

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

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 Scheingart

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

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).

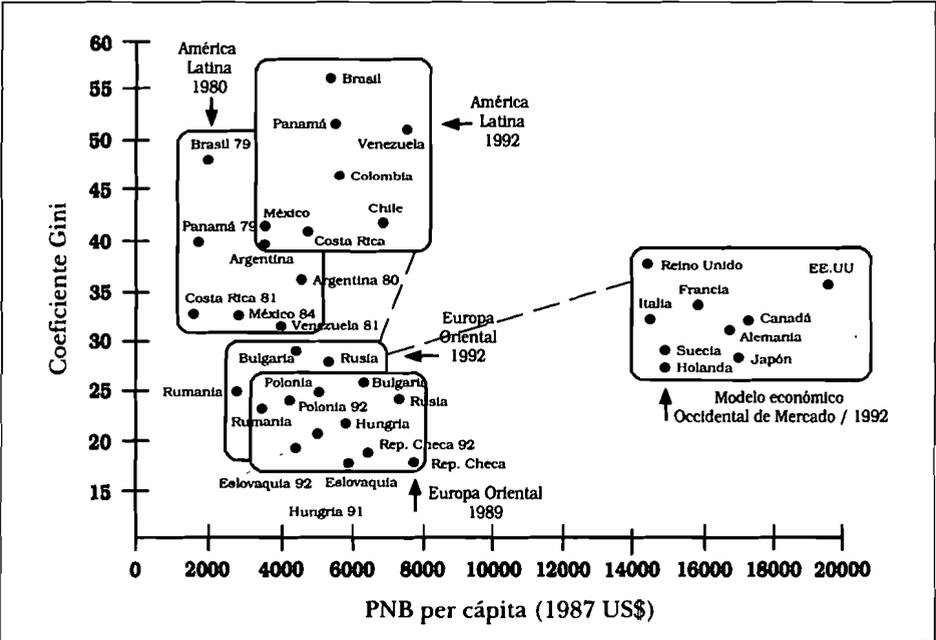
Esta pauta no ha cambiado hasta el presente e inclusive se ha profundizado. Así, Latinoamérica se caracteriza por la poca equidad en la distribución del ingreso. Un análisis de una muestra de 102 países, utilizando estimacio-

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.

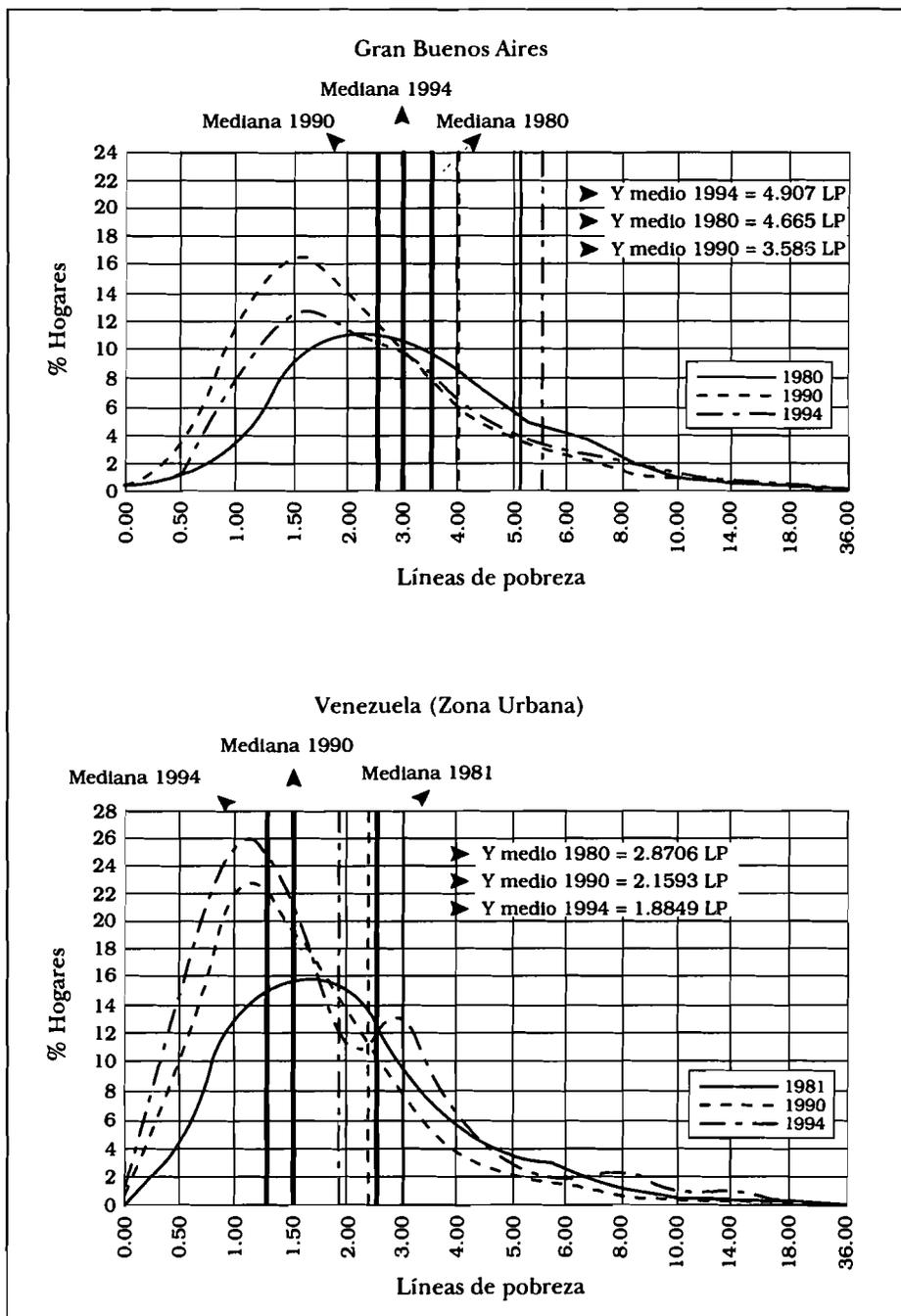
La focalización de los servicios públicos básicos en los más pobres, la privatización de servicios que eran anteriormente subsidiados y el incremento de la carga impositiva relacionada con la tenencia de vivienda, así como el fuerte ajuste del sector público y el aumento de las brechas salariales entre 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.

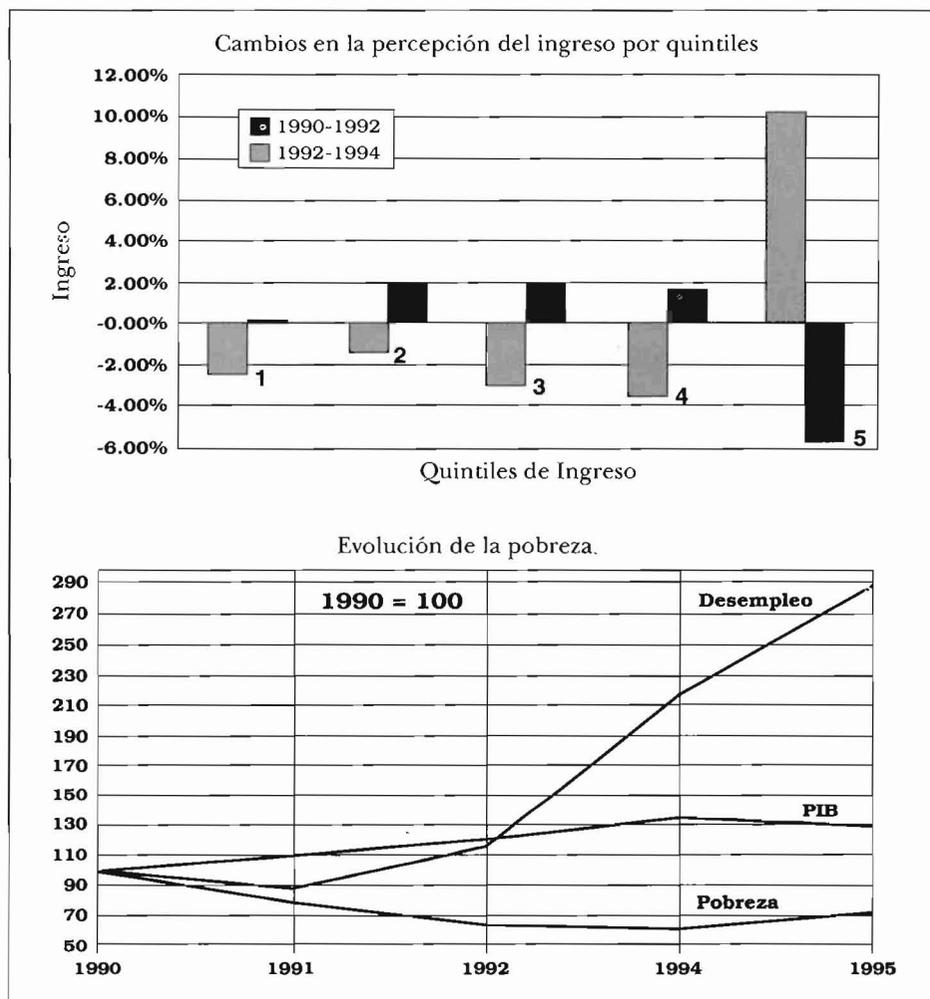
Los comienzos de los noventa han traído un mejoramiento en el ingreso de los hogares en algunos países de la región, pero esta mejora no sólo no ha permitido retornar a una situación similar a la de principios de los ochenta, sino que muestra cambios, en la distribución, que posiblemente se mantengan 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



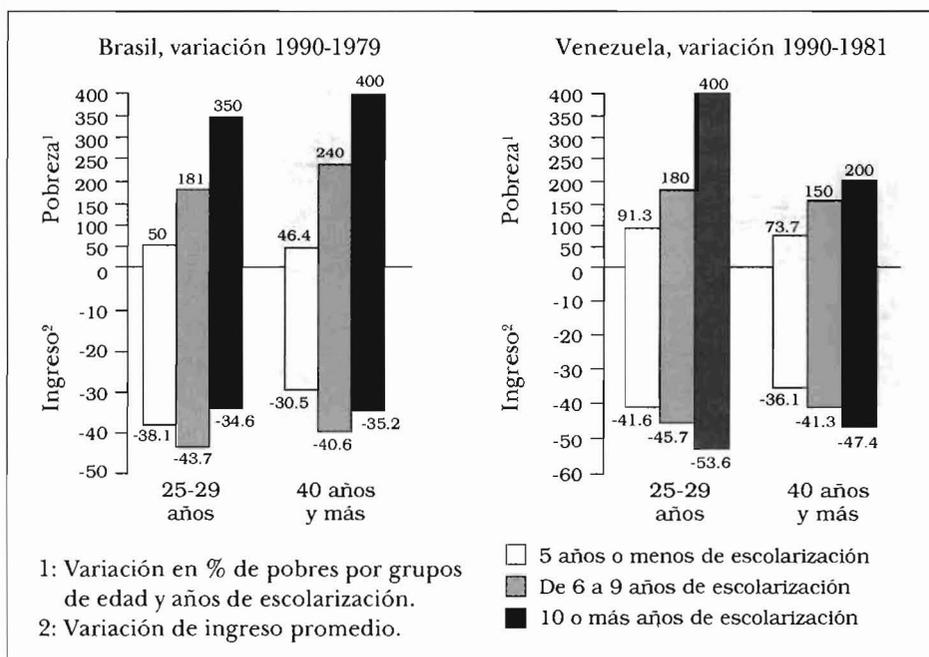
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de Encuestas de Hogares.*

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:

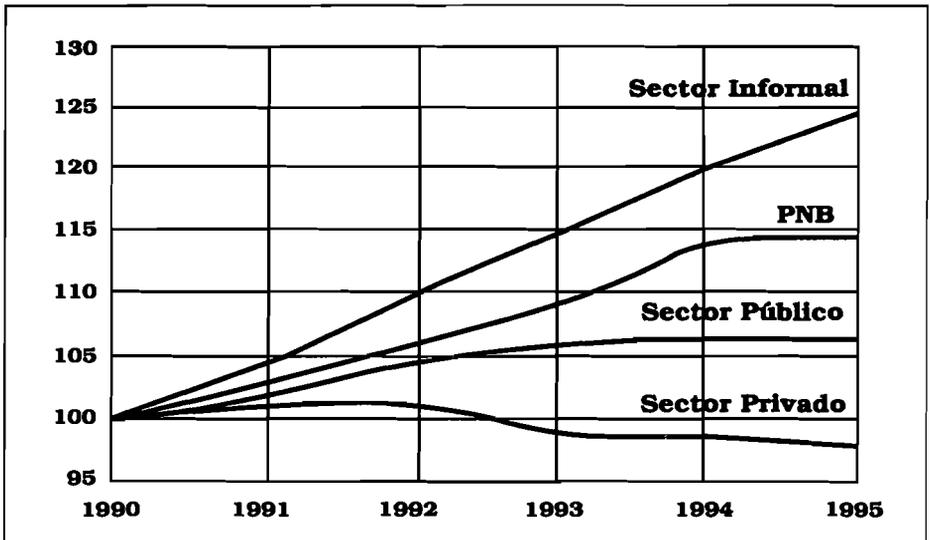
- Se ha diferenciado un sector de empleo de alta productividad, de asalariados con calificación profesional o técnica. Aquí generalmente, aumenta la productividad y el producto pero muy escasamente el empleo.
- Se ha ampliado la brecha salarial y se ha agudizado la concentración del ingreso entre los 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.