empleo asalariado o establecido se redujeron, al igual que la proporción o el volumen de individuos que se integran ocupacionalmente.⁷

7 Mientras el PIB nacional creció a razón de 1.7% anual entre 1981 y 1985, las manufacturas lo hicieron a un ritmo promedio de 1.3%, pero tuvieron caídas bruscas en 1982 y 1983 cuando retrocedió 3.0% y 8.1%, respectivamente. Cf. Garza y Rivera, op. cit.

En el sector agrícola, la crisis y el retiro de la intervención del Estado por medio de subsidios, precios de garantía y créditos, tuvieron graves repercusiones. La contribución de la agricultura al PIB disminuyó de 81% en 1981 a 4.2% en 1990 (Banco de México, 1993),⁸ mientras la PEA en las áreas rurales disminuyó casi 3% entre 1980 y 1990.⁹ Los principales afectados fueron los sectores campesinos dedicados a cultivos para el mercado interno.

El crecimiento logrado a partir de las medidas de ajuste no fue lo suficientemente dinámico para recuperar las tasas de empleo del periodo 1971-81.¹⁰ La tasa de crecimiento del empleo remunerado fue significativamente más baja que la tasa de crecimiento de la PEA, con una diferencia anual de 385 000 empleos. Recientemente esta diferencia se ha ampliado considerablemente. Algunas estimaciones sugieren que la PEA aumentó alrededor de 1.2 millones de personas anualmente entre 1990-92, pero sólo 28% ha podido encontrar un empleo en el sector formal.

Durante el período de ajuste estructural, la cantidad de gente pobre continuó aumentando y la distribución del ingreso empeoró. Medida por medio del coeficiente de Gini la desigualdad del ingreso aumentó de .450 a .475 entre 1984 y 1992. Entre 1989 y 1992, el ingreso medio de las familias más pobres cayó casi 7%, en tanto que el ingreso de las familias más ricas creció 11.3%. Sólo 21% de las familias mexicanas superan el ingreso de tres salarios mínimos mensuales, mientras que 54% de las familias tiene ingresos mensuales por debajo del salario mínimo.

Estudios realizados en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara muestran que el porcentaje de la fuerza de trabajo con estos ingresos por debajo del salario mínimo es menor en los centros urbanos. La proporción de la fuerza de trabajo que gana menos de un salario mínimo fue de 31% en México, 29.3% en Guadalajara y 20.5% en Monterrey. Esta proporción au-

-
- 8 Es preciso recordar que desde mediados de los años sesenta la agricultura venía experimentando una severa crisis, como producto de la cual México dejó de ser exportador de productos agrícolas en 1974, año en que se transformó en importador de bienes agropecuarios, incluidos granos básicos como el maíz. La participación del empleo agrícola en el empleo total disminuyó de 39.4% en 1970, a 29.2% en 1980. G. Garza y S. Rivera, op. cit., p. 184. Entre 1967 y 1980 la producción agrícola aumentó solo a una tasa promedio anual de 2.26%, en tanto que la población creció a una tasa de 3.5%. La crisis se ha asociado al agotamiento de la extensión de cultivo y la mala calidad de las dotaciones de tierras de la reforma agraria; a la disminución de la inversión del sector público en proyectos de riego; al hecho de que los términos de intercambio entre la agricultura y la industria fueron cada vez más desfavorables para la agricultura, y a la falta de inversión privada. Yates, op. cit.
- 9 En 1980, la PEA en el campo (5.699 971), representaba 25.83% del total de la población económicamente activa (22 066 084), mientras que en 1990 (5 300 114) solo representaba 22.03% del total (24 063 283). INEGI, X y XI Censo General de Población y Vivienda 1980 y 1990.
- 10 Durante este período algunas actividades económicas mostraron una considerable capacidad de creación de empleo, como la de equipo y material de transporte, (con una tasa promedio anual de crecimiento de 19.7%), petroquímica básica (16.9%), servicios educativos (11.2%), y la construcción (10.1%).

menta en la población analfabeta. Alrededor de 50% en estas dos últimas ciudades, y 60% en la ciudad de México (Muñoz y Suárez, 1990: 17).

Según datos oficiales, entre 1984 y 1989 la proporción de hogares en pobreza extrema aumentó de 11.4% a 14.1%, y aun cuando cifras muy optimistas señalan que la pobreza extrema disminuyó a un 11.8% de los hogares en 1992, es decir, 13.6 millones de personas, la extrapolación de la tendencia calcula el total de personas en pobreza extrema en 17.9 millones.¹¹ El total de personas pobres aumentó 23.6% entre 1984 y 1992. Alrededor del 80% de los pobres se localizaron en las zonas rurales. El empobrecimiento creciente de la población rural es evidente en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios pagados a los trabajadores agrícolas, que se redujo en 51% entre 1982 y 1991, así como en el hecho de que el ingreso total (monetario y no monetario) de la población rural equivalga al 46% del correspondiente a la población urbana.¹²

Es preciso tomar en cuenta que en 1988 se requerían 4.78 salarios mínimos para cubrir el costo de la canasta básica. Esto explica porque el número de trabajadores por familia aumentó de 1.49 a 1.59 entre 1977 y 1984, y a 1.63 en 1992.

Por otra parte, la crisis de la agricultura aceleró la migración hacia las ciudades, hacia Estados Unidos o hacia los campos de cultivo del centro y Norte del país. Pero las ciudades ofrecen cada vez menos oportunidades de empleo remunerado. De hecho, en las ciudades se ubica uno de los sectores en los que los efectos de exclusión de la crisis y del nuevo modelo han sido más graves: los trabajadores industriales (Szekely, 1994: 169). Los migrantes tienen como única opción desempeñar oficios precarios o subsistir por medio de distintas formas de mendicidad disfrazada o abierta.

Por su parte, los pobres rurales que no migraron constituyen el sector más excluido. Si, como hemos visto en el apartado anterior, la concentración geográfica de las actividades económicas y la asignación concentrada de presupuesto marginaban núcleos de población, la crisis económica y el retiro del Estado contribuyeron a agravar esta marginación. No hay que olvidar que el ajuste estructural significó, entre otras medidas, disminuir 9.32% en términos reales el gasto público destinado a desarrollo social, y 54% el destinado a desarrollo rural entre 1984 y 1989 (Szekely, 1994: 151).

Las dificultades experimentadas por las actividades económicas se han expresado en dos aspectos, el primero se refiere a la expulsión del mercado laboral de individuos hasta entonces incluidos, que tenían acceso al disfrute

11 CEPAL-INEGI, *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México*, México, 1993. Según los especialistas, esta disminución se logró moviendo el límite de la línea de pobreza, de tal modo que los pobres extremos pasaron a ser considerados como pobres moderados.

12 NEGI, *Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares*, México, 1984.

de elementos de bienestar relacionados con su pertenencia al mercado formal y que al perder el empleo perdieron, ellos y sus familias, el acceso a la seguridad social, dado que ésta se halla vinculada con el empleo formal. Este tipo de exclusión afecta a obreros despedidos por cierre de plantas o por reorganización interna de las industrias. El segundo aspecto se refiere a los obstáculos de acceso para quienes ingresan por primera vez al mercado de trabajo, dada la dificultad de la economía para crear la cantidad de empleos que requiere el crecimiento de la población.

Los intensos procesos de desindustrialización ocurridos en las grandes ciudades y en las zonas metropolitanas del país, con su secuela de pérdida de empleos asalariados y estables y de terciarización de la economía, convirtieron un proceso que originalmente fue de pérdida de fuerza de la movilidad ocupacional, en pérdida de oportunidades, y ha provocado la oscilación entre la parálisis del progreso individual y la exclusión virtual. Las expresiones de esta exclusión del futuro, se dan ya sea como malestar social, movilización para presionar por la obtención de demandas o acceso a oportunidades, o bien como simple deterioro: delincuencia, anomia, desesperanza social. Al lado de la proliferación de demandas organizadas que intentan una y otra vez hacerse escuchar, se multiplican las pandillas de barrio, las bandas de jóvenes que compensan el hacinamiento de la vivienda familiar, la pérdida de futuro y la falta de empleo y oportunidades apropiándose de segmentos del espacio urbano y de la seguridad. Este fenómeno configura respuestas a una situación de creciente polarización social y dualización uno de cuyos componentes es el repliegue hacia valores espacialmente fragmentados, con culturas ligadas al barrio, a los territorios de las bandas.

LAS ESTRUCTURAS DE PRIVILEGIO

Si bien la crisis y el ajuste estructural tienen repercusiones de exclusión, no son la única fuente. Otras modalidades que contribuyen a excluir en el campo laboral y del ejercicio de derechos, emanan del modelo de integración post-revolucionario, vigente en el país desde los años cuarenta hasta principios de los años ochenta. Paradójicamente, provienen de la preeminencia de los derechos sociales por encima de los individuales.

La raíz de estas modalidades de exclusión se encuentra en el hecho de que toda la legislación concerniente al acceso a derechos sociales, enmarcada en un modelo corporativo, privilegió a las organizaciones por encima de los individuos. Tanto las leyes reglamentarias relacionadas con los trabajadores, como la Constitución y diversas prácticas políticas, desalentaron la figura

de ciudadano y fomentaron la de masas, sectores organizados en agrupaciones reconocidas y relacionadas con el Estado.¹³ Esta característica dificultaría el reconocimiento social de derechos individuales y ciudadanos, y favorecería que se diera preeminencia social a la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales. Ello permitiría una alta discrecionalidad al Gobierno frente a los distintos sectores y grupos sociales.

En la Constitución Política sancionada en febrero de 1917, además de preceptos políticos se inscribieron preceptos sociales; al lado de las normas políticas que rigen al país se incluyeron cuestiones sociales, convirtiendo a estas últimas en componentes de los fundamentos jurídicos del Estado, particularmente los artículos 27 y 123.¹⁴

La inserción de cuestiones sociales en la definición política de la nación motivó que las reivindicaciones de los trabajadores, los obreros y los campesinos trascendieran su carácter de asuntos de interés privado, se convirtieran en cuestiones jurídico-políticas, y pasaran a ser asunto público, quedando por ello dentro de la competencia del Estado.¹⁵ Una de las repercusiones de incorporar demandas sociales en el mismo lugar de la definición de los fundamentos políticos de la nación fue que se sentaron las bases para restar importancia a la función normativa del derecho y para privilegiar a los agrupamientos sociales por encima de los ciudadanos y del respeto a los derechos humanos individuales. Este rasgo de la conformación del régimen propició que la esfera del derecho tuviera una escasa capacidad regulatoria, siendo objeto de influencias provenientes de otros ámbitos, y que esta influencia fuera aceptada socialmente.¹⁶

13 Varios autores coinciden en que la consolidación histórica del predominio de las masas por encima de la figura del individuo se encuentra en el cardenismo. A. Gilly señala como elemento central el recurso de Cárdenas a la movilización de las bases de los grandes sindicatos para dirimir el conflicto de poder con Calles. A. Córdova pone el acento en la capacidad organizativa de las corporaciones que contribuyeron a formar el Partido de la Revolución Mexicana, antecesor del PRI y en el hecho de que la base organizativa haya sido las agrupaciones, no los individuos. Cf. Adolfo Gilly, «PRI: la larga travesía», Nexos, México, núm. 91, julio de 1985, p. 24, y Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, ERA, Serie Popular, núm. 26, México, 8ava. ed., 1986, pp. 147-149.

14 El artículo 27, vigente hasta 1991, estipuló la obligación estatal de repartir tierras cuando así lo solicitaran sectores del campesinado, estableció la propiedad social por medio del ejido y prohibió la enajenación o venta de las tierras ejidales. El artículo 123, vigente hasta ahora, estableció el derecho al trabajo y diversos derechos comprendidos en el ámbito laboral, como jornada máxima (ocho horas), derecho de huelga, prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1990, artículos 27 y 123, y Adolfo Gilly, op. cit., pp. 20-21.

15 Gilly, op. cit., p. 21.

16 Ilustrativo de esta aceptación es el hecho de que en una encuesta sobre cultura política realizada en 1994 a partir de una muestra representativa en todo el país, el 57.9% de los entrevistados prefería no obedecer las leyes u optar por cambiarlas, antes que obedecerlas. Sólo 36% sostenía que era preciso obedecer siempre las leyes. C. f. Varios autores, *Los mexicanos de los noventa. Una encuesta de actitudes y valores*. (mimeo.), 1994.

En virtud de la aquiescencia social a la falta de autonomía del derecho y de las relaciones corporativas del Estado con grupos sociales, la ciudadanía sólo se adquirió de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado. Este predominio de los derechos sociales de las organizaciones sobre los derechos políticos individuales influyó a su vez en que en el imaginario social se extinguiera prácticamente la figura de individuo y se inhibiera la afirmación de los derechos y garantías individuales como criterio básico de la convivencia social.

Lo que cabe destacar para los fines de nuestra argumentación es en primer término que las insuficiencias en el plano de los derechos individuales y de la positividad del derecho favorecen la exclusión en ámbitos tales como el respeto a los derechos individuales o el cumplimiento de las normas laborales. Este efecto excluyente se agrava a raíz de las medidas inscritas en el ajuste estructural y la reforma del Estado, debido a que se ha eliminado la función protectora que permitía compensar por la vía de la inclusión política (satisfacción de demandas mediada por organizaciones) la defectuosa vigencia del régimen de derecho. Ya el pertenecer a una organización gremial no garantiza el acceso a la ciudadanía, ni la pertenencia a un sindicato la estabilidad en el trabajo, ni la subordinación al partido oficial mayores posibilidades de respeto a los derechos humanos. Pero tampoco el derecho ha adquirido positividad y capacidad regulatoria, ni todos los individuos son considerados ciudadanos.

Estos rasgos de cultura jurídica y su incidencia en el funcionamiento del ámbito jurídico-administrativo tienen repercusiones más graves entre los más pobres, entre aquellos que carecen de adscripción orgánica y/o entre quienes, como los miembros de comunidades indígenas, provienen de mundos culturales distintos, cuyos referentes simbólicos son diversos. Sobre todo entre quienes carecen de relaciones primarias o de participación en agrupaciones (redes secundarias) que les permitan ser escuchados en las instancias administrativas del Estado. Para estos sectores, la falta de desarrollo de capacidades básicas, la carencia de recursos económicos y de redes de relaciones, también significa el abuso de sus derechos, la exposición a la arbitrariedad. La coexistencia de esta arraigada cultura jurídica en la que la ley no ocupa un primer plano con el cumplimiento puntilloso de las formalidades del derecho, agrava los fenómenos de exclusión.

En estrecha relación con la dimensión anterior, una línea que también emana del modelo de integración se deriva del carácter corporativo del régimen político mexicano y de su sustentación en agrupaciones sectoriales.¹⁷

17 Según la definición de Schmitter, «El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Esta-

Esta modalidad de agregación y representación de intereses conforma una línea que alude a una estructura de privilegio que beneficia a las cúpulas sindicales y a otra que se refiere al uso diferenciado de los recursos en favor de determinados grupos sociales (población sindicalizada), excluyente de quienes no laboran en el sector formal de la economía, o de los no sindicalizados; es decir, de la mayoría de la población.

Dadas las atribuciones que se arrogó el Estado en las relaciones laborales —otorgar o negar el registro a los sindicatos, facultad de arbitrar en los conflictos laborales, de legitimar las huelgas, determinando su legalidad o ilegalidad—,¹⁸ los sindicatos tendieron a convertirse en instituciones semiestatales o semicorporativas en las que se ha premiado a las instancias dirigentes y se ha elevado a los representantes sindicales por encima de sus representados.¹⁹ Un mecanismo clave para proteger el monopolio de la representación gremial de las organizaciones oficiales ha sido el binomio cláusulas de exclusividad-exclusión, contemplado por la normatividad laboral.²⁰

Acorde con los propósitos de integración, la política de bienestar auspiciada por el régimen post-revolucionario estaba animada por el propósito de abarcar a la mayor cantidad de beneficiarios. Sin embargo, su instrumentación estuvo regida por una lógica de beneficio sectorial que favoreció a los trabajadores del sector formal de la economía y fundamentalmente a los habitantes de zonas urbanas, dada la concentración de las principales actividades económicas en algunas áreas.

Los mecanismos de seguridad social incluyen el disfrute de diversos beneficios además de la atención curativa: pago de incapacidad por enfermedades, jubilación, indemnización por accidentes, indemnización a familiares por muerte, pago de incapacidad por parto, etc. Además, acceso a préstamos y a otros elementos adicionales de bienestar para los trabajadores sindicaliza-

do, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos». Philippe Schmitter, «¿Continúa el siglo del corporatismo?», en Philippe Schmitter, *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, p. 46.

18 Las relaciones corporativas con el sector obrero fueron moldeadas a partir del sustento jurídico dado por la Ley Federal del Trabajo, emitida en 1931.

19 Un rasgo estrechamente relacionado con la capacidad de interlocución era la función gestora desempeñada por la cúpula sindical, la cual movilizaba a la vez que contenía las demandas de sus agremiados.

20 La cláusula de exclusividad ordena otorgar el registro a una sola organización en la misma fuente de trabajo. La cláusula de exclusión prescribe que el trabajador que actúa contra la organización sindical puede ser despedido de su trabajo. Aunque originalmente esta cláusula pretendía evitar la división de los trabajadores si se formaban varios sindicatos en la misma fuente de trabajo, en la práctica ha funcionado como un instrumento para expulsar a los disidentes u opositores de la dirigencia sindical reconocida. Cf. Héctor Aguilar Camín, op. cit., pag. 70. Otro mecanismo que contribuyó a reforzar el control de las cúpulas sindicales fue otorgarles injerencia en la contratación de nuevos obreros.

dos, que a raíz de la crisis y del nuevo modelo han sido severamente restringidos, como vivienda.

En lo que se refiere a la población no asalariada, entre la que se encuentran los habitantes de las zonas rurales, los migrantes y los trabajadores de la economía informal, el sistema de salud cuenta con hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, financiados con fondos públicos. El alcance de estos servicios se ha limitado a la atención curativa.

En la medida en que la política de seguridad social ha otorgado beneficios estratificados, ha sido discriminatoria. Ha excluido por un lado a todos aquellos que no trabajan en la economía formal y, por otro, a aquellos que trabajando en la economía formal no pertenecen a un sindicato. Cabe recordar la preferencia por atender a grupos organizados verticalmente en sindicatos reconocidos por el Estado, constitutiva del modelo de integración.

Por otra parte, el hecho de que la crisis de 1982 y la instrumentación de un modelo económico basado en la regulación por medio del mercado y en el fomento a las exportaciones hayan erosionado severamente las bases del modelo corporativo, más que eliminar los rasgos de privilegio cupular del modelo, han conducido a la pérdida de la función de representación de intereses, permaneciendo sólo la de control vertical. Es preciso tener en cuenta que la lucha contra la inflación y el impulso a la competitividad de las empresas han descansado en la contención salarial, al igual que en los despidos de personal ligados a la reconversión industrial, todo lo cual se ha hecho recurriendo a la capacidad disciplinadora de las cúpulas sindicales.

La flexibilidad en la organización del trabajo dentro de las empresas ha significado eliminar de los contratos colectivos las cláusulas que limitaban el uso de subcontratistas de trabajadores eventuales y de confianza, el establecimiento de la movilidad interna entre puestos, categorías o departamentos, la disminución de la injerencia sindical en las sanciones a los trabajadores o en los mecanismos de ingreso de nuevos obreros al trabajo, así como la implantación de incentivos limitados por productividad. También disminuyó la parte fija de los salarios, incrementándose su componente variable.²¹

Carentes de los recursos para la representatividad de demandas e intereses sectoriales, los sindicatos han visto deteriorarse su capacidad de influencia en la fijación concertada de los salarios y en los asuntos internos de las empresas, a la vez que se mantiene su reconocimiento exclusivo por parte de las autoridades. Así, se ha ensanchado la vía para las relaciones clientelares sin sustento en una estructura de intercambio institucionalizada (apoyo a cambio de bienestar), es decir, estable e inserta en objetivos de desarrollo, o bien para la utilización de la posición de poder para fines estrictamente par-

21 Norberto García (1992), «Ajuste estructural y mercado de trabajo: México 1981-1991». (mimeo.), PREALC, Santiago de Chile, diciembre de 1992.

ticulares, sin retribución en las condiciones de trabajo de los agremiados, tolerada y auspiciada por la preeminencia de las organizaciones sobre los individuos.

En el marco del nuevo modelo económico, los privilegios otorgados a las cúpulas sindicales por el modelo de integración post-revolucionario y la perversión de sus funciones han contribuido a la precarización de las condiciones de trabajo y de disfrute de derechos de los obreros. Se ha favorecido la proliferación de los llamados «contratos de protección», sobre todo en la industria maquiladora, en virtud de los cuales el sindicato cobra sus cuotas a los agremiados y eventualmente a los empresarios (como pago de garantía contra huelgas e inquietud laboral), pero no interviene prácticamente en ninguna otra actividad que implique la defensa de las condiciones de trabajo de sus agremiados de trabajo. En el ámbito agrícola, en los campos de cultivo del norte y noroeste del país, los dirigentes sindicales atraen y contratan mano de obra por cuenta de los propietarios y reciben a la vez las cuotas de los jornaleros agrícolas migrantes, sin atender al cumplimiento de las demandas.

PROFESIONALIZACIÓN

Otra línea de exclusión se da en el marco de procesos institucionales y de profesionalización en los que están insertas las políticas públicas. Esta línea plantea una compleja problemática que está relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y de infraestructura, pero que no depende sólo de éstos, ni de la vigencia de derechos sociales. Nos referimos a la profesionalización en dos sentidos, tanto en lo que concierne a la formación de cuadros, como a la posibilidad de un tratamiento neutro de los pacientes, por encima de los prejuicios y preferencias personales. En este último sentido, la deficiencia en los procesos de profesionalización en tanto tratamiento neutro de los pacientes lleva a conductas discriminatorias que excluyen a los usuarios del disfrute de servicios públicos, a pesar de que los programas públicos los contemplen. Estas conductas actúan en contra de objetivos de política social que orientan la política estatal de integración. Entre otros, el propósito de desarrollar el capital humano por medio de la educación, la salud, la destreza, con el fin de crear condiciones que permitan el acceso a mejores ingresos.

El ejemplo que se expone a continuación ilustra sobre los obstáculos que encuentra la instrumentación de una política pública. Está extraído de experiencias de los jornaleros migrantes indígenas, y constituye un prototipo de una discontinuidad que produce exclusión. El reglamento del Seguro Social

Obligatorio para los Trabajadores del Campo, expedido en 1960, contempla la protección a la salud de los trabajadores estacionales del campo, y prevé las siguientes prestaciones: atención médica, farmacéutica y hospitalaria para los trabajadores, sus esposas y sus hijos menores de 16 años, y compensación monetaria al trabajador en caso de accidentes de trabajo, equivalente a la mitad del salario durante el tiempo de la incapacidad (Sánchez y Arroyo, 1993: 167). El sistema de financiamiento es tripartito, al igual que el del IMSS (Instituto Mexicano Seguro Social).

Con el fin de dar acceso a los jornaleros que migran en la época de cosecha a los campos agrícolas del noroeste del país (en Baja California y Sinaloa), se ha establecido un sistema de «pases», a partir de las contribuciones del propietario de la empresa al IMSS. Cada pase da acceso a los trabajadores o a sus familias a los servicios de salud que esa institución tiene en el área. Sin embargo, es frecuente que los miembros del personal médico de la institución se nieguen a dar el servicio a los indígenas porque se trata de «indios». Esta conducta de discriminación social muestra cómo un insuficiente proceso de profesionalización conduce a la exclusión virtual de usuarios que programáticamente están incluidos. Dado lo impensado e imprevisto de esta conducta en esos ámbitos, no se han incorporado medidas disciplinarias por esas causas, de ahí que no haya mecanismos que contemplen sanciones eficaces contra estas conductas, o que eviten sus consecuencias a los usuarios de los servicios. Este problema se agrava porque el igualitarismo no es un valor arraigado en la sociedad mexicana. En la ya mencionada encuesta de valores, 68% de los entrevistados consideró de manera rotunda que las costumbres de los indígenas son un obstáculo para el progreso de las regiones donde habitan.

Respecto de las dificultades que plantea el abordar este problema, es elocuente el hecho de que parte del trabajo efectuado por el Programa Jornaleros en Solidaridad en favor de los jornaleros migrantes en los campos de cultivo del norte del país, consiste en convencer a algunos de los miembros de los servicios médicos de no discriminar a los jornaleros indígenas migrantes y brindarles atención profesional adecuada y oportuna.

Otro aspecto de los procesos de profesionalización relacionados con fenómenos de exclusión se refiere a la compleja trama que conforman la inadecuada formación de cuadros y la ausencia de mecanismos institucionales para exigir y lograr una atención eficaz de los pacientes, sobre todo de aquellos con menos recursos. Una atención ineficiente no significa exclusión por falta de atención médica, pero sus resultados son en numerosas ocasiones semejantes, sobre todo cuando se trata de la población más pobre.

Ambos ámbitos de los procesos de profesionalización actúan en contra de los objetivos de integración social y del acceso al ejercicio de derechos, debido a los cuales se da una exclusión virtual de los sectores más vulnera-

bles de la población, generalmente miembros de comunidades indígenas, campesinos en economía de autoconsumo, subempleados o desempleados urbanos, carentes de acceso a los servicios que proporciona el empleo formal. A la vez, estos fenómenos contribuyen a agravar los efectos del patrón concentrador.

EXPERIENCIAS Y DIFICULTADES EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Un componente fundamental de la problemática de los procesos de exclusión es la dificultad del sistema para reintegrar y reincorporar a los excluidos, en virtud de la complejidad de estos fenómenos. Estas dificultades comprenden una amplia gama de problemas que se hacen evidentes cuando organismos públicos y privados instrumentan medidas para revertir los procesos de exclusión. Un primer aspecto es la compleja relación que existe entre marginalidad y recursos, ya que no hay correspondencia mecánica y automática entre la magnitud de la marginalidad con los recursos que se asignen para revertirla. El problema de la exclusión no es sólo un asunto de recursos económicos, sino de modalidades de tratamiento que deben contemplar la diversidad y la heterogeneidad, así como la existencia de lógicas muy apartadas de la lógica del mercado.

Por otra parte, también es preciso tomar en cuenta factores que afectan la puesta en marcha de las políticas gubernamentales, como distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones e indiferencia de los beneficiarios (Aguilar, 1993: 26).

Los esfuerzos en el combate a la pobreza y la exclusión social que se llevan a cabo desde el Estado y desde organizaciones no gubernamentales, constatan estas dificultades.

El programa de política pública de mayor alcance instrumentado a partir del ajuste estructural para paliar la pobreza y la pobreza extrema ha sido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Fue creado en diciembre de 1988 por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, cuyas condiciones de pobreza se habían agravado por la crisis.²²

PRONASOL fue concebido para atender, por medio de programas especiales, la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social, como

22 *Diario Oficial*, México, 6 de diciembre de 1988, pp. 7-9.

salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano (agua, drenaje, pavimento, electricidad, etc.), y acceso al empleo. En virtud de ello, se caracterizó por multiplicidad de programas, lugares de aplicación, y en su planeación y ejecución participan numerosos actores sociales: organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos —centralizados y descentralizados— e instancias de la Administración Pública —federal, estatal y municipal. Los recursos destinados al programa aumentaron de 1 640 millones de nuevos pesos en 1989, a 9 233 en 1994,²³ y pasaron de representar el 0.32% del PIB, a significar el 0.73% del PIB, respectivamente.²⁴

La diversidad de aspectos y programas que impulsa PRONASOL hace difícil una evaluación general de sus logros en términos de los objetivos formulados de combatir la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, se pueden establecer algunas líneas de tensión que obstaculizan su desempeño: una primera observación se refiere a un problema que forma parte del debate sobre la pobreza, ya que la provisión de servicios básicos como modalidad fundamental de la lucha contra la pobreza extrema, plantea serias interrogantes. La más importante se relaciona con dos criterios alternativos para medir la pobreza: la falta de acceso a los servicios básicos, y la disponibilidad de un ingreso por debajo de la línea de pobreza. A pesar de que a menudo coinciden ambos criterios de pobreza en la misma población; es decir, que quienes no tienen acceso a servicios básicos tampoco lo tienen a un ingreso por encima de la línea de pobreza, también es posible la falta de convergencia, y entonces se da el caso de población con acceso a servicios básicos, pero con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Este fenómeno es frecuente en épocas de crisis económica, en ciudades dotadas de servicios.

La dificultad para elevar el ingreso por encima de la línea de pobreza mediante la provisión de servicios básicos sin crear empleos, ha sido constatada por un estudio elaborado en el Estado de Morelos a partir de una metodología auspiciada por el Comité Técnico de Evaluación de PRONASOL, en el que se analiza, entre otros, el impacto del programa en reducir las dos expresiones de pobreza en el Estado de Morelos, concluye que sólo logró reducir en un 8.15% el índice de pobreza medida por el ingreso, y en un 24.6% las carencias de servicios públicos (Chávez, Moctezuma y Rodríguez 1994:34-35). Este problema adquiere una nueva dimensión debido a la tendencia que muestran los índices de pobreza a disminuir más en las zonas de mayor desarrollo relativo, y menos en las más atrasadas. El mencionado estudio señala

23 Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 1994, pag. 441. Las cifras se refieren al gasto ejercido bajo el rubro Solidaridad y Desarrollo Regional, vía Ramo XXVI. Incluye presupuesto asignado a entidades operativas que trabajan de manera conjunta con Pronasol.

24 Cálculos elaborados a partir de cifras oficiales, publicadas en el Sexto Informe de Salinas de Gortari, op. cit., pag. 27. Sólo se incluye PRONASOL, no el conjunto del gasto social.

que en la zona norte del Estado de Morelos, considerada de mayor desarrollo relativo, la pobreza disminuyó en mucho mayor proporción (66.67%) que en la zona este, de mayor atraso (4.22%) (Ibid.).

En el plano de la modalidad de operación, diversas características del programa influyen en el hecho de que los beneficiarios no sean la población más vulnerable, como se propone PRONASOL, sino aquélla con mayor capacidad de organización. Aunque estas características varían por programa, en términos generales podemos señalar que la minuciosa y especializada reglamentación orientada a mantener el carácter selectivo del programa, implica un saber y conocimientos de los que carece la población en general, pero sobre todo la que se halla en situación de extrema pobreza. En esta población se dan los mayores porcentajes de analfabetismo y el menor acceso a la información, y aunque el programa de apoyo al servicio social trató de subsanar este problema proporcionando apoyo para llevar a cabo los proyectos, no se logró del todo.

Personas que llevan a cabo programas de apoyo a la producción por medio de una metodología de carácter participativo bajo un enfoque integral, se refieren a los obstáculos que plantea el hecho de que haya plazos delimitados para ejercer los recursos, los cuales están pensados con una lógica parceladora, debido al requisito de organizar comités ad hoc para cada una de las obras. En efecto, al principio del año hay que elaborar el o los proyectos para solicitar fondos, los cuales tardan de 3 a 5 meses. Cuando llegan los fondos, hay que ejercerlos antes de que finalice el año y no siempre se puede esperar a que la gente del campo, que tiene ritmos y tiempos propios, cuya modulación se halla ligada a los cambios de estaciones (lluvias-secas), y no a la lógica de mercado ni a la oportunidad económica, aprenda a seguir los procedimientos y a definir prioridades en un lapso muy breve; de ahí que sea necesario apresurarla con el trabajo a efectuar para poder ejercer los recursos, con lo cual se desequilibra el enfoque integral y la posibilidad a largo plazo de la autonomía económica de las comunidades.²⁵

De igual modo, la dificultad de PRONASOL para combatir la pobreza extrema surge en algunos casos del cumplimiento de los requisitos de eficiencia técnica y de criterios de mercado. En efecto, a pesar de que PRONASOL se propone explícitamente como un programa de combate a la extrema pobreza, la lógica y los procedimientos operativos de algunos de sus programas, sobre todo el de Empresas de Solidaridad, no pueden, por su propio carácter, beneficiar a esta población. El Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), creado en 1992 como instrumento para apoyar proyectos productivos, supone la capacidad por parte de los beneficiarios de aportar 65%

25 Entrevista con Rosario Robles, participante en un proyecto de desarrollo de la comunidad en el estado de Morelos, Cuernavaca, abril de 1994.

del capital, lo cual es un requisito para que el Estado invierta capital de riesgo en el fomento a la producción. La dificultad que experimentan grupos en extrema pobreza para solventar este requisito es evidente, pero además, entre los criterios para aprobar los proyectos se encuentra la capacidad organizativa, la solidez del grupo, lo cual se justifica en términos de una racionalidad de inversión productiva, pero excluye a grupos en extrema pobreza como posibles beneficiarios, ya que precisamente en éstos se dan los mayores obstáculos a la organización.²⁶

Las dificultades que enfrentan iniciativas particulares para aliviar la pobreza ilustran bien los obstáculos que existen para reincorporar a los excluidos. La más importante se refiere a la posibilidad de autosustentación de la población que se pretende incluir.

En el Estado de Morelos, dos antropólogas se propusieron demostrar la eficacia de una metodología participativa de carácter integral para atacar la pobreza y fenómenos de deterioro social. Con este objetivo, partieron de criterios de marginación para escoger las zonas de trabajo más adecuadas, para lo cual utilizaron los índices de marginalidad establecidos por el CONAPO,²⁷ de este modo, seleccionaron a tres comunidades (Los Tepehuajes, El Limón y Los Sauces) ubicadas en la llamada selvita de Chinameca, la cual se localiza en las laderas erosionadas de la montaña. Algunos de los habitantes eran ejidatarios cuya producción los ubicaba en el límite de la subsistencia. Además, había un problema de cacicazgo que influía en la mala distribución del agua, muy escasa en la zona y en virtud del cual una persona se consideraba y era considerada con derecho sobre el exíguo recurso. En virtud de la falta de recursos naturales adecuados, ya que el suelo es muy pobre y la tierra poco productiva, las condiciones de la comunidad estaban cercanas a la desintegración social. La experiencia de este grupo expresa bien los niveles de abandono social que trae consigo el proceso de exclusión. Había una gran apatía, desintegración social, corrupción, deterioro social. La comunidad se había convertido en zona de refugio de abigeato. La corrupción se daba en connivencia con los funcionarios de la entidad estatal encargada de proporcionar crédito.

A partir de un diagnóstico de las necesidades, tanto domésticas como de producción, se desarrolló un proyecto integral en las tres comunidades: vivienda, letrinas, rehabilitación de infraestructura, mejoramiento de cultivos,

26 Entrevista con Roberto Ramírez, funcionario del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), mayo de 1994.

27 Los índices de marginalidad del CONAPO fueron elaborados a partir de indicadores sociales, como analfabetismo de mayores de 15 años, % de viviendas con hacinamiento, etc. Se trata sin duda de un instrumento dirigido a ubicar a la población con mayor vulnerabilidad tanto desde el punto de vista de la oferta, es decir, de lo que Hirschman ha llamado «boletos de entrada» para acceder al mercado de trabajo y lograr mejores ingresos, como desde el punto de vista de condiciones de bienestar, tanto de las viviendas como de provisión de bienes públicos (electricidad, agua), etc.

educación. Se otorgaron créditos sin intereses para mejorar la productividad del maíz y el frijol, diversificar la producción y rehabilitar las zonas de riego, y se les dio asesoría técnica. Como resultado, se logró incrementar y diversificar la producción, mejorar los suelos y, durante el tiempo que duró el proyecto, se detuvo la migración.

El objetivo de lograr una integración microrregional de las tres comunidades diversificando y aumentando la producción, no se alcanzó. A pesar de que fue posible introducir la producción de plantas de ornato, no se tuvo la capacidad de competir en el mercado, dada la pequeña escala de la producción. Sin duda, esta experiencia ilustra sobre las dificultades que entraña la inserción de acciones que se efectúan en el plano micro, en la macroeconomía, y expresa bien los problemas que enfrentan los esfuerzos que carecen de capacidad de eslabonar cadenas productivas.

CONCLUSIONES

La complejidad de los procesos de exclusión social implica que en éstos se encuentran involucrados diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que no necesariamente se encuentran relacionados entre sí.

Parte esencial del conjunto de relaciones que subyacen en los procesos de exclusión social en México, reside en el patrón de concentración geográfica de las principales actividades económicas que privilegió a unas cuantas zonas del país, a las ciudades a costa del campo y a las actividades urbanas a costa de la producción agrícola. Las profundas y extremas desigualdades sociales conducen a la exclusión cuando generan estructuras y condiciones de competencia en las que amplios sectores de la población, por razones de su formación, o debido al lugar en el que habitan, etc., no pueden tomar parte. Así, se evita o impide el acceso a la satisfacción de necesidades básicas, como la alimentación y la atención a la salud, de vastos sectores de la población. Las extremas distancias sociales constituyen en sí segmentos de exclusión, en gran medida porque llevan a una lógica de abandono virtual de los sectores más vulnerables.

En el marco de esta estructura de desigualdad excluyente, el modelo económico puesto en marcha a raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones, trajo consigo procesos adicionales de exclusión de sectores antes incluidos, sobre todo de obreros industriales y de campesinos dedicados a cultivos para el mercado interno. El nuevo modelo, de apertura y liberalización económica carece de capacidad para crear la cantidad de empleos requerida por el crecimiento de la población y, dados el cambio tecnológico y los reque-

rimientos de competitividad en el mercado internacional, ha implicado el despido de mano de obra y la caída de los salarios reales. La apertura de la economía en condiciones de escasa competitividad de las empresas pequeñas y medianas, ha hecho descansar la capacidad exportadora en un alto grado de importaciones de productos intermedios, y ha provocado la ruptura de cadenas productivas; de ahí que las exportaciones no puedan imprimir dinamismo a la economía y se haya agudizado el problema del desempleo y el subempleo. Así, se generan procesos que tienden a la dualidad debido a la polarización que existe entre el mundo de los incluidos y las exclusiones, ampliando aún más las distancias sociales. Una reducida minoría concentra los recursos y, en ese sentido, el ejercicio efectivo de los derechos.

La dualización de la economía y el empobrecimiento de amplias capas de la población, ha traído consigo una acentuación de lo que algún autor ha llamado la indiferencia y la negligencia de la sociedad (Luhman, 1994), agravado porque la desigualdad y las extremas distancias sociales se asientan en una sociedad en la que el igualitarismo como valor carece de arraigo social, lo cual dificulta la exigencia de respeto generalizado a los derechos individuales.

Por otra parte, la escasa importancia social de la figura de individuo frente a la de las organizaciones que caracteriza a la cultura cívica mexicana, así como la menguada capacidad regulatoria del derecho que se ve influido por intervención de otros ámbitos, dejan a los sectores más vulnerables al margen del disfrute de derechos en distintos planos y sin mecanismos para reclamarlos. Así, medidas inicialmente orientadas a incluir, trajeron consigo exclusión. Esta modalidad estuvo en la base del privilegio de sectores sociales encuadrados en organizaciones corporativas, y la consiguiente exclusión de vastas mayorías del acceso a bienes distribuidos públicamente, como la salud.

En la medida en que se han cerrado los canales antes vigentes de acceso a la reivindicación de demandas que daban sentido y dotaban de ciudadanía a diversos sectores de la población, y se carece de instrumentos para garantizar el cumplimiento de los que tendrían que ser los nuevos —asociados al respeto y valoración social del individuo, respeto de los derechos humanos, positividad del derecho—, se profundizan y expanden procesos y fenómenos de exclusión. Los esfuerzos organizativos de grupos y sectores sociales dirigidos a reivindicar demandas se enfrentan a la creciente restricción institucional a estas formas de participación. La discriminación social, aunada a la falta de profesionalización en el desempeño de las funciones de quienes tienen a su cargo la atención en servicios públicos, se convierte en un elemento de exclusión, dado que impide un tratamiento neutro de las personas a atender.

Aunque ya no hay en México una lógica de inclusión ni un corporativismo ordenador, el viejo modelo permanece, desarticulado, fragmentado, deteriorado en su función de representación de demandas sociales, ya que las estructuras formales de defensa de los trabajadores o de los agremiados a

organizaciones han dejado de tener vigencia. Si bien se ha debilitado el corporativismo, las relaciones clientelares y de patronazgo persisten y se han fortalecido. Al debilitarse la vía corporativa sin haberse fortalecido mecanismos ciudadanos institucionales y el carácter positivo del derecho, las obediencias y lealtades a individuos se han reforzado, aunque tengan un carácter efímero, de duración limitada, en las que nada puede considerarse como adquirido, sino que debe refrendarse y, en ese sentido, construirse y reiterarse una y otra vez. Ello ha determinado el redoblamiento de procesos de exclusión de trabajadores, tanto urbanos como rurales.

En las regiones en las que prevalecen las actividades primarias y el mercado se encuentra poco desarrollado, vuelven a predominar los cacicazgos que perpetúan condiciones de exclusión de la población más vulnerable. Aunque en muchas zonas el lugar del Estado ha sido ocupado por organizaciones autónomas, en otras los caciques hacen prevalecer sus intereses particulares. Por ello, en esas zonas las medidas de descentralización corren el peligro de reforzar lo que O'Donnell ha llamado un proceso de refeudalización, en la medida en que se refuerzan poderosos intereses locales a costa de políticas dirigidas a integrar a la población más vulnerable, trayendo consigo una mayor segregación social.

Parte importante de la gravedad de los fenómenos de exclusión consiste en los obstáculos a la reinserción, a la reintegración de los expulsados. Este problema es experimentado frecuentemente en los sectores vulnerables, el cual se agudiza porque la heterogeneidad del país obstaculiza el éxito de medidas generales de observancia para todos los estados y las regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ASPE, P. 1993. *El camino mexicano hacia la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR CAMÍN, H. 1989. *Después del milagro*. México, Cal y Arena.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. 1995. «El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes», en *El Nacional*. México, 7 de mayo.
- BIZBERG, I. 1992. «Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles», en *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 5, abril-junio.
- BOLTVINIK, J. 1987. «Ciudadanos de la pobreza y la marginación», en *El Cotidiano*. núm. 19, septiembre octubre.
- CASTELLS, M. 1983. *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid, Alianza Editorial.

- CEPAL-INEGI. 1993. *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México*. México.
- CONAPO (CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN). 1993. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. México, CONAPO y Comisión Nacional del Agua.
- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. 1990. *El combate a la pobreza*. México, *El Nacional*.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1990. Secretaría de Gobernación, México.
- COPLAMAR. 1982. *Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional*. México, COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados).
- CÓRDOVA, A. 1986. *La política de masas del cardenismo*. México, ERA, Serie Popular, núm. 26, 8ava. ed.
- CORTÉS, F., Y R. M. RUBALCAVA. 1991. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. Jornadas 120. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- CHÁVEZ, A. M., D. MOCTEZUMA NAVARRO Y F. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ. 1994. *El combate a la pobreza en Morelos. Aciertos y desaciertos de Solidaridad*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- DELAUNAY, D., «Les fractures spatiales d'un développement discriminatoire: le cas du Mexique», ORSTOM (mimeo.)
- DÍAZ, A. 1994. «Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4. octubre-diciembre, México, IIS-UNAM.
- GARCÍA, N. 1992 «Ajuste estructural y mercado de trabajo: México 1981-1991». Santiago de Chile, PREALC (mimeo.).
- GARZA, G. Y S. RIVERA. 1993. «Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1980», en *Revista Mexicana de Sociología*. núm. 1. enero-marzo, México, IIS-UNAM.
- GILLY, A. 1985 «PRI: la larga travesía». *Nexos*. núm. 91, julio, México.
- HERNÁNDEZ LAOS, E. 1992. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. México, CIIH-UNAM.
- LEVY, S. 1994. «La pobreza en México», en F. Vélez (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. Serie Lecturas, núm. 78. México, ITAM-FCE.
- MILLÁN, R. 1995 «Cultura política y cultura de la justicia», en *Revista Mexicana de Sociología*. núm. 2, abril-junio. México, IIS-UNAM.
- PRÉVOT-SCHAPIRA, M. F. Y J. MARQUES-PEREIRA. 1995. «Mexique: le Programme National de Solidarité, ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable». ORSTOM (mimeo.), contribución para el seminario Le développement peut-il être social?, Royaumont, 9-11 enero.

- RIVELLOIS, J. «La culture de la marge, nouvelle forme d'intégration social: réflexions à partir du cas nord-mexicain». ORSTOM.
- SALINAS DE GORTARI, C. 1994. *Sexto Informe de Gobierno*. México.
- SÁNCHEZ, L. Y R. ARROYO. 1993. «Jornaleros Agrícolas de México», en Klein, E. (co-ord.) *Los pobres del campo. Los trabajadores eventuales*. Santiago de Chile, OIT.
- SCHMITTER, P. 1992. «¿Continúa el siglo del corporatismo?», en Schmitter, P. *Teoría del neocorporatismo*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- SZEKELY PARDO, M. 1994. «Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza», en *El Trimestre Económico*, vol XLI, núm. 241, enero-marzo.
- TELLO, C. Y CORDERA, R. (coords.). 1984. *La desigualdad en México*. México, Siglo XXI.
- TREJO, G. Y C. JONES (coords.). 1993. *Contra la pobreza*. México, Cal y Arena.
- VARIOS AUTORES. 1994. *Los mexicanos de los noventa. Una encuesta de actitudes y valores*. (mimeo.).
- WARD, P. 1991. *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*. México, Nueva Imagen.
- YATES, P. 1981. *Mexico's Agricultural Dilemma*. Arizona, The University of Arizona Press.

SOCIOS DESIGUALES

La marginalización de las políticas de bienestar social en la práctica de la regeneración urbana en el Reino Unido

JOHN SCHAECHTER

INTRODUCCIÓN

El papel de los Gobiernos Locales en Gran Bretaña ha experimentado un gran cambio y una gran revisión durante las dos últimas décadas. La capacidad de las autoridades urbanas para poder proveer servicios adecuados frente a la centralización de poder en Whitehall y ante fuertes recortes y restricciones de sus fuentes financieras, ha sido puesta a prueba y a veces rebasada peligrosamente. Estos cambios han tenido hondas repercusiones y han estimulado a los Consejos a buscar nuevas relaciones y nuevas alianzas con cuerpos no gubernamentales, regionales, nacionales y europeos, a fin de mantener, consolidar y extender su rol como agentes clave en las comunidades locales, espoleadas por los cambios, han tratado de aprovechar sus posiciones estratégicas e introducir un amplio rango de iniciativas en la política social, tales como estrategias contra la pobreza. Sin embargo, estas estrategias han tendido a formarse dentro de un ambiente de Gobierno Central y local que ha conferido un énfasis exagerado a la regeneración física y económica como objetivos finales, sobre todo en los centros de las ciudades.

En particular, ha habido un intento significativo de parte del Gobierno Nacional del Reino Unido por retirar la entrega de servicios directos de las autoridades locales, y por redefinir el rol de éstas como el de socios ejecutivos que actúan directa e indirectamente con una variedad de organizaciones privadas, estatutorias y voluntarias. Son ejemplos de reorganización la promoción de «asociaciones» regeneradoras a lo largo de los últimos quince años, tales como Corporaciones de Desarrollo Urbano, el programa «City Challenge» el presupuesto de Regeneración Individual (Challenge Fund) y los Fideicomisos de Acción Habitacional; la proliferación de organismos designados por el Gobierno que no son elegidos popularmente; la imposición

de propuestas monetarias competitivas obligatorias; la introducción de cuidado comunitario; y la implementación del manejo local de las escuelas.

Se ha argumentado que desde 1979, el ambiente de la política urbana/pública, en el cual se formularon acciones dirigidas hacia la revitalización de áreas con altos niveles de pobreza y de personas socialmente excluidas, se ha caracterizado por tres etapas diferenciadas de intervención del Gobierno central en el nivel local (Malpass, 1994).

La primera etapa, a inicios de los años ochenta, consistió en el establecimiento de límites o topes a gastos de las autoridades locales, lo que les privó de su capacidad para elevar los impuestos locales más allá de los límites impuestos por el Gobierno.

La segunda fue la imposición, por el Gobierno Central, de reglas que especificaban o constreñían la naturaleza o maneras en que los Consejos podían efectuar sus gastos. La prohibición de gastar más de un pequeño porcentaje de los ingresos de capital de las viviendas habitacionales del Consejo, por ejemplo, estorbó fuertemente la capacidad de los Gobiernos Locales para constituir nuevas viviendas populares.

La tercera y más reciente etapa se caracterizó por las limitaciones a las autoridades locales para llevar adelante sus propias prioridades de regeneración urbana basadas en la lucha contra la pobreza, al ser obligadas a conformarse a requisitos gubernamentales específicos y recatados con demasiada premura, con el objeto de calificar para recibir fondos de iniciativas nacionales como el Fondo «City Challenge».

Aunque estas presiones externas han sido una de las fuerzas que reforman el rol de los Gobiernos Locales, su introducción se ha facilitado debido a las estructuras administrativas inamovibles de muchos Consejos, que han respondido con una creatividad demasiado lenta a los nuevos retos. Las autoridades locales han seguido aferradas a una cultura departamentalista tradicional que a menudo, a su vez, ha causado una política de desarrollo y logro más distanciada y dispersa. Consecuentemente, las experiencias reales de las personas cuyo servicio necesita planificación de parte de los Gobiernos Locales a menudo han sido excluidas de su diseño e implementación.

La habilidad de las comunidades locales, sobre todo aquellas constituidas por personas relegadas a los márgenes de la sociedad, para articular sus necesidades y participar plenamente en la formulación e implementación de iniciativas de regeneración y/o estrategias contra la pobreza, sigue siendo en extremo limitada. En el mejor caso, estas comunidades reciben ofertas nominales o limitadas de representación en los cuerpos políticos y a cargo de las decisiones de las agencias de regeneración. Esta representación frecuentemente se expresa como algunos puestos para los activistas comunales en los consejos administrativos o foros comunitarios, y a menudo sirven sólo para prestar legitimidad a «asociaciones» dominadas por los «jugadores grandes».

Consecuencia de esta relación desigual de poder entre comunidades locales y agencias de asociación claves es que las cuestiones de desarrollo de tierras y propiedades son frecuentemente consideradas por separado de las actividades sociales y de beneficencia relacionadas que afectan directamente a los grupos desvalidos. A la vez, la atención y los recursos se enfocan sobre todo en los aspectos más visibles del «problema urbano». Este «problema» en sí, tiende a ser visto en función de su impacto sobre los intereses de las agencias que lo tratan, más que como parte de una compleja red de asuntos que incluyen una diversidad de cuerpos públicos y privados y de más importancia crucial, las poblaciones locales. Este proceso, por lo tanto, tiende a reforzar las tensiones preexistentes entre los aspectos físicos, sociales y económicos de la regeneración urbana, y la marginalización de las comunidades locales en la planificación, entrega y evaluación de los servicios que afectan su vida diaria.

Es esta dimensión encubierta de la actividad de regeneración lo que este artículo busca explorar, subrayando los puntos más amplios que son planteados por el creciente énfasis en los arreglos de asociación de las décadas de los ochenta y noventa en el Reino Unido. Basándose en la experiencia de la iniciativa Newtown South Aston City Challenge de Birmingham, inspecciona el grado en que las cuestiones relacionadas con el alivio de la pobreza han sido relegadas a los márgenes de la formulación e implementación políticas, así como el grado de involucración de los residentes en el establecimiento de agendas y toma de decisiones.

El artículo concluye con una discusión de los temas clave involucrados en el establecimiento de la consulta apropiada y los mecanismos participantes que son necesarios para otorgar a los residentes de una voz significativa en el proceso de regeneración urbana.

CONTEXTO

Las políticas de regeneración aplicadas por el Gobierno Central con el objeto de trasladar la planificación y oferta de servicios desde el Gobierno Local a las agencias privadas se fundamentan en bases ideológicas frágiles y caprichosas. Esto da origen a preocupaciones respecto a la estabilidad y viabilidad a largo plazo de las iniciativas de regeneración, y su capacidad para enfrentar las necesidades de nuestros centros urbanos más pobres. En un nivel de ciudad, la capacidad de muchas autoridades locales para hallar los fondos correspondientes necesarios para trasladar el dinero del Gobierno a iniciativas propias de áreas específicas desde presupuestos ya llevados a sus

límites, reduce fuertemente su capacidad para desarrollar nuevos e innovadores programas, pues éstos son vistos como competidores de los servicios ya establecidos.

En los casos en que las asociaciones son vistas como los agentes del desarrollo de tierras y propiedades, a menudo son iniciadas y legitimadas con base en un sistema de apalancamiento, es decir el uso de cantidades relativamente pequeñas de dineros públicos como incentivos para atraer montos mucho mayores del sector privado. Existe evidencia en Birmingham, como en otras partes, de que los beneficios obtenidos de las inversiones del sector privado logrados así, por medio de estrategias orientadas hacia el desarrollo, en realidad son frecuentemente limitadas y muy selectivas. (Loftman y Neven, 1994: CLES, 1990). Donde se da una inversión del sector privado, ésta a menudo se orienta hacia el potencial de desarrollo de fragmentos de las áreas urbanas, tales como los centros de las ciudades. En áreas decaídas y con alta concentración de pobreza, la inversión en propiedades se da si hay oportunidades apropiadas y atractivas de desarrollo, y/o si éste será fuertemente subsidiado por el sector público, lo cual reduciría el riesgo para el sector privado. Un hecho invariable que se da cuando estas estrategias resultan exitosas es que los residentes probablemente serán expulsados a la periferia o desplazados por medio de «cebos» financieros, la venta obligatoria de sus propiedades o una eventual alza de los costos de vida locales; y son reemplazados por personas más adineradas o por una utilización alterna de tierras, tal como ocurrió en el caso del área portuaria «Isle of Dogs» en Londres (Brownhill, 1990).

Al promocionar planes de regeneración urbana, el Gobierno Central ha utilizado la retórica de la actividad integrada y de la consulta local. Sin embargo, una inspección más detallada de las propuestas y estrategias formuladas, y una evaluación de su implementación subsiguiente sugiere que éstas se basan en aquellos modelos de empresa que enfatizan los resultados de la regeneración física y económica, con sólo vagas nociones sobre «beneficios a la comunidad» adicionadas de manera casual.

La guía de licitación para el Presupuesto de Regeneración Unico (Single Regeneration Budget), el último de la serie de los planes de financiación, para la regeneración urbana del Gobierno declara:

«Es un fondo de dineros públicos que complementará o atraerá otras fuentes –públicas, privadas o voluntarias– a la mejora de áreas locales, y elevará la calidad de vida de los habitantes locales al enfrentar las necesidades, estimular la creación de riqueza y mejorar la competitividad. (Si sigue diciendo que) al cumplir con los objetivos, se espera que las ofertas apoyadas por el presupuesto maximicen el apalancamiento de las inversiones del sector privado e intensifiquen el impacto de los recursos del

sector público, logrando una mayor coherencia de gastos, incluso una máxima coordinación con los fondos estructurales europeos» (Departamento del Ambiente, 1994a).

Sin embargo, los programas orientados, sobre todo, hacia las personas económicamente inactivas o las desempleadas a largo plazo, que están dirigidos hacia la aportación de ayuda social, la promoción del acceso a servicios y al desarrollo de estrategias corporadas contra la pobreza, no se han convertido realmente en prioridades para la política de regeneración del Gobierno Central. El sesgo hacia la regeneración económica y física y hacia iniciativas de re-desarrollo a gran escala se deja notar en el rango de programas urbanos financiados por el Gobierno durante los últimos diez años. No sólo se confirma una tendencia a abandonar los programas basados en egresos de la renta pública, disponibles a todas las secciones centrales de las ciudades, y favorecen proyectos de uso intensivo de capital, sino que los programas más recientes han engendrado un clima competitivo entre las ciudades inglesas que, en su mayoría, comparten parecidos problemas relacionados con la privación.

El Programa Urbano, establecido en 1968, inicialmente financió una amplia variedad de proyectos basados en rentas del Estado, con el objeto de aliviar aspectos de la pobreza que empezaban a manifestarse en ese tiempo. En 1977, con la publicación de la «White Paper Policy for the Inner Cities», la prioridad se transfirió a una de iniciativas económicas y sociales dirigidas a áreas específicas de los centros de ciudades. Ya a mediados de 1980, sin embargo la iniciativa Innes City Partnership (Programa Urbano) se concentraba ante todo en programas económicos con particular énfasis en gastos de capital. Fue en este tiempo que el énfasis gubernamental en pro de la inclusión del sector privado en asociaciones para la regeneración, empezó a aflorar, con el requisito de que el sector privado se involucrara en la formulación de documentos estratégicos del Programa de Asociaciones (Partnership Programme) y la introducción de nuevos programas, tales como los de Donaciones para el Desarrollo Urbano y las Corporaciones para el Desarrollo Urbano.

Este proceso ha continuado hasta los años noventa con la conclusión del Programa Urbano y la Introducción del City Challenge (Reto de la Ciudad) (1992) y el Presupuesto Único de Regeneración (Single Regeneration Budget) (1994). Ambas iniciativas se basan en la premisa de modelos de desarrollo sectorial privado, los cuales enfatizan aspectos físicos y económicos de la regeneración, y promueven la competencia entre ciudades, y, tal vez de manera más divisoria, entre diferentes distritos con problemas semejantes dentro de las ciudades. La involucración limitada general de las comunidades locales, y su incapacidad para situar la regeneración urbana, refuerza la idea de que su propósito principal no es democratizar tales actividades sino darles un barniz de credibilidad.

EL PROGRAMA DE CITY CHALLENGE (RETO DE LA CIUDAD)

City Challenge fue localizado por Michael Heseltine, entonces Secretario de Estado para el Ambiente, en mayo de 1991. Bajo esta iniciativa, las autoridades locales tomaban el rol de líderes en el diseño de estrategias regeneradoras creativas para las áreas carenciadas dentro de sus zonas de autoridad. Pero al ir a desarrollar las autoridades locales una exposición del enfoque y de los planes de acción a aplicar, se les exigió actuar en asociación con otros «actores locales» de negocios locales particulares, grupos comunitarios y otras agencias públicas como la policía y las autoridades de salud.

Para obtener acceso a los fondos de City Challenge (£ 37.5 en un período de 5 años), las asociaciones elegibles fueron invitadas a participar en una «competencia» con otras áreas urbanas. En la primera competencia «pilotó», efectuada en mayo, 1991, quince autoridades locales fueron invitadas a la licitación, y cinco «ganadores» fueron elegidos. En la segunda ronda, en 1992, todas las cincuenta y siete áreas urbanas prioritarias «compitieron» por los fondos de Challenge, y veinte propuestas fueron aceptadas.

De acuerdo con el Gobierno Central, City Challenge difería de las anteriores iniciativas de regeneración urbana del Departamento del Ambiente en que:

- Buscaba concentrar recursos públicos y privados en un área geográfica bien definida, cuando antes los mismos se habían distribuido en áreas demasiado extensas.
- Se proponía reunir las organizaciones de una localidad para que trabajaran de manera asociada y lograran una regeneración urbana sostenible, en vez de centrarse en la ayuda a organizaciones y sectores individuales.
- Introducía un sistema de licitación competitiva por los recursos financieros y gubernamentales en vez del anterior proceso más mecánico de otorgamiento de ayuda anterior (Depto. del Ambiente, 1994b).

Las metas de City Challenge eran:

- Apoyar estrategias para un área definida que ayudaría a la misma a obtener inversiones externas que estimulaban la creación de riquezas y ampliaran la provisión social.
- Apoyar el desarrollo y la implementación de planes diseñados localmente y con plazas limitadas para la regeneración de áreas de bajos niveles de vida de nuestras ciudades, que beneficiarán significativamente a sus residentes y proveerán valor adicional a las iniciativas públicas y privadas vigentes en ellas.

- Promover asociaciones exitosas en el desarrollo y consecución de planes entre las autoridades locales y todos los que tengan un interés en el área, incluyendo cuerpos sectoriales públicos, privados y voluntarios, y comunidades locales.
- Desarrollar en las áreas seleccionadas la capacidad para efectuar una regeneración y una ayuda autosostenida, que continúe después de la terminación de los fondos asignados. (D.O.E. 1992a).

Se enfatizó que la involucración de la comunidad era una razón primaria de City Challenge. Michael Heseltine declaró en 1992 que City Challenge era «sobre todo... acerca de la involucración de los residentes locales, con los consejos, forjando asociaciones con organizaciones comunales, grupos voluntarios y el sector privado (D.O.E. 1992b). Sin embargo, evidencias provenientes de competidores, ganadores y perdedores de las licitaciones sugieren que la involucración comunal en tales asociaciones fue, en el mejor caso, limitada (McFarlane, 1993; Hooten, 1996).

Además, se argumenta que la retórica asociada con City Challenge marcó un alejamiento de actividades de regeneración orientadas hacia la propiedad, hacia un enfoque más holístico (Oatley, 1995). El grado al que este cambio se reflejó con precisión en la práctica será examinado ahora en la iniciativa de City Challenge del Consejo de Birmingham.

LA INICIATIVA CITY CHALLENGE DE BIRMINGHAM

En 1992, el Consejo de la Ciudad de Birmingham, junto con sus socios del sector público y privado, hizo su oferta en la licitación de City Challenge para el área de Newtown South Aston. Este distrito del interior de la ciudad, adyacente al centro de la misma, y situado en el área de la Corporación de Desarrollo de Heartlands de Birmingham, exhibía todas las características de pobreza y abandono físico comunes a las comunidades marginalizadas y subprivilegiadas.

En la oferta hecha al Departamento del Ambiente, el Consejo de la Ciudad de Birmingham describió el área de Newtown South Aston como:

«rodeada por el éxito y la regeneración pero hasta la fecha, el éxito la ha evadido. La falta de habilidades, los bajos ingresos y el desempleo son problemas de largo plazo, en que la pobreza, la privación, la mala salud, el crimen y el miedo al crimen van mano a mano. Los residentes tienen sólo opciones limitadas de alojamiento, con poco hospedaje privado y poca propiedad que adquirir. Muchos de los apartamentos, ca-

sas y *maisonettes*, pertenecientes al municipio están muy necesitados de reparación y renovación.

Además, la variedad de servicios comunales de cuidado de infantes y comercio necesarios para la población residencial son escasos. En general, el área tiene uno de los peores problemas socioeconómicos y ambientales de la ciudad. Estos han sido reafirmados Por la Comunidad como parte del proceso de consulta efectuado durante la preparación de esta propuesta». (Birmingham City Council, 1992).

Un residente local describió el área así:

«Ni siquiera hay motines en Newtown, no vale la pena. Uno puede vigilarlo todo el día y no ver a nadie. Uno no nota la población; hay un horror intangible, casi una atmósfera. No hay vida en la calle, todo lo que hay son cuerdas de edificios que hacen túneles de viento» (Birmingham City Council, 1992).

Estas descripciones fueron apoyadas por toda una variedad de indicadores:

- Las tasas «oficiales» de desempleo referentes al área del City Challenge eran las más altas de Birmingham. Al prepararse la propuesta, el desempleo se hallaba en 37.5%, más de dos y media veces el promedio de la ciudad, que era del 14.6%.
- 31.3% de los residentes entre los 16 años y la edad de pensión eran económicamente inactivos, en comparación con el 24% de la ciudad entera.
- Los grupos negros y las minorías étnicas, que son especialmente vulnerables a la pobreza y la discriminación, componían el 41% de la población de Newtown South Aston, en comparación con el 21% de Birmingham entera.
- 80% de los hogares del área del City Challenge no tenían acceso a automóviles, en comparación con el 50.5% de la ciudad entera.
- Los progenitores sin pareja constituían el 14% de los hogares locales, 2.1/2 veces el promedio de la ciudad.
- La mortalidad perinatal era del 18.6%, más de dos veces el promedio de Inglaterra y Gales.

Tales cifras apuntaban al hecho de que el área de Newtown South Aston estaba en gran necesidad de una estrategia de regeneración infraestructural, económica y social. Hasta qué punto tal estrategia era o no parte integral de la agenda de regeneración se verá más adelante.

En 1993, tras ser aprobada por el Gobierno Central, la iniciativa City Challenge, que incluía al sector privado y a la autoridad local, así como a representantes comunitarios, fue establecida con el objetivo de asegurar y administrar la regeneración del área de Newtown South Aston en beneficio de sus 12.000 residentes.

La «visión» respecto al área consistía en aprovechar las oportunidades económicas ofrecidas por la misma, y enfrentar la pobreza, la exclusión social y la deprimida condición ambiental, utilizando el potencial de sus habitantes. El programa de acción incluido en la propuesta había sido preparado con el «voluntario apoyo» de las organizaciones de negocios locales, constructores de desarrollos urbanos potenciales, los grupos públicos y voluntarios, y la comunidad misma (Birmingham City Council, 1992).

La iniciativa proponía un programa «equilibrado» que transformaría el área:

- Urbanizando 100 acres de territorio para el uso de la empresa, la industria, la vivienda y el uso de la comunidad.
- Creando 2800 puestos de trabajo en el área.
- Entrenando a 1000 residentes del área.
- Construyendo 534 hogares por medio del sector privado, reduciendo así la participación municipal de 91% a 50%.
- Bajando a la mitad las tasas de delincuencia y mortalidad infantil.
- Estableciendo una red de actividades de desarrollo comunitario que permitiría a la Comunidad más amplia jugar un rol pleno en el desarrollo y el manejo del área.
- Devolviendo sus poderes y presupuestos en lo posible al nivel local, para reflejar su compromiso con los poderes de decisión locales (Birmingham City Council, 1992).

Estos objetivos optimistas se tradujeron en objetivos estratégicos para la City Challenge Company, y fueron acoplados a un plan de financiamiento de cinco años, cuyos aspectos principales se muestran en el cuadro 1.

Queda claro, inspeccionando al programa de gastos del City Challenge, que las principales prioridades de apoyo se centran en la facilitación del desarrollo empresarial por medio de esquemas piloto de propiedad y diversificación de tenencia de vivienda, que, juntos, captan el 52% del total a gastar. En contraste, el gasto perpetuo proyectado para el bienestar social (salud, pobreza y privación) más los planes de involucración de los residentes (objetivos 7 y 8) llegan sólo al 9% del financiamiento perpetuo de City Challenge, y sólo a un 2% del gasto total si excluimos fondos obtenidos del sector privado y de otras agencias públicas.

De hecho, un análisis de los gastos del City Challenge durante los primeros tres años del programa (1993/94, 1995/96) muestra que más del

Cuadro 1
BLANCOS ESTRATÉGICOS Y BLANCOS DE FINANCIACIÓN PERPETUA
DEL CITY CHALLENGE DE NEWTOWN SOUTH ASTON CITY
-Millones £-

	Financiación de City Challenge	Leverage	Total
1. Estimular el desarrollo empresarial para que el sector privado pueda invertir con base en la mejor ventaja comercial.	11.40	73.00	84.40
2. Aumentar el logro educativo, elevar niveles de habilidades y mejorar el acceso a oportunidades de empleo.	6.90	6.50	3.40
3. Restaurar la confianza del público y la empresa en el área.	1.02	0.64	1.66
4. Crear un mercado sostenible de vivienda que incluya un amplio rango de tenencias.	12.00	114.86	126.86
5. Desarrollar la significación de Newtown South Aston respecto al centro de la ciudad y a la ciudad entera.	3.03	3.06	6.09
6. Crear un ambiente limpio y atractivo que sea utilizable por los residentes locales.	6.60	2.27	8.87
7. Proveer medidas a corto y mediano plazo que alivien la pobreza, la privación y la mala salud.	1.73	0.32	2.05
8. Garantizar la participación de los residentes en el diseño del futuro de Newtown South Aston.	2.32	0.75	3.07
TOTAL (Birmingham City Council, 1992).	45.00	201.40	246.40

34% del dinero gastado (£7.57 m) ha ido a dar a proyectos de desarrollo físico económicamente orientados. Esto rebasa en 34% el monto originalmente propuesto para tales fines en el plazo total de cinco años. En comparación, los gastos respecto a proyectos para mejorar la salud y reducir la pobreza llegaron a un 6.1%, 50% menos que el predicho para el plazo de cinco años.

El financiamiento de Birmingham City Challenge debía ser usado para apoyar 100 proyectos vinculados por programas específicos con los distintos objetivos estratégicos. Sin embargo, tres proyectos piloto proveen la piedra angular de la estrategia de regeneración para estimular la empresa y la inversión del sector privado:

- El redesarrollo, a un costo de £7.5 m, de los 40 acres del sitio de la antigua fábrica Lucas. En vez del millón de pies cuadrados de espacio industrial abandonado, había planes para el uso mixto, incluyendo 200.000 pies² de espacio administrativo, 120 casas y un centro comunal. La City Challenge Company estimaba que este desarrollo generaría 1500 empleos nuevos y atraería hasta £40 m.
- La renovación, a un costo de £16m, del Centro Comercial de Newtown, donde, en 1994, sólo un 10% de las unidades comerciales operaban. Se esperaba lograr hasta 300 empleos en ventas al completarse el proyecto.
- El desarrollo y remodelación de los 40 acres del sitio del Complejo Industrial King Edward, al frente del Centro Comercial, para proveer de un sitio de primera línea a las empresas existentes en el área local que quisieran trasladarse.

Si bien un análisis detallado del éxito o el fracaso de la iniciativa de City Challenge en función de sus metas y objetivos sobrepasa el propósito de este artículo, es difícil obviar el hecho de que hasta la fecha, tanto el sitio de Lucas como el terreno de King Edward han sido limpiados pero no desarrollados, habiendo sido el último limpiado durante el segundo semestre de 1995, debido a presiones del Departamento del Ambiente (D.O.E.), el ministerio responsable por la regeneración urbana, después de su Evaluación de Tercer Año de la iniciativa. El trabajo de demolición de partes del Centro Comercial empezó a fines de 1995 también bajo presión del D. E.

Los gastos muestran, hasta el presente, un claro énfasis en la regeneración física y económica. A menos que se altere este patrón significativamente durante los dos últimos años del programa, y no parece haber indicios que confirmen esto, los objetivos de bienestar social quedarán probablemente más marginados que en la propuesta inicial.

REGENERACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNAL

Las preocupaciones acerca de un énfasis excesivo en la regeneración física y económica empezaron en noviembre de 1993, cuando algunos funcionarios del Consejo Municipal Aindicaron que el trabajo en las áreas de Seguridad Comunitaria, Desarrollo Comunitario y Antipobreza (Objetivos Estratégicos 3,7 y 8) a menudo eran vistos como periféricos al proceso regenerativo y menos importantes que otros objetivos estratégicos referentes a los sitios de importancia primaria y el entrenamiento de personal y de empresa.

Los funcionarios se preocupaban de que habían trabajado duro para asegurar que las organizaciones de residentes y las no establecidas por ley fueran a la delantera en la exportación de servicios según esos objetivos, pero que esto no estaba ocurriendo dentro del área de City Challenge. Esto causaba gran preocupación porque el acuerdo de confianza mutua que había entre los funcionarios dedicados al desarrollo comunitario y la antipobreza, por una parte, y los residentes locales, que habían emergido durante el desarrollo de la propuesta, por la otra, fuera puesto en peligro por «la indiferencia o el descuido».

En una carta dirigida al presidente de la City Challenge Company, que fue establecida y en buen grado controlada por el Consejo Municipal, estos funcionarios recordaron a la Junta Directiva que:

«Tras considerable cabildeo y presión desde el interior de la comunidad para asegurar que los servicios a la juventud (por ejemplo) se desarrollen y se amplíen al interior del Plan de Acción (de City Challenge) el Consejo Municipal asignó recursos sustanciales a la producción de una Estrategia de Servicios a la Juventud. Esta estrategia visualizaba un rol para City Challenge, el sector voluntario y los residentes del área, respecto a la coordinación y creación de un paquete integrado de apoyo al grupo de 16 a 25 años de edad, porque el no lograr satisfacer las necesidades específicas de los jóvenes puede desestabilizar fatalmente las posibilidades de éxito total de City Challenge en un sentido más amplio». (Birmingham City Council, 1993).

Para enfrentar la cuestión, se arguyó que una reevaluación fundamental del Plan de Acción de City Challenge era necesaria. Pero no parecía haber un foro corporativo en que pudiera efectuarse el debate necesario sobre el resultado del programa del City Challenge.

Este dilema fue subrayado en un documento interno de City Challenge, que declaraba:

«Si se han de tomar decisiones prácticas acerca del cambio de un objetivo, ya hace tiempo que las discusiones deberían haberse iniciado. No es, por lo tanto, sólo la Estrategia para la Juventud lo que debe ser visto en este contexto... sino también los Objetivos Estratégicos 3, 7 y 8, que han sido particularmente exitosos en el aseguramiento de gastos y aportación de proyectos prácticos, y en las relaciones con los residentes. Debido a que están tan desfinanciados, se evidencia un caso bien claro a favor del traslado de presupuestos de los objetivos menos exitosos, tales como los de sitios de primera importancia, a los más exitosos, y para favorecer la entrega de servicios en vez de la planificación utópica (Newtown South Aston City Challenge Company, 1993).

En agosto de 1994, nuevamente argumentaron algunos funcionarios del Consejo que las áreas de seguridad comunitaria y de políticas de desarrollo habían sido crónicamente subfinanciadas y dejadas de lado. Al formular las propuestas para estos objetivos, no se les había visualizado como pequeños proyectos independientes. Más bien, el documento con la propuesta original de City Challenge presentada al Gobierno Central planteaba el nombramiento de un Funcionario de Seguridad Comunitaria y un Funcionario de Desarrollo Comunitario que supervisarían una matriz de actividades interrelacionadas dentro del total de áreas del Programa. Así, los asuntos de bienestar social debían quedar integrados a la planificación, diseño y aportación del programa entero.

Por loable que fuera esta propuesta en teoría, nunca se materializó en la práctica. Se podría decir que, dada la forma en que la iniciativa de City Challenge fue desarrollada, era una idea que nunca podría haber sido implementada apropiadamente, debido a un sesgo inherente en pro del desarrollo físico, combinado con el corto plazo permitido por el Gobierno Central para presentar una propuesta (seis semanas) y la necesidad de tomar decisiones a toda velocidad. (Hooten, 1996). Este sesgo causó un programa de acción fragmentado, idiosincrásico y compartamentalizado, en que se crearon objetivos estratégicos sin relación mutua. En consecuencia, los programas de bienestar social solo representaban una colección de pequeños proyectos valiosos, centrados en actividades aisladas, y de poco o ningún impacto en el área total (Birmingham City Council, noviembre de 1993).

Los proyectos de City Challenge, diseñados para combatir áreas específicas de la pobreza y la enfermedad en particular, fueron, en su mayoría, separadas de las actividades centrales de regeneración. Aunque estos proyectos se situaban en la médula de la actividad regenerativa comunitaria, se dio un acuerdo general de que «amontonarlas» en el objetivo de Apoyo Comunal producía una amalgama insatisfactoria de apoyo comunitario y la administración de la City Challenge Company. Como resultado se citó un gasto financiero en el desarrollo comunitario mayor que el verdadero. De hecho, un vistazo objetivo al presupuesto para el apoyo comunitario reveló que, aparte de los costos administrativos de la City Challenge Company, poco o nada se estaba invirtiendo en dicho apoyo. De hecho, el único elemento de ese gasto, hasta el momento, había sido el financiamiento de un Foro Comunitario localmente electo, que se suponía «empoderar» a la comunidad, funcionar como un mecanismo de servicio extra, y proveer un punto focal donde los intereses locales podrían ser articulados. (Birmingham City Council, 1994).

En 1994, un informe de una evaluación interna crítica que efectuó City Challenge sobre este Foro declaró:

- Generalmente, el Ejecutivo del Foro Comunitario y los esfuerzos en pro del desarrollo comunitario de la City Challenge Company aún no presentaban la composición multirracial y multicultural de la comunidad local. Los autores argumentaron que un Foro efectivo debería representar y reflejar las opiniones de las muchas comunidades del área.
- Durante los meses anteriores, el Foro Comunitario había invertido muy poco tiempo en la comunicación con el público. En el futuro, se argumentó, el criterio principal de la efectividad del Foro sería el grado al que pudiera transmitir la idea de que City Challenge era un programa que prometía beneficios a los habitantes del área.
- Existían dudas entre Foro Comunitario y el Consejo de City Challenge acerca de sus roles respectivos.

La crítica del Foro, y, por lo tanto, la involucración local en City Challenge, sugerían, al parecer, que la falta de comunicaciones efectivas era el aspecto central del problema entero. En realidad, el marco de referencia de la política de City Challenge, que se centraba en la infraestructura, y consignaba los asuntos cotidianos de los residentes a la periferia, creaba barreras estructurales a la acción integrada y a la participación pública. Aunque una de las metas principales de la Iniciativa City Challenge es la promoción de nuevas formas de asociación entre las autoridades locales, el sector privado, los cuerpos voluntarios y las comunidades locales, son éstas últimas las que más frecuentemente quedan excluidas del proceso (MacFarlane, 1993). Esto no es sólo consecuencia de una predilección por el redesarrollo físico y económico, ni de las relaciones diferenciales de poder entre las grandes organizaciones públicas y privadas, por una parte y, por otra, los residentes locales, sino que es, además, inherente al enfoque superficial sobre la consulta y participación que a menudo opera en tales asociaciones.

CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

Se puede argumentar que la efectividad de las iniciativas de regeneración y sus arreglos de asociación no deberían evaluarse según el grado en que alcanzan sus objetivos individuales y colectivos. Cualquier evaluación debe considerar, además, cuestiones políticas más amplias, como el grado en que estos mecanismos son exitosos en el logro de objetivos sociales tanto como los físicos y económicos.

Al examinar los objetivos de bienestar social y el rol que juegan las comunidades locales en los procesos de regeneración, varios aspectos claves se destacan. El primero, y, tal vez, el más importante, es el reconocimiento de que si las metas de reducción de barreras, aumento de acceso y promoción de la entrega de servicios integrados, han de alcanzarse, el proceso de toma de decisiones debe ampliarse a los individuos y grupos de las comunidades afectadas. Pero hay que apuntar que si la devolución de la toma de decisiones es vista cada vez más como el modo de dar a los residentes una voz real en la definición de sus necesidades y la entrega de servicios, el proceso no involucra una simple transferencia de responsabilidades de los políticos electos hacia los «activistas comunitarios» marginalizados. Más bien es un intento por ampliar las bases de la toma de decisiones estableciendo asociaciones «reales» que representan todo el espectro de intereses vivos y activos de la localidad tanto como los de los de «afuera» que se preocupan por darles forma a su futuro.

Lo que debe reconocerse en el proceso de involucración de los residentes locales es que ningún grupo solo, organización local o representante comunitario, posee una visión definitiva de las necesidades y aspiraciones del área total.

Esto se evidencia sobre todo en las áreas de población variada, donde la «comunidad» está constituida por grupos como ancianos, progenitores solos, jóvenes, negros y minorías étnicas, o gente con incapacidades, los cuales poseen intereses en común tanto como separados. A pesar del hecho de que el proceso electoral involucra un nivel significativo de representación local y responsabilidades a cumplir (si bien a menudo con un mandato muy pequeño del electorado), los Consejeros representan ante todo a sus partidos políticos, cuyos intereses a veces se separan de los de otros grupos específicos. Los acuerdos de asociación, deben, por lo tanto, reservar espacio para una multiplicidad de ideas que deben ser expresadas y diversas perspectivas a considerar, todas por medio de un proceso que promueva la autorrepresentación de intereses minoritarios. Esto requiere que los profesionales acepten que están allí, principalmente para proveer apoyo a las comunidades locales y no para representar a agentes externos, tales como desarrolladores urbanísticos privados o agencias cuyos intereses pueden abarcar la ciudad o la región. Por lo tanto, los profesionales deben minimizar su rol de guardaportes, el cual restringe la información a los residentes y a los miembros electos por igual, y les da así poderes extraordinarios para establecer parámetros sobre cualquier asunto particular.

Para lograr la devolución de la toma de decisiones y, por lo tanto, para que diversas asociaciones funcionen en la práctica, ciertos criterios básicos deben ser satisfechos. Primero, un grupo de definiciones, metas y objetivos comunes deben ser acordados por todos los socios involucrados, tal que se asegure una base consistente de la cual se deriven proyectos específicos. Lo crucial de este proceso es la necesidad de identificar con claridad quién exactamente deter-

minará la agenda de desarrollo: los políticos, los profesionales, los socios del sector privado, los residentes o una combinación de todos ellos. La naturaleza de esta relación y su evolución tendrá una fuerte influencia orientadora sobre la producción de programas apropiados para las necesidades locales.

Segundo, es también necesario considerar la relación de poder entre los diversos participantes. Esto es especialmente importante cuando los asuntos a resolver sobrepasan las líneas de demarcación tradicionales, donde los intereses individuales puedan oponerse, y donde las necesidades locales requieren respuestas integradas.

Tercero, si bien un sentido de propiedad compartido es crucial para el proceso, también debe existir una clara comprensión de las dificultades implicadas en hacerlo realidad. Estas incluyen:

- Trasladar las organizaciones asociadas de una práctica individual a una de colaboración, pero reconociendo que esto no ocurrirá inmediatamente. Faltará tiempo para cambiar las culturas organizacionales atrincheradas.
- Reconociendo las limitaciones y restricciones impuestas por el Gobierno a las diversas agencias estatutarias, así como las impuestas externa e internamente al sector privado, las organizaciones voluntarias y los grupos de residentes.
- Asegurando que se alcance un reconocimiento común de la primacía de ciertas políticas respecto a tales áreas como la igualdad de acceso y las oportunidades.

Cuarto, en el Reino Unido se ha vuelto costumbre hablar de «consulta» con grupos locales, pero el concepto se ha usado de manera acrítica. Es importante reconocer que la consulta es sólo un método para relacionarse con el público. Mucha confusión respecto a la consulta pública nace de no recordar que de diferentes estrategias nacen diferentes resultados.

El dar/obtener información, por ejemplo, es un proceso de corta duración que da escasa oportunidad al público de definir asuntos a tratar. Cuando esta actividad se efectúa, un factor importante es la motivación que la gente tiene para brindar información. Si se han de dar una serie de reuniones para recoger información, es esencial que las personas perciban que el participar les traerá beneficios. Si no, la cooperación no será sostenida ni se darán percepciones positivas de la iniciativa a desarrollar.

La consulta, por otra parte, implica un diálogo continuo entre la burocracia y el público, para que cada uno aprenda del otro y responda correctamente.

Hay diversos modos de consultar. La elección de método o combinación de métodos debe ser gobernada por las metas específicas del proceso y por

las personas que serán consultadas. Cuando la consulta se enfoca en una comunidad o vecindario particular, esto implica la necesidad de disponer de un rango de enfoques a usar en cualquier proceso de consulta particular; por ejemplo, asambleas públicas abiertas, reuniones con usuarios de centros de Servicio Social o clubes u otros focos de la vida comunal y encuentros o diálogos con los residentes en sus propios hogares. Este último caso es importante debido al peligro que corren los ancianos, discapacitados, mujeres y personas que viven aisladas, de quedar excluidos de las reuniones de consulta más formales. También existe una necesidad fundamental de establecer formas de relacionarse con personas de comunidades étnica o culturalmente distintas que pueden quedar excluidas de los procesos de consulta diseñados para las necesidades del grupo mayoritario.

La participación es una etapa posterior a la consulta, implica la involucración directa de los habitantes locales en las tomas de decisión sobre la planificación, el desarrollo y la aportación de servicios. Como esto significa un fuerte cambio de control desde el profesional a una asociación más amplia tiene hondas implicaciones importantes que hay que reconocer; incluso las limitaciones del proceso participativo. Sin embargo, es de igual importancia para los residentes involucrarse en la determinación de qué actividades principales se han de dar en su vida diaria. Cual sea esa agenda, deberá incluir la participación de los residentes si se han de evitar las acusaciones de involucración «después del hecho». Los tipos y la amplitud de resultados obtenibles, y el calendario en que se darán, deben ser definidos desde el inicio del proceso. Si no, la inacción se convierte en la vía rápida al desinterés y a la insatisfacción.

El grado de participación de los residentes locales variará significativamente puesto que es probable que el número de «activistas» regularmente involucrados será pequeño. Así, es esencial implementar los arreglos de comunicación para que todos los del área estén sistemáticamente informados y puedan informar. Esto no sólo asegurará que la información fluya en ambas direcciones, sino que servirá como parte del proceso de consulta que, a su vez, promoverá mayor involucramiento en los asuntos locales.

Finalmente, se debe reconocer que este proceso de compromiso es dinámico, y que sus ventajas trascienden la entrega de servicios adecuados y mejoras del ambiente físico, pues lleva al desarrollo de la responsabilidad social y el liderazgo local, y mantienen y extienden la democracia. Aún más, el proceso reduce la alienación entre los residentes, destruye el paternalismo profesional, identifica y moviliza recursos comunales, compromete a la comunidad y a otros asociados a la acción y desarrolla el potencial de los individuos y las comunidades.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha argumentado que la introducción de City Challenge y otras iniciativas de regeneración urbana no ha logrado cambiar el énfasis centrado en la regeneración física y económica de la política urbana británica y de su práctica. Detrás de la retórica de una aproximación holística y comunal, los programas de regeneración como City Challenge simplemente han continuado dentro de una perspectiva ideológica que ve la actividad de regeneración liderada por el sector privado como algo inherentemente efectivo y deseable.

A partir del ejemplo del City Challenge de Newtown South Aston, se puede ver que:

- los asuntos de bienestar social quedan marginalizados tanto en términos de recursos como de políticas; y se tiende a crear una fachada de desarrollo y apoyo comunal.
- Las «asociaciones» han mantenido la desigualdad a través de mecanismos internos diseñados para engendrar una representación comunal puramente formal, y no una participación igualitaria y compartida en la toma de decisiones y diseño de agendas.

En tanto que los proyectos piloto de desarrollo físico y económico dominan la agenda de regeneración, y los asuntos de bienestar social sean tratados como puntos secundarios o requisitos agregados, la involucración de los residentes locales probablemente se mantendrá muy limitada, primariamente porque los residentes, a diferencia de otros jugadores asociados, no aportan recursos a la mesa de negociación, son los que probablemente menos se beneficiarán directamente de la actividad de desarrollo, y no tienen ningún interés suyo en juego, al parecer, respecto a los cambios de su área. Su rol se reduce cada vez más a satisfacer los requisitos de «participación comunitaria», tal como son definidos por el Gobierno. Los procesos de consulta actualmente en uso únicamente refuerzan esa perspectiva.

Lo que se requiere es un rediseño fundamental de los mecanismos que buscan revitalizar las áreas urbanas deprimidas. Esto requiere el comprometer a las comunidades en un proceso que establece una relación de socios basada en un acceso más igual y abierto al diseño de agendas y al proceso de toma de decisiones. También se necesita una clara comprensión de que el alivio de la pobreza y de la exclusión social debe estar al centro del proceso de regeneración, y que ésta es la razón primaria de estas actividades. Los Gobiernos locales, regionales y nacionales que omitan de sus consideraciones el bienestar social de fracciones significativas de sus poblaciones lo harán bajo su propio riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRMINGHAM CITY COUNCIL. 1992. *The City Challenge*.
- 1993. *Unpublished Documents*.
- BROWNILL S. 1990. *Developing London's Docklands: Another Planning Disaster?* Paul Chapman Publishing Ltd.
- CENTRE FOR LOCAL ECONOMIC STUDIES. 1990. *First Year Report of the CLES Monitoring Project on Urban Development Corporations*, Manchester.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (DOE). 1994a. *The Single Regeneration Budget Bidding Guidance*, London.
- 1994b. *City Challenge: Partnership's Regenerating England's Urban Areas*, London.
- 1992a. *City Challenge Bidding Guidance 1993-94*, London.
- 1992b. *Press Release*, London.
- HOOTEN S. 1996. *Winners and Losers: A Bristol Perspective*, City 1/2.
- LOFTMAN P. AND NEVIN B. 1994. *Prestige Projects: Economic Renaissance or Myth - A Case Study of Birmingham*, Local Economy.
- MACFARLANE R. 1993. *Community Involvement in City Challenge - A Policy Report*, NCVO Publications.
- MALPASS P. 1994. «Policy Making and Local Governance», En *Policy and Politics*, Vol. 22, Nº 4. 301-312.
- NEWTOWN/SOUTH ASTON CITY CHALLENGE. 1994. *Unpublished Documents, 1993*.
- OATLEY N. 1995. «Competitive Urban Policy and the Regeneration Game», En *Town Planning Review*, Vol. 66, Nº 1.

V

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

CONCLUSIONES GENERALES

Los delegados, representantes de diferentes instituciones académicas, de UNICEF, UNESCO, PNUD, CEPAL, del Banco Mundial y de FLACSO, de organismos gubernamentales y no gubernamentales provenientes de América Latina y el Caribe, Africa y Europa, convocados por el Programa «Gestión de las Transformaciones Sociales» (MOST) de la UNESCO, la Universidad de Utrecht de Holanda y el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Costa Rica —con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Despacho de la Primera Dama de la República de Costa Rica— reunidos en esta Conferencia, desean destacar los siguientes temas, motivo de la convocatoria de la misma.

1. En primer lugar, se ha confirmado que en el marco de los actuales procesos de globalización, a la vez que se consolidan una importante recuperación de las economías y cambios en los procesos productivos, se registran concomitantemente a nivel mundial, un aumento de la pobreza en términos absolutos, así como también marcados cambios en sus principales características, tales como, una mayor heterogeneidad, cambios en su distribución espacial y, como muy bien ha sido señalado en esta misma conferencia, la confirmación de signos alarmantes de persistencia, vulnerabilidad y diversas formas de exclusión social en las diferentes regiones del mundo. Se ha de señalar asimismo, que incluso con sus propias especificidades, estos fenómenos alcanzan también los países desarrollados.

2. En esta misma línea ha quedado claro la complejidad de estos procesos, que configuran en sí mismos, lo que se ha dado en llamar en el seno de esta Conferencia, la «nueva cuestión social». La Conferencia ha sido particularmente sensible a propuestas que incorporen nuevas respuestas para el estudio y tratamiento derivados de la compleja realidad social.

Como ha sido señalado especialmente en la intervención de la UNESCO durante la Conferencia, no es posible, desvincular los problemas de la pobreza de los procesos de democratización, pacificación y desarrollo, estratégicamente traducidas en la promoción de la educación renovada y permanente. En este sentido, ha sido mencionado en repetidas oportunidades durante la misma, la importancia de revisar las definiciones y el manejo del concepto de participación social en los programas y políticas de reducción de la pobreza. Sin prejuicio de caer en alternativas reduccionistas, es posible señalar que en el debate sobre esta cuestión, central a las relaciones entre pobreza, democracia y desarrollo, habría que distinguir al menos, el plano meramente instrumental y el plano político de la participación social.

3. Estas reconocidas complejidades han llevado a la Conferencia a revisar un aspecto de la discusión paradigmática, cuál es la planificación de la política social. Es necesario compatibilizar los enfoques de eficiencia del mercado, con los requerimientos de una planificación basada en la razón comunicativa, en el marco de la intervención de los distintos actores en los naturales contextos, puntos de vista y debate de la sociedad. Dentro de esta línea de análisis, se han de destacar entre otras, las innovaciones presentadas, a la luz de las experiencias hasta ahora recogidas por el Banco Mundial. Se trata de innovaciones interesantes en el proceso de planificación de la asistencia a los países. Con la introducción del «análisis social», del concepto de participación social y el del «árbol de problemas», entre otros, se introduce un mayor reconocimiento de la complejidad de esta misma cuestión social.

En este contexto, se ha reconocido la vigencia de la intervención estatal en las diferentes etapas del proceso de planificación de las políticas sociales.

4. Los avances realizados en materia de medición y utilización de la información en el diseño y ejecución de los programas y políticas de reducción de la pobreza han sido destacados, en especial en los países de América Latina y el Caribe y de África. Sin embargo, la experiencia ha demostrado la necesidad de apoyar los esfuerzos de investigación y análisis, algunos actualmente en marcha, para el estudio de la pobreza y las diferentes formas de exclusión social. En particular se señalan las interesantes propuestas de promover estudios comparativos, los modelos y métodos de medición de la exclusión social y de manera insistente, varios participantes se han remitido a la grave ausencia de los estudios de evaluación en sus distintas versiones y enfoques y especialmente, aquellos métodos participativos de evaluación.

5. La nueva cuestión social requiere entre otras cosas, en el feliz decir de un participante, «una nueva mirada» frente a las realidades de los cambios ya mencionados. Entre ellas, se señala la necesidad de búsqueda de nuevas formas institucionales y organizacionales que articulen los diferentes intereses y actores —a veces contrapuestos— de la nueva política social. Desde África a América Latina se ejecutan nuevas propuestas de política en el mar-

co de procesos institucionales en vía de desmantelamiento, a veces sin percibirse nuevas formas institucionales que acompañen esos procesos. Temas tales como el de la descentralización del Estado y enfoques relacionados con la diversidad cultural, la cuestión étnica y la perspectiva de género, cruciales en los procesos de democratización y eficiencia y por otro lado, caros al presente modelo de políticas, aparecen muchas veces desarrollados en el marco de una gestión típicamente improvisada.

ALGUNAS PROPUESTAS DE SEGUIMIENTO

Los participantes de la Conferencia, reconociendo el espacio de trabajo generado por los distintos investigadores, grupos e instituciones en las diferentes regiones y ante la ausencia de contactos e intercambios más o menos regulares entre los mismos, proponen:

Presentar al Programa «Gestión de las Transformaciones Sociales» (MOST) un proyecto de estudios sobre Pobreza y Exclusión Social, el cuál recogerá las iniciativas y propuestas recomendadas en esta Conferencia. Entre otras, se señala el apoyo a los estudios comparativos, la reflexión y análisis de la llamada «nueva cuestión social» y el concepto de ciudadanía, a la problemática relacionada con el estudio de la gestión urbana y rural de la pobreza, al desarrollo de modelos e instrumentos de medición de la exclusión social, la heterogeneidad, persistencia y feminización de la pobreza, así como la extensa área de estudios sobre la institucionalidad de las nuevas políticas sociales.

El programa aquí propuesto, reconoce entre otros aspectos, la necesidad de incorporar estrategias de trabajo intersectoriales e interdisciplinarias.

Se destaca muy especialmente que una de las estrategias centrales del programa debería considerar el estímulo y la promoción de espacios de interacción entre investigadores de distintas disciplinas, entre distintos sectores de la sociedad: partidos políticos, líderes de organizaciones sociales, empresarios y funcionarios y técnicos del Sector Público.

Un primer paso del programa se refiere a la creación de un Banco de Datos que ayude al mejor conocimiento de los estudios e investigaciones y de las iniciativas de política en el tema.

El programa cubrirá a instituciones, organizaciones e investigadores interesados en Europa, Africa, Asia y América Latina y el Caribe.

Se espera que el Programa MOST, acorde con sus objetivos, concite la adhesión y el apoyo de estados miembros de UNESCO, organismos multilaterales y fundaciones interesadas en el tema.

DE LOS AUTORES

BARRIGA, LUIS; Representante de UNESCO en Puerto Príncipe, Haití. Responsable de la Unidad de Ciencias Sociales.

BRIONES, CARLOS ROBERTO; Coordinador Académico, FLACSO, Programa El Salvador

BUSTELO, EDUARDO; Consultor en Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. UNICEF.

CARPIO, JORGE; Coordinador de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (SIEMPRO).

FRANCO, ROLANDO; Director División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile.

GACITÚA MARIO, ESTANISLAO; Especialista en Evaluación Social, Banco Mundial.

GARCÍA, ANA ISABEL; Directora Ejecutiva, Centro Mujer y Familia, Costa Rica.

GOMÁRIZ, ENRIQUE ANTONIO; Centro Mujer y Familia, Costa Rica.

GORDON, SARA; Jefa del Departamento Académico de Publicaciones, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

GRYNSPAN, REBECA; Segunda Vicepresidenta de la República de Costa Rica.

KRUIJT, DIRK; Cátedra de Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Utrecht.

LUNGO, MARIO; Profesor/investigador Universidad Centroamericana José Siméon Cañas, San Salvador.

MBEMBE, ACHILLE; Secretario Ejecutivo, CODESRIA

MINUJÍN, ALBERTO; Asesor Regional encargado de política social en la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

NOVACOVSKY, IRENE; Coordinadora, Secretaría de Desarrollo Social (SIEMPRO)

OUDE ENGBERINK, GERARD; Director del Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Municipalidad de Rotterdam.

QUINTI, GABRIELE; Director para el plan de acción, CERFE

SCHAECHTER, JOHN; University of Central England Birmingham, Reino Unido.

SCHTEINGART, MARTHA; Coordinadora Latinoamericana, Global Urban Research Initiative (GURY).

SOJO, CARLOS; Investigador de la Sede Académica FLACSO Costa Rica.

ZABALA, MARÍA DEL CARMEN; Profesora asistente, Programa FLACSO - Cuba, Universidad de La Habana.

ZEBALLOS, JOSÉ VICENTE; Coordinador del Proyecto Regional «Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social» del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471