

Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

Pobreza, exclusión y desigualdad



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Presentación	9
Pobreza, exclusión y desigualdad	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS	
Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala	73
<i>Priscila Hermida</i>	
Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).	121
<i>Denis Baranger</i>	
Las familias: su papel en la superación de la pobreza	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
 EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL	
Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
La cohesión social en Iberoamérica	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Envejecer en el siglo XXI en América Latina.	223
<i>Paulina Osorio</i>	
La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino	249
<i>Clara Craviotti</i>	

POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA

Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina	303
<i>Juan Ponce</i>	
Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos	317
<i>Valeria Llobet</i>	
Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

Presentación

La amplia y diversa producción académica sobre “Pobreza, exclusión y desigualdad” debatida en el Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales, a propósito del Congreso de FLACSO, se concretó con la presentación de 50 ponencias aproximadamente.

Los trabajos debatidos incluyen abordajes y tematizaciones específicos, propios de la discusión más reciente que caracteriza la deliberación en las ciencias de la sociedad. Enfatizan con particular interés tópicos en áreas de gran diversidad y complementariedad. A la vez, dado el carácter y complejidad multidimensional y multicausal de los fenómenos bajo escrutinio, también aquellos que son relevantes para las sociedades de la región.

Una buena parte de la discusión se concentra en áreas como: pobreza, determinantes e impactos, pobreza y objetivos de desarrollo, desigualdades estructurales y su persistencia, política pública y los problemas de pobreza, situaciones y experiencias de pobreza en poblaciones vulnerables, hambre y cohesión social, entre otras.

Ciertamente la relevancia del eje de reflexión abierto no está dado solamente por su importancia gravitante entre las sociedades y países de la región, sino por la incorporación de algunas especificidades como la fusión entre crecimiento y desigualdad, así como las particularidades de la dinámica del empleo y la lógica heterogénea del mercado laboral.

Junto con ese amplio espectro de abordajes, el debate también aloja y extiende algunos de los tópicos relevantes hacia lo local y observa el rol de

la familia. Este incluye mecanismos de transmisión intergeneracional para documentar la persistencia de ciertos patrones de inequidad que se mantienen y bloquean dinámicamente una perspectiva hacia el desarrollo humano.

En síntesis, existe una rica diversidad de abordajes y tematizaciones que abre sin duda un horizonte renovado para el desarrollo y consolidación regional de las ciencias de la sociedad.

Adrán Bonilla Soria
Director
FLACSO Sede Ecuador

Pobreza, exclusión y desigualdad

Estudio Introductorio

Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar*

La rica y diversa producción académica sobre “Pobreza, exclusión y desigualdad” debatida en el Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales, a propósito del Congreso de FLACSO, se concretó con la presentación de 50 ponencias aproximadamente. Los trabajos incluyeron abordajes y tematizaciones específicos, distintivos de la discusión más reciente que la caracteriza, y enfatizaron sobre tópicos en áreas de una gran diversidad y complementariedad a la vez, dada la complejidad multidimensional y multicausal de los fenómenos bajo escrutinio, particularmente aquellos que son relevantes para las sociedades de la región.

Una buena parte de la discusión se concentró en áreas como: pobreza, determinantes e impactos, pobreza y objetivos de desarrollo, desigualdades estructurales y su persistencia, política pública y los problemas de pobreza, situaciones y experiencias de pobreza en poblaciones vulnerables, hambre y cohesión social, entre otras.

Existen, para comenzar, dos grandes enfoques conceptuales para su tratamiento: el enfoque utilitarista y el enfoque pos-utilitarista. Mientras el primero mide el bienestar por las variaciones del consumo o ingreso per cápita, para el segundo el bienestar es de naturaleza multidimensional e incluye categorías *a la Sen* como capacidades y funcionamientos. Dentro de este ámbito, bienestar y desarrollo, en realidad, forman una unidad te-

* Consultor del Centro de Investigaciones del Milenio, FLACSO-PNUD e investigador asociado de FLACSO.

mática que otorga sentido sistémico a dimensiones como pobreza, exclusión y desigualdad.

Ciertamente la relevancia del eje no está dada solamente por su gravitante importancia entre las sociedades y países de la región, sino por la incorporación de algunas especificidades como la fusión entre crecimiento y desigualdad, así como las particularidades de la dinámica del empleo y la lógica heterogénea del mercado laboral. Junto con ese espectro, el debate aloja y extiende alguno de los tópicos relevantes hacia lo local y observa el rol de la familia e incluye mecanismos de transmisión intergeneracional para documentar la persistencia de ciertos patrones de inequidad. En síntesis, hay una rica diversidad de abordajes y tematizaciones que abre una perspectiva para el desarrollo y consolidación regional de las ciencias de la sociedad.

El procedimiento estándar de la exposición académica, en lo tocante a la competencia investigativa y a la producción de conocimiento nuevo, tiende a explicar y comprender los fenómenos sociales mediante la técnica de la formalización; que incluye la formulación de hipótesis refutables mediante razonamientos lógicos para luego ser sometidas a contrastes empíricos a través de estudios de caso, análisis históricos y comparativos o test estadísticos y/o econométricos. Sobre esa base, se puede constatar un gran avance en el estado de la discusión que, aún siendo incompleto sin duda, traza al mismo tiempo desafíos y derroteros más precisos, dada la naturaleza de búsqueda permanente de legitimidad que caracteriza el debate y discusión académica.

En lo que sigue, en una primera parte, se sitúan algunos de los tópicos centrales del debate pertinente, luego se resume los aportes del grupo de ponencias cuyo texto íntegro forma parte de este volumen y, en la parte final, a manera de conclusión se condensan algunas perspectivas y desafíos.

I

El propósito tematizador del eje propuesto reside en la necesidad de organizar el debate académico alrededor de dos tópicos intelectuales am-

plios: bienestar y desarrollo. La idea es profundizar la fundamentación de la base epistémica y la definición del marco pertinente para la comprensión de la relación entre pobreza, exclusión y desigualdad y, entre estas últimas, con el desarrollo. Se trata, por tanto, de documentar el debate regional sobre esta problemática esencial para América Latina, vinculada con el estado de bienestar y desarrollo de las sociedades que la integran; así como abrir una línea concomitante concentrada en la comprensión sistémica de los procesos de diseño y adopción de políticas en contextos de aplicación específicos.

En perspectiva, el eje temático intenta desarrollar una línea de producción académica permanente, orientada a la construcción y explicación satisfactorias de las distintas relaciones existentes entre pobreza, desigualdad y crecimiento; superando la fragmentación excesiva de considerarlos como dominios de estudio en sí mismos. Su tratamiento especializado y en contexto conduce, obligadamente, a la visibilización de la capacidad del modelo de desarrollo para sostener un estado de bienestar subyacente y para entender las múltiples conexiones que existen en términos de las propias especificidades regionales.

Con el fin de fijar los tópicos relevantes de ese debate, a continuación se identifican dos momentos clave que, a su vez, remiten a ciertas periodizaciones más o menos observables en la región: 1) la teorización que emerge desde la discusión entre economía del desarrollo y economía mercado-orientada y 2) reposicionamiento teórico y nuevas perspectivas, luego del período caracterizado por las llamadas décadas perdidas para el desarrollo.

Entonces, en un primer momento, el debate académico se remite a los estudios sobre los problemas del desarrollo y las distintas teorías sobre la condición de subdesarrollo a la que, sin duda, dio lugar. Los esfuerzos teóricos que se edifican en ese momento surgen, en rigor, al confrontar las construcciones dominantes que provenían del aparato analítico de la teoría neoclásica, de especificaciones sobre la demanda efectiva y el posicionamiento de la categoría deterioro de los términos de intercambio y de la pertinencia de procesos y estrategias sustitutivas e industrialización. Esta perspectiva marca la obsolescencia de la racionalidad en torno al criterio de las ventajas comparativas; principio básico, hasta ese entonces, para la articulación de la región a la economía internacional.

Sin embargo, esta visión para el desarrollo regional empieza a debilitarse a comienzos de la séptima década del siglo pasado. Una serie de cambios y transformaciones sistémicas que ocurren en esos años en la economía mundial, replantean las consideraciones sobre las perspectivas de desarrollo. Con el apoyo de un conjunto de modelos y propuestas que reenfatan el rol asignativo de los mercados, el desafío hacia el crecimiento y desarrollo, empieza a mirarse desde la perspectiva de las ventajas comparativas y desde la financiación en los mercados globales de capital.

Simplificando. Los enfoques en debate, pese a los rasgos distintivos que los caracterizan –estrategias de crecimiento hacia adentro y estrategias de crecimiento hacia afuera respectivamente– privilegian, según parece, las causas próximas del desarrollo; vinculadas a las distintas formas de acumulación de capital físico, humano y tecnológico, como los determinantes últimos para el crecimiento económico. No obstante, confrontados con los resultados, el desempeño económico no ha implicado cambios marcados en la trayectoria de largo plazo de la economía regional, en los términos jerarquizados por las visiones teóricas dominantes. Frente a esta situación, al parecer, la mirada empieza a trasladarse hacia otras perspectivas, incluyendo la importancia de variables sociales, políticas e institucionales.

En este sentido, el planteamiento sobre la satisfacción de las *necesidades básicas* y la tesis de *crecimiento con equidad*, conllevan re-posicionamientos teóricos que, en principio, no llegan a articular una estrategia de crecimiento económico alternativo y sitúa, por tanto, los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida como problemas fundamentales. Ese re-posicionamiento emula una resistencia silenciosa a la devastadora deconstrucción neoclásica de los distintos elementos de las teorías heterodoxas del subdesarrollo que reivindican el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional y la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario.

Asimismo, y dado que desde la mirada convencional el tópico desigualdad no fue explícitamente documentado, no se lo consideraba como factor persistente en los términos del acumulado correspondiente (con-

nidos en la curva de Kuznets). Según este acumulado, en las primeras fases de crecimiento la desigualdad constituye un resultado inevitable que debía crecer hasta alcanzar un nivel de desarrollo suficiente para cambiar inmediatamente de tendencia. El planteamiento sobre desigualdad como etapa necesaria en el proceso de crecimiento empieza, por el contrario, a ser cuestionado por algunos autores que enfatizan los aspectos adversos de la desigualdad sobre el crecimiento y la pobreza¹.

La inclusión del concepto y perspectiva de *capital social* vislumbra nuevos horizontes para la discusión: se asume un rol distintivo respecto de la lista de variables sociales y políticas que la teorización predominante, sustentada en torno a la razón instrumental, desvalorizó en el debate inicial. El capital social se presenta como una categoría que articula la perspectiva alrededor del criterio de la cohesión social².

Según la secuencia expuesta, el abordaje teórico sobre el desarrollo en Latinoamérica, centrado en las estrategias de crecimiento, se presenta como un crítico escenario de deslegitimación de los más influyentes cuerpos analíticos. Al mismo tiempo, los nuevos ítems formulados para la discusión, según parece, aún no garantizan un sustento compacto para una articulación teórica más sólida –un nuevo paradigma– aunque las premisas de las que parten –asociadas a la exigencia de comprensión de las especificidades y los contextos idiosincráticos– aparecen completamente plausibles en el camino de construcción de estrategias de desarrollo diferentes.

Profundizando en el respaldo teórico de los temas “emergentes” –desigualdad, pobreza, cohesión social– se puede decir que, por su propia naturaleza, remiten a una categoría epistémica más abarcante: el bienestar. Su relevancia surge sobre la base de la fusión entre desarrollo económico y progreso social. La *juridificación* del bienestar en términos de derechos humanos, sociales y económicos conforma una línea específica de esta nueva tradición. Mas, el sustento se origina en el pensamiento de autores

- 1 Algunas ideas eran que la desigualdad afectaba negativamente el crecimiento, a través de la disminución de incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.
- 2 El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social, la riqueza de los distintos países (Sotelsek y Margalef, 2007: 6).

y escuelas, como John Rawls, Amartya Sen y la nueva economía política. El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación inicial a la hora de diseñar, normas, reglas y políticas y propone que progresos en el bienestar social solo tienen sentido si se verifica un proceso de movilidad en los más desfavorecidos para lograr la justicia y la equidad. (Sotelsek y Margalef, 2007).

Sen, rebasando el enfoque utilitarista –que cuantifica el bienestar alrededor de las variaciones del ingreso o consumo per cápita– aborda la pobreza desde una perspectiva de las necesidades y de las capacidades: la pobreza es algo más que la carencia de ingresos para cubrir sus necesidades y, en ese sentido, propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza sea la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos. Por último, la perspectiva de la nueva economía política que recupera el enfoque fundacional de la escuela clásica (Smith, Ricardo y Marx), postula que las fuerzas socio-políticas son determinantes importantes del cambio y del desarrollo económico. Rebase así la seria restricción del pensamiento neoclásico que teoriza la economía en un contexto libre de instituciones. Se puede afirmar que la teoría económica libre de instituciones constituye la escuela de pensamiento dominante al menos hasta los años noventa (Alesina, 2007).

Uno de los rasgos críticos que caracteriza el saber académico en la era de la información, se relaciona fuertemente con la exigencia de la relevancia. Muchas teorías elegantemente formalizadas, paradójicamente, pueden “perecer” en el vacío de su propia irrelevancia; una suerte de frustración empírica empaña muchos de los nuevos enfoques. Los análisis se remiten a la línea tradicional, dado que resulta muy complejo medir las cuestiones planteadas desde perspectivas generales; en la medida en que el nivel de información necesaria para medir la evolución del bienestar resulta mucho más reducido y sintético que las propuestas de Sen. La teoría económica intenta relacionar indicadores más específicos con funciones de bienestar social que permitirían entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad.

Emparentado con la argumentación Sen, y más a tono con la tradición del poder jurificado, la categoría exclusión social sugiere una métrica que toma sentido en la imposibilidad de participar plenamente en la so-

ciudad y que se visibiliza en la denegación de algunos derechos sociales. Es decir, claros procesos de desventaja en términos de educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros etc., elementos que sí tendrían una repercusión significativa en la manifestación del bienestar. Esto traducido a líneas de política se refiere a la exigencia de importantes reducciones no ya en los niveles de pobreza, sino de los llamados nichos de exclusión social.

En resumen. Si bien la teoría de cuño liberal da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o *cohesión social*³ que lo permita, las nuevas teorías tratan de encontrar equilibrio entre el ejercicio de los derechos y la lógica privada de los mercados. Desde esta tradición emergió el enfoque del Estado de Bienestar europeo o su adaptación: el Estado desarrollista que financia los gastos sociales con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza. Esto último, en realidad, permite esquematizar a grandes rasgos el debate más reciente entre quienes operacionalizan una línea más convencional y quienes reflexionan de manera innovativa, desde la lógica de la jurificación o desde la hipótesis institucional, la comprensión del desarrollo y del bienestar.

En el primer sentido, una buena parte de la literatura pertinente argumenta –la evidencia empírica parece confirmarlo– que uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza es el crecimiento económico⁴. No obstante, resulta que a la hora de medir las fuentes del crecimiento ya no solo se considera el aporte del capital físico y humano, sino también otras formas de capital –natural, social e institucional– por lo que la discusión no reproducirá el punto de partida original. La acumulación implicará otros aspectos aparte del funcionamiento de los mercados.

A partir del concepto de exclusión o indigencia, se considera relevante el rol de las políticas sociales; en tanto se evidencia una causalidad múltiple que vincula los efectos de esas políticas no solo sobre la exclusión so-

3 Se puede entender la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad.

4 Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido. Tomando como base \$200 de 1970 la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950 a un 13% en 1995 y, en términos absolutos, cerca del 40%. Si se excluye China la situación no es tan pronunciada (Sotelsek, et. al. 2007: 8-9).

cial, sino también sobre el crecimiento económico. En este panorama, el diagrama de efectos resulta más complejo. En la misma línea, al insistir sobre la desigualdad se puede repositionar la distinción entre la distribución primaria del ingreso (que resulta del funcionamiento de la economía) de la distribución secundaria (que resulta luego de aplicar transferencias e impuestos).

Según la evidencia a disposición, en general, el énfasis en el crecimiento recrea la tensión entre pobreza y distribución del ingreso: no son problemas que van de la mano. El razonamiento sostiene que los procesos de reestructuración productiva de la región determinan que el empleo crezca menos que la población económicamente activa, que los nuevos puestos de trabajo se concentran en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones constituye un rasgo concomitante.

Una explicación a este fenómeno es que la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más calificados, lo cual implica re-localizar la producción y, por lo tanto, la demanda laboral se hace más elástica disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otra explicación reside en que las economías de escala y el financiamiento internacional hacen que las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores; por lo tanto, utilizan de forma intensiva mano de obra calificada.

En suma, si el crecimiento disminuye la pobreza al tiempo que genera desigualdad, entonces es necesario introducir elementos que permitan catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso: la era de apertura comercial debe ser acompañada de un mayor gasto público social para atenuar las tensiones distributivas. En el caso de los gastos en educación, se postula que una mayor asignación de recursos hacia la escolaridad permite mejorar la distribución del capital humano y por tanto incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo (Sotelsek et. al., 2007: 11-12).

Se infiere de esto último un relevo de las reformas de primera generación según las cuales junto a la mejora de la eficiencia de los mercados se busca la introducción de nuevos criterios de racionalidad instrumental y de información transparente en la provisión de los servicios, incluyendo

los servicios sociales, a través de la participación de agentes privados y de una nueva modalidad de ayuda estatal –orientando los subsidios a la demanda en lugar de subsidios a la oferta.

En el segundo sentido, aunque la hipótesis institucional no constituye una propuesta de ruptura epistémica, sin duda modifica la jerarquía de causalidad: el factor decisivo de desarrollo residiría predominantemente en la forma de organización y de gobierno de las sociedades.

Sociedades que parten desde situaciones y patrones de inequidad extrema configuran instituciones pro-élite que restringen las oportunidades socioeconómicas, limitan la provisión de bienes públicos y vuelven persistente la desigualdad y el bajo crecimiento. Los estados ineficientes que frenan el crecimiento –sustentados en un pacto entre élites económicas y políticas– minimizan los ingresos públicos de base progresiva, desalientan la inversión pública y privada y, sobre todo, modifican la composición del gasto público en una dirección opuesta a la extensión de oportunidades.

En aquellas sociedades caracterizadas por procesos de inequidad extrema, la estructura institucional frecuentemente produce incentivos pro-élite que, junto a la prevalencia de un conocimiento limitado sobre los asuntos públicos, acrecentan la eficacia de los grupos de presión, que son usuales en ese tipo de colectividades. En general, las preferencias de los grupos más organizados, las élites económicas y políticas prevalecen en contextos de fuertes inequidades socio-económicas, al privatizar beneficios hacia arriba, junto a una privación de oportunidades hacia abajo. Esa lógica, incrustada en la estructura institucional, sería la responsable de la situación de bajo crecimiento e inequidades que persisten a lo largo del tiempo.

En situaciones en las que el entorno socioeconómico genera rentas al agente que “se desvía”, la eficiencia económica resulta excepción. En general, la condición *Estado ineficiente* resultaría de la coalición entre élites económicas y políticas, mediante la utilización de la “técnica patronazgo”; según la cual los grupos elitarios minimizan políticas redistributivas y de provisión de bienes públicos, induciendo un comportamiento ineficiente a la estructura estatal. Una estructura de ese tipo, crea rentas extra disponibles para la élite política –que es la que controla el aparato burocrático– con relación al nivel óptimo que se generaría bajo una situación de efi-

ciencia colectiva. El efecto generado por la coalición se vuelve permanente ya que no solo se elige una estructura ineficiente, sino que además se crea clientelas-apoyo para mantener la situación de statu quo (Acemoglu, 2006: 2).

II

El contenido del presente volumen reproduce una parte del debate documental, discutido a través de ponencias durante el Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales. Se ha seguido este orden: un primer bloque compila varios trabajos que versan sobre pobreza, determinantes e impactos; un segundo, recoge varias ponencias que tratan los tópicos exclusión y cohesión social, y, un tercer bloque, incorpora investigaciones sobre política pública y pobreza.

Un doble criterio guía la selección e inclusión de los trabajos que se reproducen en este volumen. Por un lado, está el procedimiento de formalización junto a los contrastes empíricos seguidos –ya sea a través de estudios de caso, análisis históricos y comparativos, y test estadísticos y/o econométricos–; por otro, el criterio de relevancia del tema investigado para el enriquecimiento conceptual del debate regional.

Pobreza, determinantes e impactos

En el estudio sobre *Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?* los autores Rosalía Cortés y Fernando Groisman se proponen evaluar el papel que ha tenido el comportamiento laboral de jefes y cónyuges de hogares de bajos ingresos en la reducción de la pobreza. La pregunta que se procura responder es si la reducción de la pobreza está asociada a la participación económica de cónyuges mujeres. El trabajo plantea la comparación en dos períodos de crecimiento económico: 1996-1998 y 2004-2006. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos correspondientes al conjunto de los aglomerados urbanos del país.

El análisis efectuado confirma que el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza. Este resultado es válido para 1996-1998, cuando la pobreza se redujo marginalmente, como para la etapa 2004-2006 en que la reducción fue sensiblemente mayor. Otros factores, como el aumento de los salarios e ingresos laborales de los jefes de hogar parecen haber tenido una importancia mayor. Un resultado especialmente importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no tendría ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menores recursos.

Siguiendo la línea de investigación sobre pobreza y determinantes, Luis Beccaria y Roxana Mauricio, a través del título *Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política*, analizan la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires. En particular, identifica el impacto de diferentes eventos asociados a las entradas y salidas de la pobreza. Los datos provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los resultados muestran que los eventos relacionados con el mercado de trabajo son los de mayor importancia en lo que respecta a las transacciones entre la situación de pobreza y no pobreza; debido tanto a su mayor frecuencia, como a su alto impacto sobre los ingresos familiares. Por el contrario, los eventos de carácter demográfico parecen tener escasa relevancia en la dinámica de la pobreza. A partir de los resultados alcanzados, se sugieren algunas recomendaciones de política tendientes a reducir los impactos negativos que la inestabilidad ocupacional y de ingresos tienen sobre el bienestar de los hogares.

La ponencia titulada *Transmisión intergeneracional de la educación: género y etnicidad en Guatemala* concede a la autora, Priscila Hermida, importantes hallazgos. Se sugiere que existen razones suficientes, según las cuales altos niveles de inequidad y la estratificación prevaleciente pueden contribuir a una gran persistencia en la transmisión intergeneracional de las oportunidades. El trabajo describe la transmisión intergeneracional del logro educacional en Guatemala, a través del grado de regresión de la media de escolaridad de los niños, comparada con la media de escolaridad de sus padres que se interpreta como una medida de equidad de oportunidades en esa sociedad.

El enfoque extiende el marco de análisis para el estudio del proceso intergeneracional en los países en desarrollo, al incluir etnicidad y género como factores asociados con ese proceso. Los resultados demuestran que los logros académicos muestran una alta persistencia de generación en generación entre la población indígena y las mujeres.

Por su parte, José Vivero y Carmen Porras mediante el tema *Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina*, argumentan que no puede conseguir la cohesión social sin antes terminar con el hambre en la región. Se presenta un estado actualizado del hambre en la región, en el que se constata que el acceso a alimentos emerge como el problema más acuciante. Se presenta una serie de elementos que están favoreciendo el posicionamiento político del combate al hambre en las agendas nacionales, dentro del escenario creado por la “nueva ruralidad”. Se propone una serie de acciones a nivel nacional e internacional para incorporar la erradicación del hambre en un “Pacto de Cohesión Social” a nivel nacional, entre las que figura el diálogo entre sectores para que la lucha contra el hambre sea considerada una política de Estado; que implique una mejor ayuda, materializada a través de apoyo presupuestario y canje de deuda por alimentación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber de manera eficiente los recursos adicionales y Cooperación Sur-Sur. Este trabajo propone que las “políticas de Estado” contra el hambre se articulen en torno a una “doble vía”. Una vía rápida que asegure un umbral de protección mínimo para los ciudadanos, garantizando el derecho a la alimentación y una vía lenta, estructural, para crear institucionalidad que asegure una sostenibilidad de largo plazo en la lucha contra el hambre.

La desigualdad es revisada desde algunas perspectivas, sobre las cuales se traducen estrategias en el ámbito de las políticas sociales. En este sentido, la propuesta abarca temas de acceso a la tierra, educación, programas de transferencia monetaria, oportunidades de adolescentes y adultos mayores, así como aspectos referentes a expectativas de la gente y de exclusión social que se manifiestan en la ampliación y/o reducción de las desigualdades entre los grupos.

Denis Baranger, autor del trabajo *Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones*, argumenta que duran-

te la segunda mitad del siglo XX los conflictos por la tierra estuvieron relegados a áreas marginales en Argentina. Este es prácticamente el único país de América Latina en el que no existió ningún tipo de reforma agraria, lo cual de por sí ya es revelador de la importancia que revistió la explotación agrícola familiar, propia de un desarrollo capitalista a la americana. Distinto es el caso de los ocupantes de tierras privadas en la Provincia de Misiones, que se analizará dentro del contexto agrario regional e internacional. La presentación de algunos datos para caracterizar en términos de tipos agrarios a los ocupantes de tierras privadas, permitirá fundamentar su diferencia con respecto al conjunto de los agricultores de Misiones y a la vez poner en evidencia su composición heterogénea. Luego, se considerará la dimensión político-ideológica de los procesos de ocupación, mostrando el papel que han jugado las ONG, insistiendo en una ideología campesinista para la movilización de los ocupantes en pos de la reforma agraria.

En el artículo *Las familias: su papel en la superación de la pobreza*, Luz María López Montaña hace parte de una tendencia de cambio de los análisis sobre pobreza. En ella se privilegia el punto de vista cualitativo y se coloca en el centro a las familias y su habilidad para construir capacidades a través de las generaciones. Las familias constituyen un espacio privilegiado para el cambio, en el cual cada generación entrega un acervo de experiencias, costumbres y valores con los cuales habitar en sociedad. De esta manera, cada hombre o mujer hará uso de las oportunidades, habilidades y recursos para generar, reconstruir-construir-deconstruir su mundo cotidiano y no solo en lo respecta a su inventiva o creación. El conector con el enfoque de capacidad es la propia historia individual y familiar, lo que hacen por sí mismas y lo que propician mediante el apoyo externo.

Exclusión y Cohesión social

En el trabajo *Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?* Daniel Sotelsek y Leonor Margalef, sitúan el debate conceptual en la relación de la trilo-

gía propuesta, con el objeto de señalar la causalidad de los procesos de pobreza en América Latina, a partir de la discusión sobre el crecimiento económico y la desigualdad. Se muestra, además, que muchas veces existen diferencias conceptuales que no se abordan adecuadamente (por ejemplo cuáles son los juicios de valor a la hora de medir la línea de pobreza) y tampoco se presta mucha atención a las técnicas de medición. Para este análisis se tiene en cuenta la realidad de la región, definiendo un marco adecuado para entender la cohesión social, tanto en términos absolutos como relativos, mostrando la influencia del capital social.

El ponente Martín Hopenhayn, con su trabajo *Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia*, define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social; como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores que tienden a solidarizar con otros y respaldar la institucionalidad democrática.

En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina; entre los que destacan: la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales. El panorama es contradictorio. Se observa, en países de la OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos, disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones); pero la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo lo cual merma la confianza en instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohesión social que de manera progresiva permita conciliar la dimensión objetiva con la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Con el título *La cohesión social en Iberoamérica*, los autores Tomás Mollo e Isabel Rodríguez fomentan y propician el debate sobre la problemática multifactorial que comprende la cohesión social. En el marco de esta contribución al debate, el documento formula propuestas concretas en algunos de los sectores clave de las políticas públicas nacionales que, mediante una serie de reformas, tienen una capacidad de repercutir favora-

blemente en otros. Una acción contundente del Estado en salud, en educación, en protección a colectivos vulnerables o dependientes, en empleo y en fiscalidad es clave; a la vez que se profundizan aquellos mecanismos de participación y control ciudadano, que fortalece la transparencia y eficiencia de las instituciones del Estado.

El trabajo sobre *Envejecer en el siglo XXI en América Latina* de Paulina Osorio se insiste en el tópico exclusión. Si observamos la realidad actual de América Latina, nos daremos cuenta que esa diferenciación de funciones en razón de la edad y sus características, son muchas veces un factor de exclusión más que de privilegios y derechos para numerosos hombres y mujeres. La ponencia invita a mirar reflexiva y críticamente el proceso de envejecer en nuestra región en el presente siglo.

Así mismo, con la ponencia intitulada *La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil*, la autora Silvana Aparecida Mariano propone una reflexión alrededor del derecho de la política de ayuda social en Brasil. Se toma a la familia como la unidad de referencia para analizar sus implicaciones y problemas y se piensa en la ciudadanía desde el punto de vista del individuo como sujeto del derecho. Se defiende que la determinación de establecer los derechos de los beneficios asistenciales como un derecho de la familia, contribuye a re-privatizar la cuestión social, responsabilizando a la familia primeramente y después al Estado. En este marco, se vuelve frágil la noción del derecho individual, con implicaciones diferentes en hombres y mujeres. Como base empírica de análisis, el estudio recorre el Programa de la Bolsa de la Familia, del Gobierno federal brasileño.

En el trabajo de Clara Craviotti de *Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino* se argumenta que en Argentina, así como en otros países latinoamericanos, se verifica la conformación de agentes productivos agrarios sin antecedentes previos en la actividad agropecuaria; rasgo que da cuenta de una creciente interrelación rural-urbana, así como del incremento de la heterogeneidad social agraria. En efecto, este conjunto de “nuevos agentes” engloba situaciones de búsqueda de alternativas de inversión o de revalorización de aspectos vinculados al “estilo de vida”; así como también dirigidas a la generación de ingresos necesarios para el sustento fami-

liar. La ponencia se centra en este último grupo de agentes: sujetos sociales vulnerables que, sobre la base del control de un capital relativamente reducido, encaran “microemprendimientos” de base agropecuaria orientados al mercado.

Pobreza y Política Pública

Los autores Jorge Buzaglo y Álvaro Calzadilla, en el título *Hacia un nuevo consenso: estrategias de reducción de pobreza para Bolivia (Towards a New Consensus: Poverty Reduction Strategies for Bolivia)*, argumentan que el Consenso de Washington puede ser visto como un enfoque de política compatible con la fase recesiva de largo plazo. Un nuevo consenso para una fase expansiva prolongada puede construirse alrededor de objetivos como autonomía de política, cambio estructural y justicia distributiva. Un modelo que formaliza estos objetivos se aplica para analizar estrategias de reducción de pobreza para Bolivia, junto a políticas de reducción de deuda externa, de inversión y de distribución de ingresos.

El trabajo de Juan Ponce sobre *Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina* realiza un análisis de la evolución de las políticas sociales en América Latina en las últimas décadas. Para ello, en una primera parte, se revisa los modelos de políticas sociales aplicados en la región durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones. Allí se analizan las ventajas y desventajas de dichos modelos. Luego, se presentan las nuevas formas que toma la política social durante los procesos de ajuste y estabilización macroeconómica de los años ochenta. En esta sección, se trata de resaltar ventajas y desventajas. Se analiza, en ese contexto y de manera específica, la experiencia latinoamericana en relación a los programas de transferencia monetaria condicionada como un nuevo elemento constitutivo de la política social.

Con la ponencia *Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos*, Valeria Llobet desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios. Estas reflexiones forman parte de la investigación *Los*

discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes. Es un estudio de planes y programas contextualizados en su medio de implementación y un análisis de los discursos y prácticas de los actores que sigue un modelo “espiralado”. Este supone que el nexo entre los planes, los programas y los sujetos está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía.

Por su parte, Gustavo Pereira, con el título *Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales*, sostiene que dichas preferencias se generan a través de un proceso de asimilación de las creencias y los deseos a las posibilidades reales que alguien tiene. Este es un proceso no consciente que tiene por meta la reducción de la frustración que se experimenta al tener deseos que no pueden satisfacerse. Las políticas públicas que se dirigen a sectores de marginación endémica y pobreza estructural, deben manejar este tipo de preferencias, dado que exigen un tratamiento diferencial si es que se pretende que tales políticas sean exitosas. La implementación de estrategias que incluyan las preferencias adaptativas en el diseño de políticas públicas, demanda que se expanda la autonomía del sujeto para modificar este tipo de preferencias. Por otra parte, como las preferencias adaptativas surgen como una estrategia de reducción de la frustración y el incremento del bienestar, se deberá manejar esta lógica de pérdida e incremento de bienestar para el diseño de políticas públicas. En este sentido, la expansión de la autonomía debe incluir compensaciones en bienestar que tengan por objetivo que el afectado no recaiga en la generación de preferencias adaptativas.

III

La mayor parte de la discusión centra el debate, con un mayor o menor énfasis, en la contestación de la teoría que prioriza el crecimiento, siempre y cuando exista un clima de estabilidad o cohesión social que lo permita. La reflexión se afina en una perspectiva vinculada a las teorías que tratan de encontrar equilibrios sostenibles entre el ejercicio de los derechos y la lógica descentrada de las economías modernas. Esta orientación en el de-

bate, según parece, afianza un contenido metodológico para la producción de conocimiento que va hacia lo multi y transdisciplinario, y refuerza la pertinencia de los contextos específicos de aplicación como exigencias fundamentales.

Esa infraestructura intelectual, que se configura en el contexto del debate de las ciencias de la sociedad en la región, genera competencias para un diálogo e interpelación más sistemático sobre otras perspectivas, como la de la hipótesis institucional. Sus construcciones alojan niveles acentuados de formalización –con base en los avances y desarrollos vinculados a la teoría de juegos moderna, la economía de la información, modelos principal-agente, la teoría de costos de transacción– que se alejan de la teoría económica convencional, recuperando el enfoque fundacional que parte del análisis bi-direccional entre economía y política.

Bibliografía

- Acemoglu D., Ticchi D., y Vindigini A. (2007). *Emergence and Persistence of Inefficient States*. <http://econ-www.mit.edu/files/2215>
- Alesina, A. y Perotti, R. (1994): The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature. *World Bank Economic Review*, 8 (3): 351-372.
- Alesina Alberto, (2007) The choice of institutions. Munich Lectures 2006. [http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/Files/the choice a/institutionsAA.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/Files/the%20choice%20of%20institutionsAA.pdf)
- Atkinson, A.B: (1983), *The Economics of Inequality*. Oxford University Press.
- Azqueta, D. y Sotelsek, D. (2007). *América Latina: un modelo de desarrollo agotado*. Ekonomiaz, (en prensa).
- Berry, A. (2003): Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. *Revista de la CEPAL* N.º 79: 101-115 Abril.
- Deaton Angus (1997). *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

- Iglesias, E. (2006). El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL* N.º 90: 7-15.
- Olson Mancur “La Lógica de la Acción Colectiva en Saiegh y Tommasi (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires. Eudeba.
- Ottone, E. (2007). Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas-CEPAL-AECI-SEGYP.
- Ponce Juan (2008) (ed.). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (estudio introductorio), Quito: FLACSO (en prensa)
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Sen, A. (1973) *On Economic Inequality* Oxford University Press. UK
- Solimano, A. (2005). Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista de la CEPAL* N.º 87: 45-60. Diciembre.
- Sotelsek D. y Margalef L. (2007). *Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina. ¿Qué se necesita para la cohesión social?* Quito: Flacso (en prensa).

**Pobreza,
determinantes e impactos**

Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?

Rosalía Cortés*

Fernando Groisman*

Resumen

Este trabajo se propone evaluar el papel del comportamiento laboral de jefes y cónyuges de hogares de bajos ingresos en la reducción de la pobreza. La pregunta que se procura responder es si la reducción de la pobreza está asociada a la participación económica de cónyuges mujeres. El trabajo plantea la comparación en dos períodos de crecimiento económico: 1996-1998 y 2004-2006.

Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, correspondientes al conjunto de los aglomerados urbanos del país.

El análisis efectuado confirma que el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza. Este resultado es válido para 1996-1998, cuando la pobreza se redujo marginalmente; también para la etapa 2004-2006 en que la reducción fue sensiblemente mayor. Otros factores, como el aumento en los salarios e ingresos laborales de los jefes de hogar, parecen haber tenido una importancia mayor. Un resultado especialmente importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no tendría ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menos recursos.

* CONICET-FLACSO, rcortes@fibertel.com.ar

* CONICET-UNGS fgroisma@ungs.edu.ar

Presentación

Este trabajo se propone evaluar el papel que ha tenido el comportamiento laboral de jefes y cónyuges de hogares de bajos ingresos, en la reducción de la pobreza durante dos cortos períodos de alza del ciclo económico. Estudios recientes plantean, desde distintos enfoques, que el trabajo de la mujer es central para el descenso de la pobreza. Por ejemplo la Cepal estimó que, en América Latina, si se excluyera de los ingresos familiares el aporte que realizan las cónyuges mujeres la pobreza se incrementaría entre 10 y 20 por ciento. Coinciden con esta visión Abramo y otros (2000: 26) al plantear que “el ingreso de la mujer es crucial para la reducción de la pobreza. Según estudios en la región, el aporte de las mujeres ha permitido a numerosos hogares superar la línea de pobreza”. Otros autores han mostrado que, ante una caída en los ingresos del hogar, la incorporación de las mujeres a la actividad económica tendría un efecto compensador o cuanto menos disminuiría los efectos perjudiciales de ese impacto adverso sobre el bienestar. Así lo sostienen Glick y Sahn (2001).

Para el caso argentino en particular, se ha constatado que en períodos recesivos, cuando aumentaba el desempleo y caían los ingresos laborales, aumenta la participación económica de las cónyuges mujeres (Paz: 2006; Cortés: 2004; Cortés, Groisman y Hoszowski: 2004). Precisamente, la mayoría de las investigaciones se ha dedicado al análisis del desempeño laboral de cónyuges, y otros miembros del hogar con bajos niveles de participación en la actividad económica, en los períodos de contracción económica. Sin embargo, es sustantivamente menor la producción en torno a estos temas cuando se atraviesa una fase expansiva. En esta última preocupación se enmarca este documento. Específicamente, se pretende aportar evidencias sobre el papel que ha tenido el empleo de cónyuges mujeres en la salida de la pobreza en dos períodos de crecimiento. La idea de la que parte este trabajo es que la posibilidad de que las cónyuges mujeres en hogares de bajos recursos puedan compensar el desempleo y/o los bajos salarios de los jefes varones, está limitada por distintos factores: por las características de la fuerza de trabajo femenina en esos hogares (bajo

nivel educativo y de calificación, poca experiencia laboral); por la inadecuación de la oferta estatal gratuita de instituciones de cuidado infantil, y por la escasez de demanda laboral dirigida a esos sectores, la baja dedicación horaria y los bajos salarios vigentes en las ocupaciones “posibles”.

El trabajo examina la participación económica, el empleo y la contribución al ingreso familiar de jefes y cónyuges, y su impacto sobre el nivel de ingreso y de pobreza de los hogares durante 1996-1998 y 2004-2006. Se plantea como un primer paso para en trabajos posteriores dilucidar si la reducción de la pobreza en Argentina estuvo asociada a la participación económica de cónyuges mujeres.

La primera sección presenta evidencia descriptiva acerca de los cambios en el nivel de actividad en ambos períodos; la variación de las tasas de pobreza para distintos tipos de hogares; la contribución de cónyuges mujeres a los ingresos de los hogares y la participación de estas en el mercado de trabajo en hogares pobres y no pobres. La segunda sección examina los factores que inciden en la salida de la pobreza, focalizando el análisis en la contribución de jefes de hogar y cónyuges en ese proceso. Finalmente se presentan algunas reflexiones.

Incidencia de la pobreza e inserción económica de cónyuges mujeres

Entre 1996 y 1998 inmediatamente después de la crisis “tequila”, el PBI creció un 13% impulsado por la expansión de la construcción y los servicios. Entre 2004 y 2006 durante la recuperación post devaluación, el PBI creció 22%; los sectores con mayor dinamismo fueron: construcción, manufactura y comercio (Cuadro 1).

Año	Industria	Construcción	Comercio	Fin y serv mod	Otros serv y serv dom	PIB
1996	103	101	105	115	106	109
1997	113	117	116	124	116	117
1998	115	128	119	132	120	122
2004	109	109	104	116	125	118
2005	117	131	114	125	137	129
2006	127	156	123	135	147	140

Fuente: INDEC

En ambos períodos, creció la ocupación urbana total: el 11,5 por ciento en el primero¹, y 14,5 en el segundo. El crecimiento del empleo asalariado tuvo un nivel similar: 14,5 y 15,5 por ciento, respectivamente. En cambio, los dos períodos se diferenciaron en la dinámica de creación de empleo registrado; en el último creció más el empleo registrado que el no registrado, si bien el empleo no protegido se mantuvo en niveles superiores a los de la etapa anterior². Además, durante la recuperación 1996-1998 prácticamente no aumentaron los ingresos laborales, por lo que el impacto de la mejora en el empleo sobre la incidencia de la pobreza fue casi nulo. Por el contrario, el contexto del mercado de trabajo –aumento del empleo e ingresos– entre 2004 y 2006 favoreció la reducción de la pobreza, que cayó 10 puntos porcentuales.

El Cuadro 2 ilustra la evolución de la pobreza en distintos tipos de hogares. A la salida de la convertibilidad, casi la totalidad de los hogares ubicados en el 30% inferior de la distribución del ingreso familiar per cápita era pobre (92,8 por ciento); en el 2006, lo era un 60%. Por otra parte, el cuadro también muestra que el impacto de la recuperación fue limitado entre los hogares receptores del plan Jefes, entre los cuales la pobreza

1 Datos en Ministerio de Trabajo, www.observatorio.net Fecha de visita al sitio: 15 de junio de 2007.

2 Años 1996, 1998, 2003, 2006 % asalariados/pea 71.6, 71.7, 73.6, 75.6 % asalariados registrados 68.1, 62.7, 50.2, 57.1 respectivamente

caía en 16,7 puntos porcentuales manteniéndose 2/3 partes los hogares en esa condición.

En ambos períodos los hogares con mayor incidencia de pobreza eran aquellos con jefa mujer e hijos, y aquellos en que el jefe estaba desocupado, es decir, los hogares con menos proveedores de ingresos. Entre 2004 y 2006 la pobreza se redujo fuertemente en esos hogares. Pero además la pobreza cayó sobre todo entre los hogares nucleares completos, con jefe varón, cónyuge e hijos.

	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
Total de hogares	21,9%	21,1%	29,8%	19,2%
Composición de los hogares unipersonales	5,5%	6,4%	10,0%	7,5%
Con cónyuge mujer sin hijos	13,9%	11,8%	17,9%	8,9%
Con cónyuge mujer con hijos	33,8%	32,0%	43,5%	27,8%
Con jefa mujer e hijos	39,8%	41,6%	56,8%	41,8%
Resto de hogares	14,7%	13,7%	23,7%	16,1%
Con jefe desocupado	57,0%	53,2%	64,5%	52,9%
Con jefe ocupado	19,7%	20,0%	29,7%	18,1%
Jefe con baja educación	28,7%	28,0%	41,5%	28,5%
Jefe con alta educación	8,0%	8,5%	13,7%	7,6%
Jefe varón	23,7%	22,2%	30,6%	18,8%
Jefa mujer	16,6%	17,9%	28,0%	19,9%
Sin niños	11,2%	10,3%	16,4%	9,9%
Con un niño	22,7%	22,1%	34,1%	20,2%
Con más de un niño	42,9%	42,2%	56,9%	40,4%
Con plan de empleo	n/a	n/a	78,6%	61,9%
Con cónyuge ocupada	14,8%	13,4%	19,6%	12,2%
Pertenciente al 30% más pobre	67,7%	66,5%	92,8%	62,3%

Fuente: Elab. Propia sobre datos de EPH

	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
Unipersonales	0,8%	0,9%	1,6%	1,2%
Con cónyuge mujer sin hijos	4,0%	3,1%	4,6%	2,3%
Con cónyuge mujer con hijos	12,4%	11,7%	14,2%	8,8%
Con jefa mujer e hijos	2,8%	3,5%	5,7%	4,2%
Resto de hogares	1,9%	1,9%	3,7%	2,7%
Incidencia total	21,9%	21,1%	29,8%	19,2%

Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH

Es posible descomponer la incidencia de pobreza según tipo de hogar. En el cuadro 3 se aprecia que en todos los años considerados, si bien con variaciones, alrededor del 50% de esta proviene de hogares con cónyuge mujer y con hijos.

El Cuadro 4 muestra la inserción ocupacional de jefes y cónyuges por quintil de ingreso en hogares nucleares completos con hijos. La comparación entre los dos períodos revela que si bien aumentó el empleo de cónyuges y jefes, este aumento se dio, sobre todo, en el quintil más alto. Efectivamente, en el primer período la proporción de hogares del primer quintil, en los que jefe y cónyuge estaban ocupados, pasó de 12 al 19 por ciento; mientras que en los hogares del quinto quintil esa proporción aumentó casi 20 puntos porcentuales. Por otra parte, en los dos períodos persiste una alta proporción de hogares en el primer quintil en los cuales las mujeres no están ocupadas, al tiempo que desciende fuertemente en los hogares de los quintiles más altos. Esto refleja que los aumentos del empleo de cónyuges se concentraron en los hogares con ingresos altos, y que la expansión del empleo fue más leve en los hogares pobres. En otras palabras, reflejaría las barreras al empleo y a la generación de ingresos que estarían afectando a cónyuges de hogares con bajos ingresos, incluso en coyunturas expansivas. En cambio caía la proporción de hogares en los que el jefe varón estaba desocupado, sobre todo en los dos primeros quintiles, lo que muestra, en parte, el impacto de la reorienta-

ción de la demanda laboral en la manufactura y la construcción hacia trabajadores varones.

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Fase 1996-1998					
Con jefe y cónyuge ocupados	12,1%	20,9%	36,7%	48,5%	63,7%
Con cónyuge no ocupada	67,8%	67,2%	55,0%	46,0%	32,9%
Con jefe no ocupado	7,9%	5,9%	2,6%	2,3%	2,0%
Con ambos no ocupados	12,2%	6,0%	5,8%	3,2%	1,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Fase 2004-2006					
Con jefe y cónyuge ocupados	18,9%	34,1%	47,6%	67,8%	82,9%
Con cónyuge no ocupada	67,3%	58,5%	48,1%	28,6%	15,9%
Con jefe no ocupado	4,7%	3,1%	2,1%	1,1%	1,0%
Con ambos no ocupados	9,1%	4,3%	2,1%	2,5%	0,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

*Excluye hogares en los que la cónyuge tiene plan de empleo
Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH

¿Cuáles fueron los patrones de participación en la fuerza de trabajo de las cónyuges mujeres en los hogares con y sin hijos, pobres y no pobres? El análisis de los datos estáticos permite realizar una primera aproximación (Ver Cuadro 5). La comparación entre los dos períodos muestra que, en el segundo, la reactivación no dio lugar a mayor participación de cónyuges. En el total de hogares durante el primer período, aumentó la tasa de participación de cónyuges algo más que la tasa de empleo, lo que dio lugar a aumentos en la tasa de desempleo. En el segundo período, en cambio, se estancó la tasa de participación y se dieron aumentos genuinos del empleo, en la medida que caía el desempleo y se ocupaban las cónyuges mujeres que habían estado desocupadas.

En ambos períodos, la reactivación producía similares impactos sobre las cónyuges mujeres de hogares pobres: se producía una tendencia al retiro de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se aumentaba la tasa de empleo y caía el desempleo. En cambio en los hogares no pobres aumentaba la tasa de participación y de empleo de las cónyuges entre 1996 y 1998 especialmente. En los hogares con hijos la tasa de participación de cónyuges se mantuvo constante, mientras caía el desempleo y aumentaba el empleo.

Cuadro 5. Tasa de actividad, empleo y desempleo de cónyuges mujeres en hogares con jefe varón				
	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
Sin hijos				
Tasa de actividad	31,8%	37,7%	42,5%	43,9%
Tasa de empleo	27,1%	34,0%	37,7%	40,7%
Tasa de desempleo	14,8%	9,6%	11,2%	7,4%
Con hijos				
Tasa de actividad	41,7%	42,9%	50,8%	50,6%
Tasa de empleo	35,3%	37,7%	43,5%	45,3%
Tasa de desempleo	15,4%	12,0%	14,3%	10,4%
Pobres				
Tasa de actividad	28,2%	26,6%	36,3%	34,2%
Tasa de empleo	18,3%	20,3%	25,9%	27,3%
Tasa de desempleo	35,3%	23,9%	28,6%	20,2%
No pobres				
Tasa de actividad	39,5%	44,0%	50,8%	50,0%
Tasa de empleo	35,1%	40,0%	46,0%	45,9%
Tasa de desempleo	4,4%	9,0%	9,5%	8,1%
Total				
Tasa de actividad	36,7%	39,9%	46,1%	46,8%
Tasa de empleo	30,9%	35,4%	39,5%	42,1%
Tasa de desempleo	5,8%	11,3%	14,4%	9,9%
*Excluye hogares en los que la cónyuge tiene plan de empleo Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH				

El menor dinamismo de las tasas de empleo de cónyuges en los hogares pobres en la segunda fase tuvo como correlato una mayor caída de la contribución de sus ingresos (Cuadro 6). En efecto, en los hogares pobres con hijos entre 2004 y 2006 la contribución de estas al ingreso total familiar cayó más que en el período anterior, mientras que se mantuvo constante en los hogares no pobres.

Cuadro 6. Contribución del ingreso laboral de la cónyuge sobre el correspondiente al total del hogar. (En %)				
	May-96	May-98	Sem 2do de 2004	Sem 2do de 2006
Hogares con hijos				
Pobres	10,8%	9,2%	11,8%	8,5%
No pobres	17,0%	16,7%	19,0%	19,3%
Total	16,2%	15,9%	17,7%	18,1%
Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH				

En la próxima sección se examina el papel que tuvieron estos patrones de participación e ingresos sobre las transiciones desde la pobreza en los hogares con jefe varón, cónyuge e hijos.

La salida de la pobreza en los hogares con jefe varón, cónyuge e hijos

La información utilizada en esta sección proviene de los paneles anuales de la EPH. Para el período que va de 1996 a 1998, se recurrió a los datos longitudinales de los hogares entrevistados en octubre de 1996 y octubre de 1997 y que fueron nuevamente encuestados en octubre de 1997 y octubre de 1998 respectivamente. Ambos paneles fueron luego incorporados en una única base de datos confeccionando un *pool* de paneles. Para la fase 2004-2006 se procedió de la misma manera, pero generando los paneles entre los segundos semestres de 2004 y 2005, por un lado, y 2005 y 2006, por el otro. Cabe aclarar que se excluyeron del

análisis a los hogares en los que algún integrante percibía el plan Jefes y Jefas de Hogar.

La proporción de hogares que siendo pobres en la primera observación dejan de serlo un año después, resultó similar en ambos períodos para el conjunto de los hogares (30%). Dado que la pobreza se redujo más intensamente en la segunda fase, se concluye que la entrada a la pobreza difirió de manera marcada. En efecto, en el período 1996-1998 el 26% de los hogares que no eran pobres en la primera medición lo eran un año después; en cambio una proporción menor (17%) cayó en la pobreza entre 2004 y 2006. El primer período se caracterizó por una mayor inestabilidad en el empleo y los ingresos, lo que habría repercutido en una mayor proporción de hogares que cayeron por debajo de la línea, así como sobre más transiciones entre una y otra situación.

En el Cuadro 7 se aprecia la tasa de salida de la pobreza según distintas combinaciones en la dinámica ocupacional de jefes y cónyuges. Los hogares en los que el jefe se mantuvo ocupado y su cónyuge se mantuvo no ocupada, que representan alrededor del 50% de los hogares pobres, mostraron tasas de salida de la pobreza algo inferiores al promedio en ambas fases –10% y 15% inferiores al promedio respectivamente–. El resto de hogares en los cuales jefes y cónyuges no cambiaron su condición (alrededor del 15% de los hogares pobres), exhibieron en ambas fases tasas de salida de la pobreza superiores al promedio –8 p.p. superiores en 1996-1998 y 10 p.p. en 2004-2006–. Esta mayor facilidad para salir de la pobreza en este grupo se debe al subconjunto de hogares en que jefes y cónyuges se mantuvieron ocupados, lo cual podría reflejar en parte un mejor ajuste en las horas de trabajo de sus miembros.

Cuadro 7. Tasas de salida de la pobreza de hogares con jefe varón, cónyuge mujer e hijos. Datos de panel fases 1996-1998 y 2004-2006.			
Tipo de hogar según transiciones ocupacionales de jefe y cónyuge	Tasa de salida de la pobreza (a)	Composición de hogares pobres	Composición de hogares que salieron de la pobreza
Fase 1996-1998			
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se mantuvo no ocupada	26,8%	50,2%	44,2%
Resto de casos en que jefe y cónyuge no cambiaron su condición	38,1%	15,4%	19,3%
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se ocupó	50,4%	8,5%	14,0%
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se desocupó	20,5%	3,1%	2,1%
Restos de casos en que el jefe se ocupó	34,0%	12,8%	14,3%
Restos de casos en que la cónyuge se ocupó	44,0%	1,9%	2,8%
Resto	12,6%	8,1%	3,4%
Total de hogares	30,4%	100,0%	100,0%
Fase 2004-2006			
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se mantuvo no ocupada	24,8%	51,9%	43,7%
Resto de casos en que jefe y cónyuge no cambiaron su condición	40,2%	15,4%	20,8%
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se ocupó	41,6%	11,5%	16,0%
Jefe se mantuvo ocupado y la cónyuge se desocupó	30,2%	5,6%	5,6%
Restos de casos en que el jefe se ocupó	37,2%	7,5%	9,4%
Restos de casos en que la cónyuge se ocupó	13,1%	1,7%	0,7%
Resto	18,5%	5,9%	3,7%
Total de hogares	29,7%	100,0%	100,0%
(*) Estimada como la proporción de hogares que dejan de ser pobres sobre el total de hogares pobres en la observación inicial.			
Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH			

Los hogares en los que el jefe se mantuvo ocupado y su cónyuge se ocupó, también mostraron mayores tasas de salida de la pobreza. Sin embargo, se aprecia que el empleo de cónyuges sobre esta transición habría tenido un menor impacto en la segunda fase. En efecto, las tasas de salida de la pobreza en estos hogares fueron 10 p.p. inferiores en 2004-2006 respecto de 1996-1998. Además, la reducción de la tasa de salida de la pobreza fue más marcada todavía en el resto de los hogares en los que la cónyuge mujer pasó de no estar ocupada a estarlo.

Para aislar el efecto de la ocupación de cónyuges mujeres sobre la salida de la pobreza de los hogares se realizó un análisis de regresión. Se confeccionaron modelos logit para estimar los factores que inciden en la probabilidad de salida de la pobreza en los hogares bajo análisis para ambas fases.

En el Cuadro 8 se presentan dos modelos. En ambos casos, el universo bajo análisis se compone de los hogares pobres en la primera observación. La variable dependiente es la condición de pobreza un año después: 1 si dejó de ser pobre y 0 si continúa en la pobreza. Las variables comunes en ambos modelos son la edad y nivel educativo del jefe y la cantidad de niños en el hogar. La edad –y también la edad al cuadrado– se incluyeron como variables continuas mientras que las restantes como *dummies*. En relación con la educación del jefe –proxy de los recursos del hogar– se incluyeron como variables independientes dos estratos: hasta primario incompleto, por un lado y hasta secundario incompleto, por el otro. La categoría excluida quedó compuesta por los hogares con jefes que finalizaron el nivel secundario. La presencia de niños –hasta 15 años en el hogar– se controló también mediante dos variables *dummies*: dos niños en el hogar y tres o más, respectivamente. El grupo de hogares de comparación son aquellos con sólo un niño. En todos los casos se considera los hogares cuyos jefes tienen menos de 60 años de edad. Ambos modelos también incorporan un término para capturar las diferencias atribuibles a factores no observados, pero que pueden asignarse a un año en particular. Recuérdese que las bases utilizadas son un *pool* al que confluyen paneles correspondientes a años diferentes. La variable *Segundo panel* procura capturar este efecto. En la fase 1996-1998, esta variable abarca al panel 1997-1998 mientras que en la fase 2004-2006 abarca al año 2005-2006.

La diferencia entre los modelos 1 y 2 radica en el vector de factores asociados a la dinámica laboral de jefes y cónyuges incluidos en la ecuación. En el primer caso se incluyeron variables *dummies* que resumen las transiciones ocupacionales de los miembros del hogar, mientras que en el segundo se incorporaron los cambios en los ingresos laborales de los ocupados.

Ambos modelos permiten apreciar que la probabilidad de salida de la pobreza es menor para los hogares con jefe de menor educación y para aquellos con mayor cantidad de niños. Además, se verifica que la edad del jefe no tiene un efecto significativo. Es interesante destacar que la variable que captura el efecto año, resultó significativa en la etapa 2004-2006: refleja la mayor intensidad en la reducción de la pobreza que se produjo en 2005-2006 respecto del año anterior.

Con el *Modelo 1* se confirma que, en ambas fases, el hecho que el jefe se ocupe incide positivamente en la salida de la pobreza con coeficientes similares. Sin embargo, el que la cónyuge se ocupe no es significativo para que el hogar deje de ser pobre, salvo cuando ello ocurre en hogares en que el jefe se mantiene ocupado. Además, se puede apreciar que este efecto se redujo a algo más de un tercio en la segunda fase –el coeficiente pasó de 1,261 a 0,453–. Ello refleja un cambio significativo que puede asociarse al patrón de crecimiento diferencial en ambas fases.

Debe señalarse, también, que el efecto positivo del pasaje de no ocupada a ocupada por parte de la cónyuge es descontado en los hogares en los que el jefe tiene muy baja educación y/o el hogar cuenta con más de dos niños. Es decir, las mayores probabilidades de salida de la pobreza vía la ocupación de cónyuges solo tendría lugar en los hogares con mayores recursos, menos niños y cuando el jefe se mantiene ocupado.

En el *Modelo 2*, se estimó el impacto del cambio en los ingresos de los jefes, cónyuges y otros miembros sobre la salida de la pobreza de los hogares. Se confirma que un aumento en el ingreso del jefe tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza de los hogares que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros. Además, en línea con los resultados anteriores, este diferencial se amplió en la segunda fase.

Cuadro 8. Factores que inciden en la salida de la pobreza de hogares con jefe varón, cónyuge e hijos. Pool de datos longitudinales fases 96-98 y 04-06. Total de aglomerados				
	Fase96-98		Fase 04-06	
Modelo 1	Coef B	Sig	Coef. B	Sig
Edad	0.049		0.007	
Edad al cuadrado	-0.001		0.000	
Hasta prim. Inc	-1.224	*	-1.294	*
Hasta sec. Inc.	-0.718	*	-0.810	*
Jefe se ocupó	1.037	*	0.978	*
Cónyuge se ocupó y jefe se mantuvo ocupado	1.261	*	0.453	*
Cónyuge se ocupó y jefe se mantuvo no ocupado o se desocupó	0.072		-0.699	
Cónyuge y jefe se ocuparon	-0.648		0.527	
Otros miembros del hogar se ocuparon	0.674	*	0.693	*
Dos niños en el hogar	-0.418	*	-0.287	*
Tres o más niños en el hogar	-1.335	*	-0.988	*
Segundo panel	0.150		0.507	*
Constante	-0.803		-0.131	
Modelo 2	Coef B	Sig	Coef. B	Sig
Edad	0.036		-0.003	
Edad al cuadrado	0.000		0.000	
Hasta prim. Inc	-1.241	*	-1.314	*
Hasta sec. Inc.	-0.731	*	-0.819	*
Var. del ingreso del jefe	0.290	*	0.268	*
Var. del ingreso de la cónyuge	0.235	*	0.199	*
Var. del ingreso de otro miembro	0.197	*	0.216	*
Dos niños en el hogar	-0.339	*	-0.280	*
Tres o más niños en el hogar	-1.215	*	-0.988	*
Segundo panel	0.118		0.508	*
Constante	-0.683		-0.074	
Nota: * indica significatividad al 95% Fuente: Elab. propia sobre datos de EPH				

Conclusiones

El análisis efectuado sobre los últimos dos períodos de recuperación de la economía argentina, confirma que el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza. Este resultado es válido para 1996-1998, cuando la pobreza se redujo marginalmente, como para la etapa 2004-2006 en que la reducción fue sensiblemente mayor. Otros factores, como el aumento en los salarios e ingresos laborales de los jefes de hogar, parecen haber tenido una importancia mayor.

Se confirma que un aumento en el ingreso del jefe tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza de los hogares que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros. Además, este diferencial se amplió en la segunda fase.

Así es que el efecto independiente del empleo de cónyuges parece haber disminuido incluso en la actual fase expansiva. Ello se explicaría porque el patrón de crecimiento vigente genera escasas oportunidades de empleo y bajos salarios para este grupo. Recuérdese que gran parte de la demanda de empleo es impulsada por la construcción –que tuvo un crecimiento muy superior al que se había registrado en la etapa expansiva previa– y por la industria manufacturera. Ambas actividades en las que la inserción de las mujeres es minoritaria. Naturalmente, a ello se agrega la escasez estructural de servicios como jardines maternos y centros de cuidado infantil que limitan el tiempo que las mujeres de estos hogares destinan para desarrollar actividades fuera del hogar.

Un resultado especialmente importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no ejercería ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menos recursos. Las mayores probabilidades de salida de la pobreza vía la ocupación de cónyuges solo tendrían lugar en los hogares con mayores recursos, menos niños y además cuando el jefe se mantiene ocupado.

Bibliografía

- Abramo, L., M. E. Valenzuela y M. Pollack (2000) *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, serie Documentos de Trabajo Nro 130. Lima: OIT.
- Cortés, Rosalía (2003) “Mercado de Trabajo y Género. El caso argentino, 1994-2002” en Valenzuela, María Elena (Editora) *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina*. Santiago: OIT.
- Cortés Rosalía; Groisman Fernando y Hosowski Augusto (2004) “Transiciones ocupacionales: el caso del plan Jefes y Jefas” *Realidad Económica 202*: p 11-28
- Glick, P. y D. Sahn (2001) “Intertemporal Female Labor Force Behavior in a Developing Country: “What Can We Learn from a Limited Panel?” , Mimeo, Cornell University
- Paz, J. (2006) “El trabajo de cónyuges en hogares nucleares”, Ponencia presentada a la V Jornada de Mercado de Trabajo y Equidad, UNGS, Buenos Aires

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política

Luis Beccaria*
Roxana Maurizio*

Resumen

El documento analiza la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires. En particular, identifica el impacto de diferentes eventos asociados a las entradas y salidas de la pobreza. Los datos provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los resultados muestran que los eventos relacionados con el mercado de trabajo son los de mayor importancia en lo que hace a las transiciones entre la situación de pobreza y no pobreza, debido tanto a su mayor frecuencia como a su alto impacto sobre los ingresos familiares. Por el contrario, los eventos de carácter demográfico parecen tener escasa relevancia en la dinámica de la pobreza. A partir de los resultados alcanzados, se sugieren algunas recomendaciones de política tendientes a reducir los impactos negativos que la inestabilidad ocupacional y de ingresos tienen sobre el bienestar de los hogares.

Introducción

En octubre de 2002, la incidencia de la pobreza alcanzó al 57,5% de las personas en Argentina y marcó un récord histórico para el país. Si bien en

* Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina 2007

el primer semestre de ese año la pobreza experimentó un fuerte incremento como consecuencia del aumento de precios que siguió a la devaluación de la moneda nacional, ya antes del abandono de la convertibilidad, y como resultado de la caída de los ingresos nominales y de la deficiente generación de empleo, el 38% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Asimismo, esos valores fueron resultado de las tendencias verificadas en el país desde 1994 y caracterizadas por un bajo dinamismo del mercado de trabajo, junto con una creciente desigualdad de los ingresos; lo que configuró una situación social crítica ya antes del abandono del esquema de caja de conversión. Desde principios de 2003, el incremento en los niveles de empleo, sumado a cierta recuperación salarial y mejora de la distribución de las remuneraciones, hicieron posible una significativa reducción de la incidencia de la pobreza y de la indigencia.

Estas fuertes alteraciones que ha experimentado la incidencia de la pobreza desde comienzos de la convertibilidad, hace interesante el análisis de los factores asociados a dicho proceso. Si bien existe una amplia literatura sobre la incidencia y características de la pobreza en Argentina, la mayor parte de los estudios hacen uso de información estática, mientras que pocos analizan esta problemática desde un punto de vista dinámico.

Este documento intenta contribuir a la literatura analizando la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires (GBA). En este período, la pobreza ha evidenciado diferentes fases de crecimiento y reducción por lo que resulta relevante vincular esta evolución con los desarrollos del mercado de trabajo. En particular, se analiza cómo los cambios en la situación de pobreza de un hogar se relacionan con episodios del mercado de trabajo (como, por ejemplo, obtención o pérdida de un empleo por parte de algún miembro del hogar, cambios en el número de las horas trabajadas, etc.) y también con eventos de naturaleza demográfica (por ejemplo, alteraciones en el tamaño y composición del hogar).

Metodología y fuente de información

La información que se empleará para el análisis de la dinámica de la pobreza proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Indec. En particular, la EPH permite conocer si un hogar que es inicialmente pobre permaneció en esa situación o si logró escapar de la pobreza seis meses después. De la misma manera, se pueden identificar los casos de hogares no pobres que mantienen su estado o transitan a la pobreza. En ambos casos, es posible conocer las variables económicas y demográficas asociadas al cambio de situación de pobreza.

En este documento se analiza información correspondiente al aglomerado GBA para el período 1991-2003, debido a la no disponibilidad de información para el resto de los aglomerados urbanos antes de 1995. Asimismo, el estudio finaliza en 2003, cuando la encuesta experimentó cambios metodológicos que hacen difícil la comparación de los resultados con los provenientes de años anteriores. Las transiciones a ser analizadas son las que resultan de la comparación de dos ondas consecutivas, entre mayo-octubre o entre octubre-mayo. Para tener suficiente cantidad de observaciones, se construyó un *pool* de paneles de dos ondas consecutivas para el período completo y para ciertos subperíodos. El número total de observaciones incluidas en el *pool* fue 31 589.

Enfoque y metodología

La temática de la dinámica de la pobreza ha sido abordada en los países desarrollados desde diferentes enfoques. Algunos estudios analizan la dinámica de ingresos a partir de la cual se derivan las transiciones entre pobreza y no pobreza de los hogares (Lillard y Willis, 1978). Otros estudian directamente la dinámica de la pobreza a partir de la aplicación de modelos de duración y de funciones de riesgo (Devicienti, 2001). Otro conjunto de estudios se basa en el análisis de las transiciones entre pobreza y no pobreza; modelando las probabilidades de transición y teniendo en cuenta, al mismo tiempo, el sesgo por *desgranamiento* y la endogeneidad en las condiciones iniciales. Por ejemplo, Cappellari y Jenkins (2002) utilizan

un modelo probit trivariado para tener en cuenta ambas fuentes de endogeneidad¹. Como mencionan Capellari y Jenkins (2002), cada uno de estos enfoques tiene ventajas y desventajas. Por ejemplo, los modelos de estructura de covarianza asumen la misma dinámica de ingreso para el conjunto de los hogares, pobres y no pobres, supuesto que probablemente resulte inadecuado. Los modelos basados en la estimación de las tasas condicionales de salida (funciones *hazard*) que introducen no linealidades al distinguir entre pobres y no pobres, usualmente ignoran los diferentes tipos de endogeneidad recién mencionados. Por último, los modelos bivariados y trivariados pueden enfrentar problemas de identificación como consecuencia de la dificultad para encontrar instrumentos adecuados. Por ejemplo, para modelar las condiciones iniciales, un instrumento válido debería ser una variable que afecta la probabilidad de ser pobre en un determinado momento t , pero que no afecta la probabilidad de salir de la pobreza entre t y $t+1$. Para modelar el *desgranamiento*, la variable debería afectar la probabilidad de retención en la muestra entre t y $t+1$, pero no la probabilidad de transición entre pobreza y no pobreza.

El presente trabajo tiene por objetivo estimar tasas de transición insesgadas, asociadas a diferentes eventos. Dada la dificultad para encontrar, a partir de las variables medidas en la EPH, instrumentos válidos que permitan aplicar un modelo trivariado que tome en cuenta tanto el sesgo por *desgranamiento* como por endogeneidad en las condiciones iniciales; en este documento la corrección por *desgranamiento*, se llevó a cabo a través de un método basado en la reponderación de las observaciones. El método se basa en un modelo probit, a partir del cual se estima la probabilidad de permanecer en el panel en dos observaciones consecutivas a partir de las características del hogar y de los atributos de su jefe. Los nuevos ponderadores son estimados ajustando los pesos originales por la inversa de la probabilidad predicha de permanecer en la muestra. La suma de los nuevos ponderadores es ajustada para que coincida con el número total de hogares de la primera observación.

1 Stewart y Swaffield (1999) modelan transiciones desde y hacia el estado de bajos ingresos usando un modelo probit bivariado con selección endógena. Cantó (2002) también aplica un probit bivariado para tener en cuenta el sesgo por desgranamiento.

En primer lugar, se analizan las tasas de entrada y de salida de la pobreza para vincular estos movimientos a los cambios experimentados en su incidencia. Luego, se relaciona la dinámica de la pobreza con la inestabilidad ocupacional y de ingresos de los miembros de los hogares. La tasa de entrada o salida de la pobreza se calcula como la proporción de hogares inicialmente no pobres o pobres que pasan a ser pobres o no pobres en la observación siguiente. Como fue indicado anteriormente, las tasas para el periodo 1991-2003 fueron obtenidas del *pool* que combina las transiciones entre dos ondas consecutivas. Estas tasas resultan ser estimadores consistentes de las probabilidades de transición.

El documento focaliza los eventos demográficos y económicos asociados a las entradas a y salidas de la pobreza. Para ello, es necesario identificar ciertas situaciones que enfrentan los hogares y que se relacionan con los cambios en el estado de pobreza. Dos enfoques diferentes han sido seguidos en la literatura; por ejemplo, Bane y Ellwood, (1986), Antolín (1999), Cantó (2002), entre otros. Uno de ellos identifica eventos mutuamente excluyentes, mientras que el otro analiza la importancia de cada uno de ellos, aun si el mismo se produce simultáneamente con algún otro. En este documento se utiliza el primero de los dos enfoques. Sin embargo, con el objetivo de cubrir la totalidad de situaciones que pueden experimentar los hogares, es necesario considerar categorías que indiquen tanto eventos simples como la combinación de dos o más de ellos que tienen lugar simultáneamente. Es importante tener en cuenta que estos eventos no son interpretados como factores que causan las transiciones, sino como eventos asociados a las mismas.

A partir de la definición de los eventos mutuamente excluyentes, es posible estimar la distribución de las transiciones de la pobreza asociada a los mismos. Para ello se define la probabilidad de moverse del estado i (pobre/no pobre) al estado j (no pobre/ pobre), (S_{ij}), como la suma de las probabilidades de transición asociadas a cada uno de los eventos considerados (simples o combinación de ellos). Dicha probabilidad de transición se muestra a continuación:

$$P(S_{ij}) = \sum_{r=1}^R P(S_{ij}, E_r) \quad [1]$$

donde:

S_{ij} indica la transición desde el estado i en t al estado j en $t + 1$.

E_r indica la ocurrencia del evento r .

$r: 1, 2, \dots, R$ son los eventos mutuamente excluyentes

$i \neq j$

Siguiendo a Jenkins y Shulter (2001) es posible descomponer tal distribución en dos factores. Por un lado, la probabilidad de experimentar un determinado evento por parte de la población en riesgo –los hogares no pobres cuando consideramos las entradas a la pobreza y los hogares pobres cuando analizamos las salidas–. Por otro lado, la probabilidad condicional de experimentar una transición dado que el evento ha sucedido. En consecuencia, [1] puede ser reformulado como sigue:

$$P(S_{ij}) = \sum_{r=1}^R P(S_{ij} | E_r) P(E_r) \quad [2]$$

Esta descomposición de las probabilidades de transición hace posible distinguir si un evento es importante por su alta tasa de ocurrencia y/o porque cuando sucede implica transiciones entre estados de pobreza.

La dinámica de la pobreza en Argentina

Tasas de entrada y de salida

Como fue indicado previamente, se ha hecho un intento de corregir las tasas de entrada y de salida de la pobreza por el efecto del *desgranamiento*. Considerando el panel de hogares que debieran haber permanecido en las dos observaciones consecutivas (esto es excluyendo aquellos que deben abandonar el panel por el propio esquema de rotación), se observa que el 25% de los hogares presentes en la primera observación no tienen información en la segunda observación. Esta pérdida –a priori, de carácter no

aleatorio– se debe a dos razones diferentes: por un lado, aquellos hogares que directamente abandonan la muestra (14% de los casos) y, por otro, aquellos hogares que aún permaneciendo en la muestra no tienen ingresos válidos en la segunda observación (11% de los casos) debido a la no respuesta total o parcial a la pregunta de ingresos (Cuadro 1).

El Cuadro 2 muestra que la magnitud de los dos factores de pérdida de información es mayor entre los hogares inicialmente pobres que entre los no pobres: mientras que en el 24% de los hogares inicialmente no pobres no es posible definir su situación de pobreza, en la segunda onda esta proporción se eleva al 29% en el caso de los hogares inicialmente pobres. Contrariamente a lo esperado, el efecto de su corrección no resulta importante ni en las tasas de entrada ni en las de salida.

A partir de las observaciones re-ponderadas por *desgranamiento*, se observa que las tasas de entrada y de salida entre dos observaciones consecutivas son, en promedio para el período 1991-2003, del orden del 7% y del 34%, respectivamente (Cuadro 3). Como era esperable, la probabilidad de ser pobre en un determinado momento está fuertemente condicionada por la situación de pobreza en la observación previa: la probabilidad de ser pobre en un determinado momento es casi 60 p.p. más alta para los hogares que eran pobres en la observación previa en relación a aquellos que no lo eran. Este hecho probablemente esté reflejando una fuerte dependencia al estado; sin embargo, es necesario tener en cuenta que estas diferencias no están controladas por la heterogeneidad existente entre hogares por lo cual no es posible concluir –solo a partir de esta evidencia– que existe dependencia *genuina* al estado inicial.

La inflación genera una reducción en los ingresos reales de las familias, que impacta sobre los movimientos entre pobreza y no pobreza que experimentan los hogares. El impacto de este factor puede ser deducido a partir de la comparación entre las tasas efectivamente observadas y las que surgirían si el valor de la línea de pobreza por adulto equivalente se hubiera mantenido constante (Tasas contrafactuales. Cuadro 3). En este último caso, las tasas de entrada y de salida correspondientes al período completo hubieran sido de 6,8% y de 35,6%, respectivamente, indicando que la principal fuente de cambio en la situación de pobreza en los hogares no ha sido la inflación, sino las alteraciones en sus ingresos nominales totales.

Dadas las diferentes fases que experimentó la pobreza desde el comienzo de la convertibilidad, además de las estimaciones para el período completo, se llevaron a cabo otras para los siguientes subperíodos: mayo 1991-mayo 1994; octubre 1994-octubre 2000 y mayo 2001-mayo 2003. Como se observa en el Cuadro 3, la tasa de entrada creció sistemáticamente a lo largo de los subperíodos, a la vez que la tasa de salida mostró el comportamiento inverso. Ambos factores explican el incremento en la incidencia de la pobreza a lo largo del período: su aumento se debió tanto a un mayor flujo de entrada como a una mayor duración de estos episodios, siendo este último el factor más importante (Cuadro 3).

Es importante destacar que, si bien el efecto de la inflación no parece ser relevante para el período completo, este resultado surge como promedio de diferentes situaciones registradas a lo largo de los subperíodos considerados. En particular, la estabilización de precios lograda en el período 1994-2000 explica que las diferencias entre las tasas efectivamente observadas y las contrafactuales sean poco significativas. Sin embargo, los mayores índices de inflación registrados en el primer y en el tercer subperíodo hacen que estas diferencias sean más importantes (Cuadro 3). Por último, es importante notar que la inflación ha tenido sistemáticamente un mayor impacto sobre las tasas de salida que sobre las tasas de entrada. Este resultado estaría explicado por el hecho de que hay una mayor proporción de hogares pobres que se encuentran cercanos a la línea de pobreza (por debajo de la misma) que de hogares no pobres cercanos a la línea (por encima de la misma).

Factores asociados a las transiciones de la pobreza

Como se indicó, el objetivo principal de este documento es analizar la importancia de diversos eventos en las entradas a y salidas de la pobreza que experimentan los hogares. Para ello, se identifican eventos mutuamente excluyentes, tanto eventos simples como eventos combinados. Para establecer una clasificación de este tipo consideremos, por ejemplo, una situación en la cual un hogar logra salir de la pobreza. Tal transición ocurre si el ingreso nominal total familiar se eleva, si el número de miembros dis-

minuye o si ambas cosas suceden conjuntamente, implicando un incremento en el ipae del hogar. Estos movimientos son, a su vez, resultado de diferentes eventos experimentados por los miembros del hogar. El aumento en el ingreso total familiar puede ser consecuencia, por ejemplo, de la obtención de un empleo por parte de algún miembro inicialmente no ocupado o del incremento en las remuneraciones o de las horas trabajadas. La reducción en la cantidad de miembros puede ser resultado de que algún miembro haya dejado el hogar.

Es necesario distinguir este último tipo de evento –de carácter demográfico– de aquellos de otro tipo. Entre estos se consideran, en primer lugar, aquellos exclusivamente relacionados con variaciones en los ingresos laborales y no laborales, o una combinación de ellos. Sin embargo, algunos eventos afectan simultáneamente el ingreso familiar total y el tamaño del hogar –por ejemplo, el arribo de un miembro ocupado al hogar que implica un incremento en el ipae–. Por lo tanto, en segundo lugar, se toma en cuenta los eventos que son considerados como eventos demográficos, pero que implican cambios en los ingresos laborales y/o no laborales del hogar. Un procedimiento similar es aplicado en el caso de las entradas a la pobreza.

A partir de este esquema se identificaron los siguientes eventos:

- I. Eventos relacionados exclusivamente con ingresos laborales
 1. Crecimiento (reducción) del número de ocupados en el hogar no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros ocupados. El número total de miembros se mantiene constante.
 2. Crecimiento (reducción) en el salario horario de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones, manteniendo constante las horas trabajadas. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
 3. Crecimiento (reducción) en el número de horas trabajadas por parte de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones, manteniendo constante el salario horario. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.

4. Crecimiento (reducción) en el número de horas y en el salario horario de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones. El número total de miembros se mantiene constante.
 5. Crecimiento (reducción) en el ingreso mensual de los miembros que permanecen ocupados en las dos observaciones y en el número de ocupados en el hogar no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros ocupados. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
- II. Eventos relacionados exclusivamente con los ingresos no laborales
6. Crecimiento (reducción) del ingreso no laboral no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros perceptores de ingresos no laborales. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
- III. Combinación de eventos laborales y no laborales
7. Crecimiento (reducción) de los ingresos laborales y no laborales no ocasionado por entradas al (o salidas del) hogar de miembros perceptores de ingresos laborales y no laborales. El número total de miembros del hogar se mantiene constante.
- IV. Eventos exclusivamente de carácter demográfico
8. Reducción (crecimiento) en el número total de miembros del hogar, manteniendo constante el ingreso nominal total familiar.
- V. Combinación de eventos demográficos y de ingresos (laborales y no laborales)
9. Crecimiento (reducción) en el ingreso nominal total (independientemente del origen del cambio) y reducción (crecimiento) en el número total de miembros del hogar.

- VI. Eventos demográficos que tienen impacto sobre los ingresos laborales
10. Crecimiento (reducción) en el número de ocupados en el hogar como consecuencia de la entrada al (o salida del) hogar de algún miembro ocupado.
- VII. Eventos demográficos que tienen impacto sobre los ingresos no laborales
11. Crecimiento (reducción) en el ingreso no laboral como consecuencia de la entrada al (o salida del) hogar de algún miembro perceptor de ingresos no laborales.

VIII. Eventos no clasificados previamente

Los eventos clasificados en I, II y III son de tipo no demográficos por cuanto, por un lado, el número de miembro del hogar se mantiene inalterado y, por otro (y más importante), ningún miembro perceptor de ingresos laborales o no laborales, entra o sale del hogar entre las dos observaciones consideradas. Por el contrario, el resto de los eventos son exclusivamente demográficos, combinaciones de eventos demográficos y de ingresos, o eventos de carácter demográfico que inducen cambios en los ingresos laborales o no laborales.

Entradas

En primer lugar, es importante destacar que aproximadamente 94% de los hogares que experimentaron eventos, hubieran entrado a la pobreza aun sin inflación; lo que refuerza lo dicho previamente respecto del reducido impacto del aumento de precios en este período. Asimismo, el Cuadro 4 presenta la desagregación de la tasa de entrada a la pobreza asociada a los diferentes eventos en los dos componentes analizados: por un lado, la probabilidad del evento; por otro lado, la probabilidad condicional de transitar la pobreza dado que sucedió el evento. Como allí se muestra

(columna 1) aproximadamente el 60% del total de las entradas a la pobreza durante el período completo están asociadas a eventos exclusivamente del mercado de trabajo (eventos 1 al 5). A su vez, este tipo de evento resulta ser el más importante entre los eventos individuales. También es significativo el porcentaje de hogares –14% del total de entradas– que experimentan solo una reducción en los ingresos no laborales –los que corresponden, mayoritariamente, a jubilaciones y pensiones– (evento 6). Por el contrario, solo una reducida proporción (2% de hogares) experimenta un aumento en el número total de miembros (evento 8); lo que indica que los eventos exclusivamente demográficos no parecen ser de gran relevancia.

Entre los eventos individuales del mercado de trabajo, la reducción en el número de miembros ocupados (evento 1) resulta ser el evento más importante. También lo es la reducción en los ingresos horarios (evento 2), mientras que la caída en el número de horas trabajadas por los miembros ocupados en las dos observaciones tiene una relevancia significativamente menor (evento 3). Sin embargo, la combinación de estos dos últimos efectos –reducción en las horas y en el ingreso horario– tiene una importancia relativa mayor (Cuadro 4, columna 1). La relevancia de los eventos individuales del mercado de trabajo en las transiciones hacia la pobreza se debe, principalmente, a la elevada frecuencia con la que suceden este tipo de eventos: más de un cuarto del total de los hogares inicialmente no pobres experimentaron solo un episodio de este tipo (Cuadro 4, columna 2). Por el contrario, la probabilidad condicional de estos eventos tomados en conjunto (o sea, la probabilidad de entrar a la pobreza cuando sucede el evento) es similar al promedio de todos los posible eventos (Cuadro 4, columna 3).

El panorama general que surge del conjunto de eventos individuales cambia si estos se analizan por separado. En particular, se observa que la importancia que tiene la reducción en la cantidad de miembros ocupados (Cuadro 4, columna 1) deriva principalmente de la alta probabilidad condicional que dicho evento tiene; mientras que en el caso de la reducción de ingresos laborales su importancia se explica fundamentalmente por su alta frecuencia relativa (Cuadro 4, columnas 2 y 3). Es decir, los miembros de los hogares inicialmente no pobres tienen mayores oportu-

nidades de experimentar una reducción de sus ingresos laborales que una pérdida de empleo pero, cuando este último episodio sucede, las probabilidades de entrar a la pobreza son mayores que ante la caída en las remuneraciones.

Por su parte, mientras la reducción de los ingresos no laborales es un episodio relativamente usual dentro de los hogares inicialmente no pobres –de hecho, es el evento más frecuente de todos los identificados, individuales o combinados–, la probabilidad de que tal evento implique un tránsito a la pobreza es más baja que ante un suceso de tipo laboral. Por lo tanto, este evento explica una proporción de entradas menor (12%) que el porcentaje que representa dentro del total de eventos (21%). Por otro lado, la escasa relevancia de los eventos demográficos se asocia con su baja frecuencia pero, especialmente, con una muy baja probabilidad condicional.

Como era esperable, todos los eventos combinados: laborales y no laborales; laborales y demográficos; laborales, no laborales y demográficos tienen una mayor probabilidad de ocasionar una entrada a la pobreza que los eventos individuales, si bien su frecuencia es menor. Por su parte, considerando el total de los eventos, se observa que aproximadamente la mitad del total de los hogares inicialmente no pobres no experimentan ningún tipo de episodio que le reduzca su ipae a lo largo del período considerado (Cuadro 4, columna 2). Finalmente, solo un reducido porcentaje de hogares no quedó clasificado en ninguna de las categorías consideradas –1,7% del total de los hogares inicialmente no pobres y 3,6% del total de los hogares que experimentaron una reducción en su ipae– (Cuadro 4, columna 2).

El análisis del período completo presenta algunos cambios cuando se consideran los tres subperíodos por separado. En particular, el porcentaje de hogares que experimentaron un evento que redujo su ipae se elevó a lo largo del período –del 43% en el primer subperíodo al 52% en el último–; a la vez que los episodios del mercado de trabajo incrementaron significativamente su contribución a la tasa de entrada (Cuadro 5 Anexo).

Este resultado es esperable a la luz de los desarrollos del mercado laboral experimentados a lo largo del período. Esa situación refleja, por un lado, la reducción de los ingresos nominales durante 1998-2001; fenóme-

no que, a su vez, estuvo asociado a las transiciones entre empleos –medidos o no por episodios de desempleo– experimentadas por un conjunto de trabajadores (especialmente los de menores calificaciones y los que se desempeñan en puestos precarios) en un contexto laboral de alta inestabilidad ocupacional, como lo señalan Beccaria y Maurizio (2005). Por otro lado, la mayor incidencia en la reducción de las horas trabajadas corresponde a las mayores tasas de subocupación horaria, especialmente en los años 2000-2002. Por último, el significativo incremento en la tasa de desempleo a lo largo de todo el período es compatible con la relevancia que la pérdida de una ocupación tiene en las tasas de entradas a la pobreza.

En términos generales, el incremento en la tasa de entrada entre los subperíodos se explica tanto por el aumento en la ocurrencia de los eventos que reducen los ingresos familiares como por su mayor probabilidad condicional. Un ejercicio de descomposición del incremento en las tasas de entrada muestra que la mayor frecuencia de los eventos explica el 49% del aumento total, mientras que un 63% se debe al aumento en la probabilidad condicional (conjuntamente con un término de interacción negativo del 12%).

La importancia relativa del mercado de trabajo creció no solo debido al aumento en la frecuencia de estos eventos sino, especialmente, a su mayor impacto en términos de reducción de los ingresos familiares (mayor probabilidad condicional). Si bien la frecuencia con la que se produce una reducción de los miembros ocupados permaneció prácticamente constante, su impacto creció significativamente, similar a lo sucedido con las horas trabajadas. Al mismo tiempo, se verificó un incremento en la frecuencia de la reducción salarial junto que tuvo mayor impacto. Como se mencionó, todos estos resultados reflejan las crecientes dificultades por las que atravesó el mercado de trabajo argentino a lo largo de la década de los noventa.

En relación a la probabilidad condicional asociada a un evento, es importante tener en cuenta que su magnitud se relaciona directamente con la magnitud de la reducción de los ingresos familiares que el evento genera y tiene una relación inversa con la distancia entre el ingreso total del hogar y su línea de pobreza. El cuadro siguiente presenta, para los hogares inicialmente no pobres y que experimentaron un evento,

valores promedio de dos variables que tratan de capturar cada uno de estos dos factores.

Distancia promedio entre el ipae y la línea de pobreza en la primer observación		Variación relativa del ingreso del hogar (2)	
Subperíodo 1	Subperíodo 3	Subperíodo 1	Subperíodo 3
3.43	3.17	-0.19	-0.22
(1) $(ipae - LP) / LP$, donde LP es el valor de la línea de pobreza del hogar			
(2) $(ipae2 - ipae1) / ipae1$, donde 1 y 2 refieren a la primera y segunda observación del hogar			

Allí se observa que, si bien la distancia promedio entre el ingreso del hogar y la línea de la pobreza ha cambiado a lo largo del período en la dirección esperada (o sea, se redujo), la magnitud del cambio ha sido pequeña. Por su parte, los cambios en el ingreso total familiar ante la ocurrencia de un evento han crecido entre ambos subperíodos.

Salidas

Como en el caso de las entradas, el efecto de la inflación a lo largo del período considerado no ha sido importante. Asimismo, al igual que con las entradas, los eventos del mercado de trabajo revisten gran importancia para explicar las salidas desde la pobreza y, de hecho, dan cuenta de una proporción similar dentro del total de las salidas: 60% para el período completo (Cuadro 6, columna 1). También aparecen como relevantes los aumentos en los ingresos no laborales (17% del total); mientras que, al igual que en el caso de las entradas, los eventos exclusivamente demográficos son de escasa importancia. La combinación de aumentos en las remuneraciones horarias y en las horas trabajadas, como también, la combinación de aumentos en la cantidad de miembros ocupados y de salarios, tienen una significativa importancia en el total de salidas (Cuadro 6, columna 1).

Dado que la probabilidad condicional de los eventos del mercado de trabajo es similar a la del promedio de todos los eventos (Cuadro 6, columna 3), la importancia que ellos tienen en la distribución de los eventos (Cuadro 6, columna 2) es parecida a la que tienen en la distribución de las salidas de la pobreza (Cuadro 6, columna 1). Sin embargo, como sucedía con las entradas, las probabilidades condicionales son mayores –en promedio– en el caso de los eventos individuales laborales que en el resto de los eventos individuales. En particular, más de la mitad de los hogares inicialmente pobres que tuvieron un incremento en el número de ocupados (evento 1) lograron escapar de esta situación. Por su parte, el incremento en los ingresos no laborales también tiene una alta probabilidad condicional, similar al promedio de todos los eventos. La reducida importancia de los eventos demográficos deriva fundamentalmente de su baja frecuencia.

Como era esperable, los eventos combinados tienen mayores probabilidades condicionales que los eventos individuales pero su frecuencia es menor. Por su parte, un tercio de los hogares inicialmente pobres no experimentó ningún tipo de evento que incrementase su ipae (Cuadro 6, columna 2). Asimismo, la casi totalidad de los hogares que registraron un aumento en su ipae (94%) entre las dos observaciones, fueron clasificados en alguna de las categorías de eventos consideradas. Por último, en general se observa que las probabilidades condicionales de salida son mayores que las correspondientes a las entradas. Esto se explicaría porque los hogares inicialmente pobres se encuentran más cercanos a la línea de pobreza (por debajo de ella) que los hogares inicialmente no pobres.

El análisis a lo largo del período indica que la tasa de salida de la pobreza disminuyó, dado un incremento en la duración de los episodios de pobreza. Ello se debe tanto a la reducción de la ocurrencia de eventos que generan incrementos en el ipae de los hogares (pasando del 73% en el primer subperíodo al 62% en el tercer subperíodo), como, y en particular, a la probabilidad condicional de tales eventos (Cuadro 7).

Nuevamente, la menor frecuencia de eventos del mercado de trabajo que implican incrementos en los ingresos laborales, es consistente con el peor desempeño que este exhibió a lo largo del período. En particular, la reducción de los salarios en términos reales y el crecimiento de los pues-

tos precarios durante la década pasada, explican por qué la obtención de un empleo por parte de algún miembro del hogar, o incrementos en las horas trabajadas, no sean suficientes para permitir a los hogares pobres salir de esa situación.

Los resultados de las salidas obtenidos de la misma descomposición llevada a cabo para las entradas, indica que la reducción de la probabilidad condicional ha sido el principal factor asociado a la fuerte caída en las tasas de salida entre los subperíodos (72%); mientras que la reducción en la proporción de hogares que experimentaron eventos que implican un incremento en el ipae, explica un 18% de la reducción total (con un término de interacción positivo del 10%). Asimismo, los cambios en las probabilidades condicionales dependen tanto de los cambios en el impacto que los eventos generan en términos de variación de los ingresos familiares, como de las variaciones en la distancia a la línea de los ingresos de los hogares que producen tales eventos. Como puede observarse en el cuadro siguiente, esta distancia se incrementó (los ingresos de los hogares inicialmente pobres se alejaron de la línea de la pobreza); mientras el impacto positivo en los ingresos totales que implica un determinado evento se redujo a lo largo de los subperíodos, siendo este último el factor más relevante.

Distancia promedio entre el ipae y la línea de pobreza en la primer observación		Variación relativa del ingreso del hogar (2)	
Subperíodo 1	Subperíodo 3	Subperíodo 1	Subperíodo 3
-0.33	-0.49	1.58	1.03
(1) $(ipae - LP) / LP$, donde LP es el valor de la línea de pobreza del hogar			
(2) $(ipae2 - ipae1) / ipae1$, donde 1 y 2 refieren a la primera y segunda observación del hogar			

Conclusiones

La pobreza continúa siendo una problemática central de la situación social de Argentina, dado que más de un cuarto de la población aún vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de la pobreza. La variabilidad de los ingresos aparece como relativamente amplia y se encuentra vinculada,

fundamentalmente, a un mercado de trabajo inestable que se caracteriza por la precariedad de los puestos de trabajo y el desempleo. En este contexto, el diseño de políticas tendientes a incrementar los ingresos y a reducir la inestabilidad es importante si se considera que, hasta el presente, los programas sociales con esos objetivos son pocos. Este documento intenta contribuir a tal discusión, al identificar los eventos que están usualmente asociados con las transiciones de la pobreza.

Los resultados discutidos en el documento refuerzan la idea de que junto con una elevada incidencia de la pobreza, se aprecian altas tasas de entrada y de salida. Ello implica que no solo existe un núcleo de pobreza “estructural” que enfrentan dificultades importantes para escapar de esta situación; sino que resulta también significativa la porción de hogares que reinciden en la pobreza de manera frecuente, incluso durante períodos relativamente breves. También se analizó evidencia acerca de la relevancia de diferentes factores asociados a los cambios en el ingreso de los hogares, que los lleva a caer en situación de pobreza o a salir de ella. En este sentido, se advirtió que los episodios del mercado de trabajo son los más importantes, tanto por su frecuencia como por el impacto que generan sobre los ingresos de los hogares. Resultados similares son encontrados en los estudios para países desarrollados aunque, a diferencia de éstos, en Argentina los eventos demográficos revisten escasa importancia.

El estudio de la dinámica de la pobreza durante el período, refleja las crecientes dificultades que ha experimentado el mercado de trabajo a lo largo de la década de los noventa y en los primeros años luego del cambio de régimen. El crecimiento de las tasas de entrada y la reducción de las tasas de salida de la pobreza fueron explicadas por la mayor frecuencia de eventos del mercado laboral, que generan una reducción en los ingresos familiares –transiciones al desempleo, reducción de ingresos laborales horarios, reducción de horas trabajadas– y por una menor ocurrencia de aquellos que inducen aumentos en los ingresos totales. Asimismo, la mayor desigualdad que se verificó durante este período hizo que el ingreso de un creciente número de hogares no pobres se acercara a la línea de pobreza, a la vez que la brecha de pobreza para los pobres también se amplió.

Este último factor, conjuntamente con cambios relativamente importantes en los ingresos asociados a los eventos, generó un incremento en la probabilidad de caer en la pobreza cuando ocurre un evento negativo y una reducción en la probabilidad de salir de esta situación ante la ocurrencia de un evento positivo.

Desde el punto de vista de diseño de política, estos resultados dan sustento a la idea de que es prioritario ampliar el esquema tradicional de políticas laborales, que tenderán –en este contexto– a reducir los elevados índices de pobreza. En particular, debe otorgarse importancia a los esfuerzos tendientes a prevenir eventos que reduzcan ingresos de los trabajadores –particularmente perniciosos para los trabajadores de ingresos bajos y medios–. Pero el esfuerzo no debe restringirse solo a este tipo de acciones dirigidas al mercado de trabajo. Si se reconoce que la mayor parte de las transiciones no son debido a las fluctuaciones macroeconómicas, sino a la elevada proporción de empleo precario, deberían también llevarse a cabo políticas que provean ingresos durante los episodios de falta de empleo.

Una alternativa sería la de extender alguna clase de beneficios por desempleo a aquellos que salen de un puesto no regular. Específicamente, podría diseñarse un programa de transferencia monetaria que cubra a los desocupados provenientes de empleos asalariados no registrados o por cuenta propia, los cuales no resultan ser elegibles para el seguro de desempleo. Los que reciban este beneficio deberían tener la obligación de realizar una contraprestación laboral y/o actividades de capacitación a efectos de identificar aquellos casos que efectivamente no cuentan con una ocupación. El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados implementado en 2002 –en el medio de la profunda crisis asociada al final de la convertibilidad–, tuvo un objetivo similar, si bien la implementación implicó que la población beneficiaria no resultase estrictamente aquella originalmente considerada como población objetivo.

Otro programa que apunta al mismo objetivo y que sería complementario del anterior, resultaría una transferencia monetaria universal, no condicionada (al menos no condicionada al hecho de no tener trabajo), a hogares con hijos que no posean ningún miembro ocupado como asalariado registrado o jubilado. Aquí el monto podría ser similar a la asigna-

ción familiar financiada por el sistema de seguridad social que reciben los asalariados registrados. Este último tipo de programa constituye un componente relevante de una estrategia anti-pobreza en un contexto como el de Argentina, donde tal situación resulta, en gran parte, una consecuencia del funcionamiento del mercado de trabajo, en el que la inestabilidad, junto con las bajas remuneraciones, son una de sus características. Por lo tanto, asegurar a los hogares un mínimo nivel de ingreso monetario no vinculado a la situación de sus miembros en el mercado de trabajo, permite disminuir las fluctuaciones de los ingresos familiares totales. Ello, consecuentemente, disminuye la probabilidad de que un evento negativo empuje al hogar a entrar a la pobreza a la vez que incrementa las probabilidades de que un evento positivo genere una salida de tal situación.

Bibliografía

- Antolín, P., T. Dang y H. Oxley (1999) *Poverty dynamics in four OCED countries*; Economics Department Working Papers N.º 212, OECD.
- Bane, M. y D. Ellwood (1986) “Slipping into and out of poverty: the dynamics of spells”; en *Journal of Human Resources*, 21 (1).
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2005) *Changes in Occupational Mobility, Labour Regulations and rising precariousness in Argentina*; Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Cantó, O., del Río, C. y C. Gradín (2002) *What helps households with children in leaving poverty? Evidence from Spain in contrast with other EU countries*; Working paper 0201, Departamento de Economía Aplicada, University of Vigo, España.
- Cantó, O., del Río, C. y C. Gradín (2006) “Poverty statics and dynamics: does that accounting period matter?; *International Journal of Social Welfare*, vol 15 (3).
- Capellari, L. y S. Jenkins (2002) *Modelling low income transitions*; Discussion Papers 288, German Institute for Economic Research, Berlin.
- Deicienti, F. (2001) *Poverty persistence in Britain: a multivariate analysis using the BHPS, 1991-1997*; ISER Working paper 2001-02. University of Essex, Colchester.

- Jenkins, S. y Shulter (2001) *Why are child poverty rates higher in Britain than in Germany? A longitudinal perspective*; Anglo
- Lillard, L. y R. Willis (1978) “Dynamic aspects of earnings mobility”; *Econometrica* 46.
- Stevens, A. (1999) Climbing out of poverty, falling back in. Measuring the persistence of poverty over multiple spells, en *Journal of Human Resources*, XXXIV: 557-588.
- Stewart y Swaffield (1999) “Low pay dynamics and transition probabilities”; *Economica*, 66.

Anexos

Cuadro 1. Magnitud y causas de desgranamiento		
	Número de observaciones	Porcentaje
Hogares en t	42.146	100
Hogares en t+1	31.589	74.85
Desgranamiento total	10.557	25.05
Abandonan la muestra	5.829	13.83
Ingresos no válidos	4.728	11.22

Fuente: Estimaciones propias en base a EPH-INDEC

Cuadro 2. Tasas de entrada y salida de la pobreza - Mayo 1991 - Mayo 2003				
Situación de pobreza en t	No pobre	Pobre	Attrition	Total
1. Hogares válidos en t y t + 1				
No pobre	92.5	7.5		100
Pobre	33.0	67.0		100
2. Total de hogares en t				
No pobre	70.0	5.7	24.3	100
Pobre	23.9	47.7	28.9	100
3. Hogares no ponderados por desgranamiento				
No pobre	92.6	7.4		100
Pobre	33.6	66.4		100

Fuente: Estimaciones propias en base a EPH-INDEC

Cuadro 3. Tasas de entrada y salida, observadas y contrafácticas				
Situación de pobreza en t	Situación de pobreza en t+1			
	No pobre		Pobre	
	Observada	Contrafáctica(*)	Observada	Contrafáctica (*)
Mayo 1991-Mayo 2003				
No pobre	92.6	93.2	7.4	6.8
Pobre	33.6	35.6	66.4	64.4
Mayo 1991-Mayo 1994				
No pobre	93.8	94.7	6.2	5.3
Pobre	0.0	0.0	55.6	50.9
Octubre 1994-Octubre 2000				
No pobre	92.8	92.9	7.2	7.1
Pobre	35.1	35.5	64.9	64.5
Mayo 2001-Mayo 2003				
No pobre	88.6	91.3	11.4	8.7
Pobre	18.1	22.5	81.9	77.5

(*) Dejando constante el valor de la canasta básica y el coeficiente de Engel en t y usando los requerimientos y los ingresos totales de t + 1
Fuente: Estimaciones propias en base a EPH-INDEC

Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala

Priscila Hermida*

There is reason to believe that the high degree of inequality as well as stratification prevalent in developing countries may contribute to greater persistence in the intergenerational transmission of opportunities. This paper describes the intergenerational transmission of educational attainment in Guatemala through the degree of regression to the mean of the schooling of children compared to the schooling of their parents, interpreted as a measure of equality of opportunity in Guatemalan society. The approach extends the study of the process of intergenerational transmission of educational attainment in the developing world, to include ethnicity and gender as factors associated with this process. The results show that educational achievement exhibits higher persistence from generation to generation among indigenous people, and for women. There are systematic differences in the degree of persistence in educational attainment according to ethnicity with indigenous people being less mobile than whites. People do not tend to regress to the mean of the population in terms of their educational attainment –a sign of relative equality of opportunity–, but that an individual's education and chances in life are strongly correlated with those of his parents.

* University of Essex

Introduction

There is vast evidence that income and education are transmitted from generation to generation¹. These intergenerational correlations have implications for the degree of equality of opportunity in a particular society and make its members more or less mobile. Schooling in particular is a mechanism of intergenerational mobility because it increases the probability of an individual's children to be educated, and thus increases their future expected income. If schooling is strongly affected by family background, then intergenerational correlation in incomes across families will be high and social mobility will be low. Intergenerational transmission of schooling affects individuals' opportunities and their well-being over time.

Not much is known about the process of intergenerational transmission of educational attainment in the developing world, mainly due to the lack of longitudinal datasets. There is however reason to believe that the high degree of inequality as well as stratification prevalent in developing countries may contribute to greater persistence in the intergenerational transmission of opportunities. This paper will focus on the intergenerational transmission of educational attainment in Guatemala and explore the effect of high inequality in the distribution of assets between the white and indigenous ethnic groups on social mobility. The degree of regression to the mean of the schooling of children compared to the schooling of their parents will be interpreted as a measure of equality of opportunity in Guatemalan society.

Motivation and Hypotheses

The determinants of the parental decision on the optimal level of education of children were examined by Becker (1975). Assuming altruism and perfect capital markets, parents maximize the family wealth by investing

¹ For studies concerning the intergenerational transmission of income, see Solon (1992) and Zimmerman (1992). For studies exploring the transmission of educational outcomes, see Behrman et al (2001), Borjas (1992) and Mulligan (1999).

in the human capital of each child to the point at which the marginal rate of return is equal to the marginal cost. Given perfect credit and information markets, the optimal level of investment in education is reached regardless of family background characteristics, including wealth or ethnicity. However, in less developed countries wealth tends to be highly correlated with ethnicity and markets do not function efficiently. Liquidity constraints become very important in this setting, since great proportions of the populations tend to be poor - lacking any form of collateral- and credit markets very underdeveloped. If one ethnic group is systematically poorer than others, different groups will exhibit different levels of investment in education, either given by differences in credit constraints (cost of education) or rates of return (due to perceived or actual discrimination in the labour market)². But not only can the average level of schooling be influenced by inequality in the distribution of assets: disadvantaged groups for which returns to education are lower and that face liquidity constraints due to poverty, may show greater *persistence* in educational attainment.

Intergenerational transmission of schooling is the result of both genetics –for instance, the transmission of intelligence or ability–, and environmental factors –like learning skills, nutritional status, and preferences for education–. How would these mechanisms work for different ethnic groups if horizontal inequalities are widespread and social exclusion related to ethnicity is present? Although it would be impossible to claim that ability and intelligence are distributed in a non random fashion conditional on ethnicity or gender, the fact that indigenous people in Guatemala are by large at the bottom of both the education and income distribution in a very unequal society, can lead us to expect differences in mobility for whites and non whites due to direct and indirect effects of Parental Education, assortative matching of parents on education, and social exclusion.

² As noted, “..differences in opportunities, such as those resulting from discrimination and nepotism, affect demand curves.” Becker (1975: 110)

Guatemala

According to the World Bank, the total population of Guatemala in 2000 was around 11,4 million, out of which 39,2% were indigenous and 60.8% white (World Bank, 2003). Approximately 56,2% of Guatemalans live in poverty; while 15,7% live in extreme poverty. Income inequality in the country is among the highest in the world, with a Gini coefficient is of 0,57.

The proportion of indigenous population is one of the biggest in Latin America. The largest group is the Mayan –comprising the Kiche, Qeqchi, Kaqchiquel, Mam and others–; there are also two small non-Mayan groups, the Xinca and the Garífuna. Most of the Mayan people –about one million– are of Kiche origin and live in the western highlands near the cities of Santa Cruz and Chichicastenango. There are between one million and two million Mams and Kaqchiquels, with this last group located in the northwest part of the country near the Mexican border. The Qeqchi can be found in the north eastern region of Alta Verapaz, and are estimated to be around 400 000 (Dictaan-Bang-oa and Medrana, 2002). Other groups include the Chorti, Achi, Ixil, Poqomam, and Tzutuil.

Guatemalan society has been historically characterized by stratification based on ethnicity. Since independence from Spain in the early 19th century, wealth has been concentrated in a small white elite. Elites used cheap indigenous labour for export-oriented crop industries –coffee, sugar, cotton, cardamom and rubber– during the 19th and 20th centuries. Forced labour in plantations and coercive recruiting systems were common. A functioning labour market did not develop until the mid 20th century. Today indigenous people mainly engage in small farm production and obtain seasonal labour earnings from migration. Guatemala has long been affected by political violence. Civil war started in 1960 and did not end until democracy was reinstated in 1986. In 1996 Peace Agreements were signed between the Guatemalan Government and the Guatemalan National Revolutionary Unity (URNG). Throughout the 1980's, rural areas and indigenous communities were particularly affected by violence, with long term economic and demographic effects. As a

result of the civil war, fewer families engage now in agricultural activities. Rural economies based on grain production have given way to small-scale commercial agriculture and activities in services, transport and other non-agricultural activities. During the 1990's the indigenous population migrated to the lowland plantations, the capital or regional market cities in order to increase their income, and has become older and more urban as a result.

Overall, indigenous people still face barriers in the education, labour and credit markets and have less opportunities for acquiring different forms of capital; mainly as a result of discrimination and other types of market failure (Vakis, 2003). Income inequality in Guatemala has been found to be correlated to differences in assets such as education, land, housing and geography; and also to ethnicity (World Bank, 2003).

The Education System

School age population in Guatemala covers children between 5 to 18 years old. According to ENCOVI³ data, there are 4.65 million Guatemalans of schooling age. The education system consists of three levels: Pre-primary (5 and 6 years of age), Primary (7 to 12 years) and Secondary (13 to 18 years of age). Secondary is divided in two components: basic (13 to 15 years) and diversified (16 to 18 years). The duration of compulsory education is 7 years, after which students may leave the education system at the end of Primary schooling, usually at age 12-13. Higher education is provided by one public, and several private universities. The language of instruction is Spanish, and there is limited bilingual education in rural areas.

The effectiveness of the educational system is constrained by a shortage of trained teachers, inadequate school buildings, and long distances from home to school for many students. Enforcement of Primary school attendance is very lax. Net primary enrolment is 85%, but a gender gap

3 Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), a national household survey carried out for the first time in 2000.

remains (UNDP, 2002). An important characteristic of the Guatemalan education system is the problem of over-age and late enrollment (Edwards, 2002). While the system fails to meet the target for Pre-school, Secondary and Higher Education, the Primary school level is overburdened by over-age and repetition. Significantly, 100% coverage is not reached in any schooling level or age, which means that many children never go to school.

The distribution of education is very unequal and is correlated with the income distribution (Edwards, 2002). According to the UNDP, 70% of the population reads and writes, although there are important differences between urban and rural areas, and between ethnic groups (UNDP, 2000). Educational attainment is considerably lower in rural communities because children tend to be employed in farming and educational facilities are not always available. Differences in schooling between sons and daughters have been found to be important in rural households, both indigenous and non indigenous (UNDP, 2000). Children who abandon school stop acquiring a very important form of human capital, and the probability of them becoming poor in adulthood increases. They may become poor fathers and mothers of poor children, their educational attainment influencing the attainment and income of their offspring.

Data set and Analysis

Dataset

The ENCOVI dataset was used in this paper for the analysis of educational mobility. It is the first Living Standards Measurement Survey available for Guatemala, conducted between July and November of 2000 by the Instituto Nacional de Estadística (INE), with support from the World Bank and the Inter American Development Bank. It is a nationally representative survey, covering urban and rural areas⁴. Information from each

⁴ The two-staged, stratified sample comprised 8 940 households without replacement. Estimated rejection rate was 10%.

household was collected on income, expenditure, prices, education, health, labour market participation and access to public services.

The data from ENCOVI used was education (years) of each surveyed individual and the educational attainment of her parents. The parental education variable is a categorical one and was transformed into a continuous variable for the effects of the analysis⁵. Individuals younger than 22 years old were eliminated from the sample since there is a possibility that they are still enrolled in the education system. The final sample contains 15 662 cases for which complete information on individual and parental education is available. In order to explore the change in educational mobility over time, respondents were divided into four cohorts corresponding to individuals born from 1900 to 1978. A variable describing being born in a rural area or in a city was created from information on the survey. A variable describing the difference in educational attainment between the father and the mother of the individual was also created as a proxy for the degree of assortative mating.

Descriptive Statistics:

Out of the resulting sample, 47 % individuals are male and 53 % female. In terms of ethnicity, 61.4 % are white and 38,6 % describe themselves as indigenous. The sample is evenly divided into individuals born in rural (52,4%) and in urban areas (47,6%). The average schooling for the whole sample is 4,7 years. A third of the sample (27%) has zero years of education, and an additional 39% has not completed primary school. These figures are consistent with other sources of data for education in Guatemala. An important group of individuals (14%) only reads and writes. The percentages of people who have completed primary or secondary school are around 13% each. Only around 6% of the sample has higher education.

As shown in Figure 2 in the Appendix, the distribution of educational attainment in Guatemala is skewed to the right with mean of 4,7 years

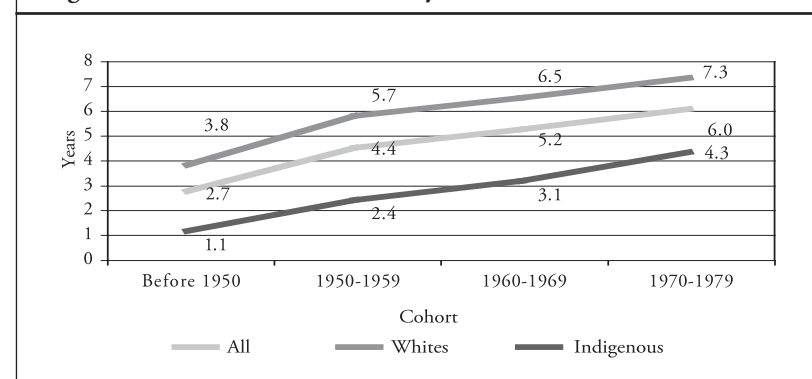
⁵ The categories for parental education in the survey are: “No Education” (0 years), “Incomplete Primary” (1-5 years), “Primary” (6 years), “Incomplete Secondary” (7-11 years), “Secondary” (12 years) and “Higher Education” (more than 12 years).

and median of 4 years of schooling. On average, men have more education than women, and white people are more educated than the indigenous. Similarly, the dispersion in the distribution is bigger for whites than for indigenous. The descriptive statistics for the sample as a whole conceal important sub-group differences (Table 1). On average, a white man will have more than four years of education than an indigenous woman. In the same way, the median of the distribution of schooling for white men is 6 years—meaning that 50% of the members of the group will have more than a primary school education—, whereas the median for indigenous women is zero years. At least 50% of this subgroup will have no education at all.

A corresponding pattern of inequality in the distribution of human capital can be found when analyzing the education of the parents of individuals on the sample. The lack of provision of schooling in Guatemala—particularly for women and for those in rural areas—during the first half of the twentieth-century explains the low levels of parental education. Overall, fathers are more educated than mothers, and both have very few years of education. Mothers in particular are deprived of schooling. The means of the distributions of father's and mother's schooling are 2,3 and 1,6 years respectively. The median of years of education is zero for both; therefore at least half of all mothers and fathers had no schooling. Whites have more educated parents than indigenous people, with the difference being around an additional 2 years of schooling on average for fathers and mothers educational attainment.

Over time, educational attainment improves for all, but as mentioned, the process starts at very low levels of human capital stock. For the sample as a whole, educational attainment has constantly increased, with the greatest gains made by those born before 1960. The average number of years of education has gone from 2.7 years for those born before 1950, to 6 for the cohort born between 1970-79, as can be observed in Figure 3. In spite of that, uneven progress is shown when comparing gains made in education by indigenous people vs. whites.

Figure 3.
Progress in educational attainment, by Cohort



Although average schooling has increased for both ethnic groups during the past century, it has only done so by around 3 years, with the overall mean going from 3 years for the first cohort, to 6 years for the 1970-79 birth cohort. The rate of growth in average schooling has similar for non-whites than for whites, but indigenous people start at a mean of 1 year of education for the first cohort, vs almost 4 years for whites⁶. There seems to be no convergence in average schooling between white and indigenous Guatemalans. Public efforts to make the distribution of education less unequal seem to have failed: the gap in average years of education between whites and non-whites has remained constant at 3 years for more than six decades, as can be observed in Figure 3.

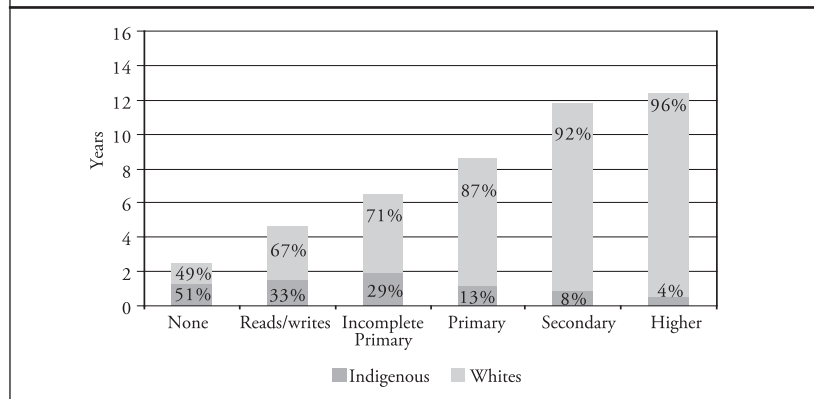
The Education of Parents and Children

Educational attainment has improved in the last century and as a result, Guatemalans born in later cohorts have more education than their fathers and their mothers. However, consistent with lack of social mobility, big differences in educational attainment conditional on parental education

⁶ According to the data, it took 50 years (from 1900 to 1950) to increase average schooling of indigenous people from 0.5 to 1 whole year.

remain. Across the whole sample, the data confirm that more educated parents will have more educated sons and daughters. For example, as shown in Figure 4, the difference in the average years of schooling between the off-spring of a man with no education, compared to the child of a parent who has gone to University, is of more than 10 years. People do not tend to regress to the mean of the population in terms of their educational attainment –a sign of relative equality of opportunity–, but it rather seems that an individual's education and chances in life are strongly correlated with those of his parents.

Figure 4.
Average years of education, by Father's Schooling

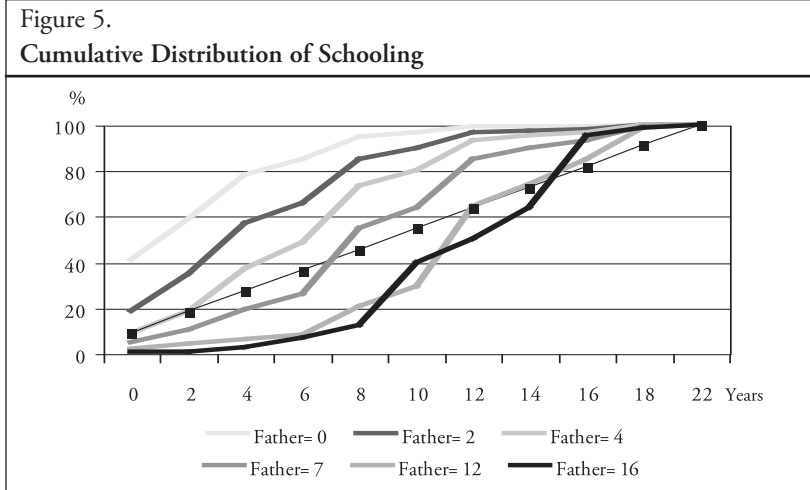


There is an additional ethnicity dimension in the process of transmission educational attainment: indigenous people start the process of acquiring human capital from a disadvantage position since on average, indigenous mothers and fathers are less educated than their white counterparts. Moreover, the data show that as the average number of years of schooling increases, the proportion of indigenous people decreases. For example, while 51% of those with an average of 2 years of schooling are indigenous and 49% white, the percentages are 4% and 96% respectively for those with an average of 14 years of schooling. This seems to confirm the hypothesis that non-whites drop from school sooner, and that indigenous

people are faced with a different set of incentives and disincentives to invest in the education of their offspring.

Figure 5 shows the cumulative distribution of education for the whole sample, conditional on parental years of schooling. If the probability of a person attaining a particular level of schooling is not affected by the parent's level of education, then perfect mobility exists. The black 45 degree line represents a situation where, for a given level of parental schooling, children's years of education are distributed evenly across all possible educational outcomes, thus representing perfect mobility. The distance (upwards or downwards) from the cumulative distribution to the 45 degree line can be thought of as a measure of persistence. However, given that the genetic inherited component of ability is correlated with educational attainment, perfect mobility should not be expected even in the presence of a good degree of educational mobility.

The graph shows that persistence is higher for children of parents with little or no schooling and less important for children of parents that have completed primary schooling. The implications of persistence at the bottom of the education distribution are highlighted by the fact that the median of parental education is zero years. The probability for a child of uneducated parents to continue in the same educational category is 40%. Having parents that only read and write halves the probability of children having no education down to 18%, while the probability of having zero years of education for children of parents who have primary schooling is of only 4%. Great intergenerational gains in human capital can be made with modest increases in parental schooling.



More mobility can be observed at the middle of the distribution: the cumulative distribution for children of parents that have complete primary is the closest to the 45 degree line, with the top 50% having more than 8 years of schooling. Persistence becomes important again at the top end of the distribution: 50% of children born to a parent with higher education will go beyond secondary schooling, compared with only 10% of children born to parents with primary schooling.

Regression Results

Empirical Framework:

Ordinary Least Squares regression can be used to measure the effect of family background on the educational attainment of the next generation. Table 2 summarizes results obtained using this methodology for developed and less developed countries:

Study	Persistence	Country
Borjas (1992)	0.25	United States
Mulligan (1997)	0.32	United States
Couch and Dunn (1997)	0.20	Alemania
Beehrman et al (2001)	0.35	United States
Beehrman et al (2001)	0.70	Brazil
Beehrman et al (2001)	0.70	Colombia
Beehrman et al (2001)	0.50	Mexico
Beehrman et al (2001)	0.50	Peru
Veloso and Guimares (2003)	0.68	Brazil

We will model mobility through a Markov model in which the value of the variable of interest –in this case educational attainment– for individual i in period t (S_{it}) depends on the value of the variable in the previous period (S_{it-1}) and a stochastic term (u_{it}). The observation for the previous period carries all relevant information about individual i , including transitory shocks.

$$S_{it} = bS_{it-1} + u_{it}$$

The parameter b in this model is positive and greater than one if real growth in S takes place. If b is defined as distance from its mean, then b becomes a measure of persistence and $b < 1$ implies regression towards the mean. The coefficient b obtained through OLS regression measures the intergenerational persistence of educational attainment. The expression $1-b$ is called the degree of regression to the mean, or degree of intergenerational mobility in education. A value of b close to one suggests a very limited degree of intergenerational mobility, whereas a low a value of b is a sign that educational attainment is not strongly correlated across generations. Several unobserved factors are incorporated into the value of b , such as individual ability, cultural background, family wealth, spatial segregation related to education quality, and public provision of education⁷.

⁷ Checchi (2006).

For this reason, no causal relationship between parental and child education should be inferred, and b will be interpreted as a measure inequality of opportunity, a mechanism of transmission of the effect of family characteristics –particularly ethnicity– on socio-economic outcomes.

OLS Results for the Whole Sample

This section reports the estimates of intergenerational mobility obtained for the Guatemala ENCOVI sample. All models included the educational attainment of the respondents of the survey as the dependent variable, and parental years of schooling as the main explanatory variable. A first set of results was obtained for the whole sample, through a basic model using respondent's and father's education and incorporating controls for cohort, gender, ethnicity and area of birth. The mother's level of education was also included as a regressor in order to establish whether father's and mother's education had any differential effect on the educational attainment of the child. Table 3 shows baseline estimations of intergenerational transmission of schooling.

	Model 1		Model 2		Model 3	
Father's education	0,60 (0.0)	**			0,38 (0.0)	**
Mother's education			0,69 (0.0)	**	0,42 (0.0)	**
Dummy Indigenous	-1.37	**	-1.26	**	-1.07	**
Dummy Female	-1.23	**	-1.27	**	-1.24	**
Dummy Rural	-2,02	**	-2,07	**	-1,76	**
Born before 1950	-2,43	**	-2,61	**	-2,32	**
Born 1950-59	-1,09	**	-1,20	**	-1,01	**
Born 1960-69	-0,42	**	-0,52	**	-0,38	**
R-squared	0,485		0,481		0,523	
Mean= 4.66						
N= 15,662	*p<0.10,** p<0.05					

A high coefficient of persistence signals low mobility and inequality of opportunity between individuals in a society; and is more important when the mean of the distribution of schooling is low –as is the case in Guatemala– because it suggests that scarce human capital is concentrated by a few. For example, according to Model 1, the child of a father one year of schooling below the mean of the distribution will be 0,6 years below the mean too. The higher the value of, the more likely it is that the children of very educated parents acquire education, and that the children of poorly educated ones remain uneducated. The estimate of the coefficient of persistence for the education of the mother (2) was higher, at 0,69, initially suggesting a greater impact of maternal education on the persistence of educational attainment of the respondent. These estimates are consistent with those obtained by Behrman et al (2001) for other Latin American countries –0,7 Brazil and Colombia, 0,5 for Mexico and Peru–, as well as with the figure of 0,68 for Brazil obtained by Veloso and Guimães (2003). Still, a b of 0,6 is significantly higher than estimates –ranging from 0.25 to 0.35– obtained for developed countries and discussed earlier.

By using only the schooling of the most educated parent as an explanatory variable, previous studies fail to take into account the combined effect of the education of both father and mother. The omission of mother's education as an explanatory variable in the transmission of educational attainment can lead to misleading estimates. It is possible that in those cases, the b coefficient would pick up the effect of the education of the other parent and overestimate the degree of persistence, by ignoring the mechanism of transmission of inequality resulting from assortative matching. When both variables were included in the regression (3), similar coefficients of 0,38 and 0,42 were obtained for father's and mother's education, indicating that the effects of father's and mother's education reinforce each other and seem to be of the comparable magnitude. The coefficients are statistically different from each other, suggesting that mothers schooling is more important than father's in terms of persistence.

For the three model specifications, all explanatory variables –including controls for ethnicity, gender, region and cohort– are statistically significant and have the expected sign. The value of R-squared is around

0,48, quite high for a specification with few controls. People born in rural areas have less education when compared to those in cities. Younger cohorts have more schooling than older cohorts, and being born before the last cohort (1970-1979) has a negative effect on average years of education⁸. Women have on average 1,2 less years of education than men, and the value of the coefficient associated with the dummy for gender does not differ much between the three specifications. The effect of being indigenous on average schooling is negative and significantly different between models. In Model 1, non white respondents have on average 1,4 years of education less than whites. However, when both parental education variables are considered (Model 3), the penalty for being indigenous decreases by 29% to 1 less years of education. This could be explained by the characteristics of the education distribution over time: indigenous women have the lowest level of educational attainment in all birth cohorts, and therefore controlling for the education of the mother decreases the disadvantage particular to indigenous people. The education of mothers appears to be an important channel for the intergenerational transmission of inequality in the indigenous population.

Analysis by Cohort

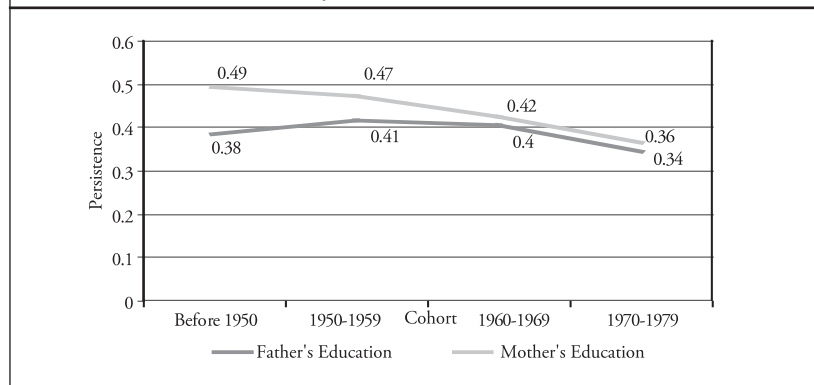
In order to explore whether the pattern of persistence in educational attainment had presented any changes over time, separate regressions were run by cohort of birth. The models included controls for ethnicity, area of birth, and gender, defined in the same way as for the previous section. The results are shown in Table 4 in the Appendix. The R-squared coefficients are between 0.46 and 0.5 for all regressions. All variables are significant and have the expected sign. We observe that the average difference in years of education between white and indigenous people remains almost unchanged for all cohorts. Although apparently reducing for the those born between 1970 and 1979, the dummy for being indige-

8 Cohort 1: born before 1950; Cohort 2 : 1950-1959, Cohort 3: 1960-1969; Cohort 4: 1970-1979.

nous shows a white person will have on average around 1 additional year of education than an indigenous person, holding all other factors constant. This figure has remained unchanged for the entire twentieth century, in spite of gains in mean level of schooling for both groups. The penalty in years of education for females actually increases over time, with men having on average 1,2 more years of education than women. Rural population is consistently less educated: people born in urban areas have on average almost two additional years of education when compared to people born in rural areas. Overall it seems that persistence is decreasing, but the average difference in the levels of educational attainment for subgroups of the sample remains.

Figure 6 shows the evolution of the persistence coefficient for both parents over time. Social mobility is improving in Guatemala, but at a very slow rate. Younger cohorts have lower levels of persistence for parental education. Although mother's education seems to have a bigger effect than father's education on the schooling of the next generation, the difference decreases over time, converging around 0,35. We observe that the degree of persistence of father's education for each cohort are very close in magnitude and not significantly different from one another. Although the mean of the distribution of schooling increases steadily over time, the overall degree of regression to the mean is not that different between cohorts. The child of a father with one year of education above the mean will have more or less an additional 0,4 years of schooling above the mean for Cohorts 1, 2, 3 and 4; a time span covering those born before 1950 to those born in 1979. The conditional distribution of educational opportunities seems to have remained approximately constant over time with respect to educational family background. This finding would contradict the idea of a substantial "opening up" of opportunities, –and a decrease in the correlation between father's and child's human capital–, in Guatemala in the XXth century, at least without taking into account differences between subgroups.

Figure 6.
Coefficient of Persistence, By Cohort



While the father's coefficient remains without much change, the persistence coefficient on Mother's schooling has decreased consistently over time, perhaps as a result of advances in the education of women during the second half of the XXth century that increased average level of schooling, thus making all mothers in younger cohorts more educated. This educational expansion decreased the relative effect on persistence of having a more educated mother observed for older cohorts. The education of mothers, –operating on persistence through assortative mating and cultural influences–, may be a factor that determines the distribution of opportunities over time.

Model with interactions

In order to explore specific channels that affect the degree of persistence in educational attainment, interaction terms for ethnicity, assortative matching and gender are added to a model, including the same set of controls as the one introduced in previous sections. The results for the interaction coefficients are shown in Table 5⁹.

⁹ The coefficients of all control dummies were significant and of very similar magnitude in all specifications.

Table 5. Intergenerational Transmission of Parental Education

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Father's education	0.38 ** (0.0)	0.36 ** (0.0)	0.33 ** ** (0.0)	0.33 ** (0.0)	0.57 (0.0)
Mother's education	0.42 ** (0.0)	0.43 ** (0.0)	0.44 ** ** (0.0)	0.44 ** (0.0)	0.49 (0.0)
Ethnicity Interaction		0.10 ** (0.0)	0.10 ** (0.0)	0.10 ** (0.0)	0.02 ** (0.0)
Ass. Mating Interaction			0.01 ** (0.0)	0.01 ** (0.0)	0.01 ** (0.0)
Gender Interaction				-0.01 (0.0)	
Father's Educ Squared					-0.04 ** (0.0)
Father's Educ Cubed					0.0 ** (0.0)
Dummy Indigenous	-1.07 **	-1.20 **	-1.2 **	-1.2 **	-1.02 **
Dummy Female	-1.24 **	-1.23 **	-1.23 **	-1.22 **	-1.23 **
Dummy Rural	-1.76 **	-1.74 **	-1.74 **	-1.74 **	-1.69 **
Born before 1950	-2.32 **	-2.29 **	-2.29 **	-2.29 **	-2.22 **
Born 1950-59	-1.01 **	-1.00 **	-1.00 **	-1.00 **	-0.97 **
Born 1960-69	-0.38 **	-0.36 **	-0.36 **	-0.36 **	-0.35 **
R-squared	0.523	0.524	0.524	0.524	0.528
N= 15,662 *p<0.10, **p<0.05					

To test whether indigenous people have a different level of persistence than whites, we introduce an interaction term between ethnicity and father's schooling, in addition to the dummy variable for the difference in the intercept. This approach helps to control for the difference in average levels of schooling between the two groups. As opposed to running the regression for whites and indigenous separately, the coefficient will estimate the difference in persistence between a white person and an indigenous person, in relation to the mean of the distribution of education of

the entire sample, thus testing equality of opportunity in the society as a whole. Consistent with our previous finding that indigenous people have higher levels of persistence in educational attainment, we find the interaction term to be significant and positive. On average, being indigenous increases the degree of persistence from 0,36 to 0,46 years from the mean, a 28% increase in the value of the coefficient.

By including an interaction term for assortative matching, we can see how the persistence coefficient changes as the distance between spouses' education grows. The assortative matching variable is defined as the absolute value of the difference between the education of the father and the education of the mother, measured in years. At high levels of sorting on education, the value of the variable will be close to zero; with less sorting the value of the variable increases. We find that, on average, distance between partner's education has a positive effect on the degree of persistence. The value of the interaction coefficient is close to zero, but significant in all specifications. In addition, the specification in Model 4 shows no specific differential effect of gender on persistence. These findings seem to contradict our initial hypotheses that assortative matching decreases persistence and that mobility patterns may differ by gender. However, it is possible that the decrease in mobility associated with educational distance between the partners is related to higher educational homogamy found amongst urban and white couples (Quisumbing and Hallman, 2003); therefore catching some of the effect of ethnicity on persistence.

Finally, when non-linearity in the intergenerational correlation in schooling is taken into account by introducing a squared and cubed term for Father's education, we find both terms significant. The cubed terms shows higher levels of persistence at the bottom and at the top of the distribution of schooling. As a result of the change in functional form, the ethnicity interaction term falls in magnitude and stops being statistically significant, implying that the stickiness of education attainment is higher among indigenous people due to the fact that they are mostly found at the bottom of the education distribution (as well as in the unobserved income distribution). There seems to be evidence of a poverty trap, with ethnicity being a proxy for exclusion and lack of opportunity associated with credit constraints.

Conclusions

This paper extends the study of the process of intergenerational transmission of educational attainment in the developing world, to include ethnicity as a factor associated with this process. Using several specifications, the results show that educational achievement exhibits higher persistence from generation to generation among indigenous people. The effect of father's education on persistence seems to be more important for males. For females, the education of the mother may contribute positively to educational mobility. The finding is in line with other studies in developing countries that suggest that mother's with more schooling influence intra-household allocation of resources. Cohort analysis shows that social mobility is improving in Guatemala, but at a very slow rate. Younger cohorts have lower levels of persistence for parental education, but the overall degree of regression to the mean is not that different between cohorts. The conditional distribution of educational opportunities seems to have remained approximately constant over time with respect to educational family background. This finding would contradict the idea of a substantial "opening up" of opportunities, –and a decrease in the correlation between father's and child's human capital–, in Guatemala in the XXth century. Women seem to be more mobile than men, an effect perhaps arising from a "catching up" resulting from a trend of improvement of the average level of schooling. persistence at the bottom and at the top of the distribution of schooling. Persistence of educational attainment is higher among indigenous people due to the fact that they are mostly found at the bottom of the education distribution (as well as in the unobserved income distribution). There seems to be evidence of a poverty trap, with ethnicity being a proxy for exclusion and lack of opportunity associated with credit constraints.

Bibliography:

- Becker, G. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with special reference to Education*. National Bureau of Economic Research.
- Behrman, J., Gaviria, A. and M. Szekely (2001). Intergenerational Mobility in Latin America. *Inter-American Development Bank, Working Paper no 452*.
- Behrman, J., R.A. Pollak, and P. Taubman (1989). "Family Resources, Family Size, and Access to Financing for College Education," *Journal of Political Economy*, 97(2):398- 419.
- Behrman, J. and P. Taubman (1990). "The Intergenerational Correlation between Children's Adult Earnings and Their Parents' Income: Result from the Michigan Panel Survey of Income Dynamic," *Review of Income and Wealth*, Blackwell Publishing, vol. 36(2), pages 115-27, June.
- Borjas, G. (1992). "Ethnic Capital and Intergenerational Mobility". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 7, N°. 1.
- Dictaan-Bang-oa, E. and J. G. L. Medrana (2002). "The Guatemala Peace Agreements of 1996: A Case Study Beyond the Silencing of the Guns", in Chandra K. Roy, Vicky Tauli-Corpuz and Amanda Romero-Medina, eds. Tebtebba Foundation.
- Edwards, J. (2002). "Education and Poverty in Guatemala". Guatemala Poverty Assessment (Guapa) Program Technical Paper N°. 3. Washington DC.
- Fafchamps M. and A. Quisumbing (2003), "Marriage and assortative matching in rural Ethiopia," Manuscript. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford and International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Instituto Nacional de Estadística (2000), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.
- Mulligan, C. B. (1999). "Galton versus the Human Capital Approach to Inheritance," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 107(S6): 184-29, December.

- Quisumbing, A. and K. Hallman (2003). "Marriage in transition: Evidence on age, education and assets from six developing countries," in Cynthia B. Lloyd, Jere Behrman, Nelly Stromquist, and Barney Cohen (eds.), *The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries: Selected Studies*. Washington, DC: National Academies Press, pp. 200–269.
- Solon, G. (1992). "Intergenerational Income Mobility in the United States," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 82(3), pages 393-408, June.
- UNDP, (2000). National Human Development Reports: Guatemala 2000. "Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano". UNDP, New York.
- _____ (2002). National Human Development Report: Guatemala 2002 "Development, Women and Education". UNDP, New York.
- Vakis, R. (2003). "Guatemala: Livelihoods, Labor Markets and Rural Poverty". Guatemala Poverty Assessment (GUAPA) Program. Technical Paper N°. 1. World Bank.
- Veloso Fernando. and S. Guimarães Ferreira (2003). "Mobilidade Intergeracional de Educação no Brasil," Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 31th Brazilian Economics Meeting] f25, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia.
- World Bank, (2003). Guatemala Poverty Assessment (GUAPA). Country Study, Report N.º 24221-GU. Washington, DC.
- Zimmerman, D. J. (1992). "Regression toward Mediocrity in Economic Stature," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 82(3): 409-29, June.

Appendix

Table 1. Descriptive Statistics for Education Variables					
	Whole	White		Indigenous	
	Sample	Men	Women	Men	Women
YEARS OF EDUCATION					
Mean	4.7	6.3	5.4	3.7	1.9
Median	4	6	4	3	0
SD	4.7	4.9	4.8	3.9	3.1
Interquartile range	7	7	7	6	3
EDUCATION OF THE FATHER					
Mean	2.3	3.1	3.1	1.1	1.0
Median	0	2	2	0	0
SD	3.6	4.0	4.1	2.2	2.1
Interquartile range	4	4	4	2	0
EDUCATION OF THE MOTHER					
Mean	1.6	2.4	2.4	0.5	0.4
Median	0	0	0	0	0
SD	3.1	3.5	3.5	1.4	1.5
Interquartile range	2	4	4	0	0
N	15,662	4,478	5,140	2,881	3,163

Table 4. Intergenerational Transmission of Parental Education, by Cohort of Birth				
	Born before 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1970
Father's education	0.38 ** (0.02)	0.41 ** (0.0)	0.40 ** (0.02)	0.34 ** (0.02)
Mother's education	0.49 ** (0.02)	0.47 ** (0.0)	0.42 ** (0.02)	0.36 ** (0.02)
Dummy indigenous	-0.98 **	-1.19 **	-1.28 **	-0.89 **
Dummy female	-0.90 **	-1.62 **	-1.39 **	-1.19 **
Dummy rural	-1.29 **	-2.11 **	-1.98 **	-1.75 **
R-squared	0.506	0.509	0.489	0.464
N=	4,159	2,975	3,865	4,663
Mean	2.71	4.45	5.20	6.09
*p<0.10,**p<0.05				

Figure 1.
Educational Attainment, By Educational Category

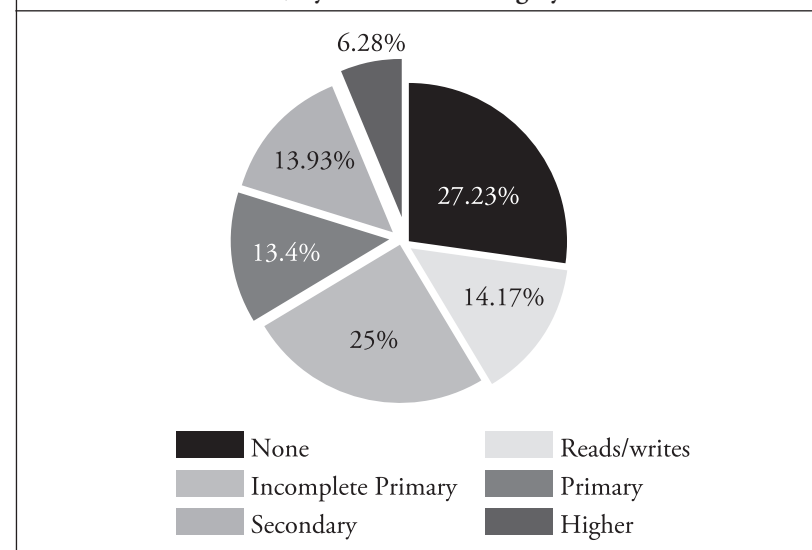
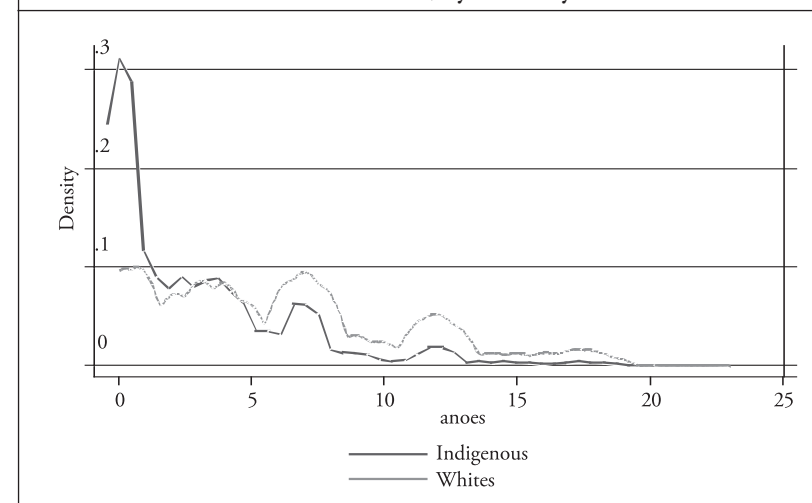


Figure 2.
Education Distribution in Guatemala, by Ethnicity



Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina

José Luis Vivero*

Carmen Porras**

Resumen

Este trabajo defiende que no se puede conseguir la cohesión social sin antes terminar con el hambre en América Latina y el Caribe. Se presenta un estado actualizado del hambre en la región, donde se constata que el acceso a los alimentos emerge como el problema más acuciente. Se presenta una serie de elementos que están favoreciendo el posicionamiento político del combate al hambre en las agendas nacionales, dentro del escenario creado por la “nueva ruralidad”. Se proponen acciones para incorporar la erradicación del hambre en un “Pacto de Cohesión Social” a nivel nacional, entre las que figuran el diálogo entre actores de Gobierno y entre Gobierno y sociedad civil, mejor ayuda materializada a través de apoyo presupuestario y canje de deuda por alimentación, fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber de manera eficiente los recursos adicionales y Cooperación Sur-Sur. Este trabajo propone que las políticas de Estado contra el hambre se articulen en torno a una “doble vía”: una rápida que asegure un umbral de protección mínimo para los ciudadanos, garantizando el derecho a la alimentación y una vía lenta, estructural, para crear institucionalidad que asegure una sostenibilidad de largo plazo.

* Oficial de Seguridad Alimentaria, Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. JoseLuis.Vivero@fao.org

** Consultora de la Representación de FAO en Chile, carmen.porras@fao.org

Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lanzados por la ONU en el 2000, incorporaron el compromiso de las naciones de reducir a la mitad el porcentaje de pobres y hambrientos para 2015¹. Aunque a nivel mundial se ha progresado en la reducción del hambre, en la última década esa reducción fue bastante escasa y está influida por los progresos de un solo país: China. La proporción a nivel mundial era 20% en 1990-92 y 17% en 2000-02 (FAO, 2004a). En el 2002, como los datos indicaban que no había habido suficiente progreso en la lucha contra el hambre, la FAO convoca una segunda Cumbre Mundial de la Alimentación en la que los asistentes analizaron el porqué de la falta de avances significativos. Las conclusiones de esta cumbre fueron muy interesantes: no puede haber progreso en la lucha contra el hambre sin la voluntad política y los recursos necesarios. Para conseguirlos, se necesita un compromiso efectivo no solamente de los gobiernos, sino también de todos los actores sociales (públicos, privados, instituciones financieras internacionales y organismos internacionales). Se pone entonces la atención sobre la necesidad de un esfuerzo común de coordinación para maximizar los resultados a todos los niveles. En ese sentido, la reducción drástica del número de personas que padecen hambre se abre espacio en las agendas políticas de los gobiernos, los medios de comunicación masiva, la opinión pública y las organizaciones internacionales de desarrollo (Vivero y Porras, 2006).

La seguridad alimentaria frente al desarrollo rural

La Seguridad Alimentaria es un concepto complejo (Maxwell, 1996; Maxwell y Slater, 2003) ya que abarca la producción, el acceso, la estabilidad y el consumo (salubridad, nutrición y aspectos culturales) y se en-

1 La importante diferencia entre “reducir a la mitad el número de hambrientos”, que es objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, y “reducir a la mitad la proporción de hambrientos”, que es el objetivo de las Metas del Milenio, ha sido analizada recientemente (FAO 2006a), llegando a la conclusión que el ODM 1 es menos ambicioso que el objetivo de la CMA 1996 en más de 300 millones de personas.

marca en la reivindicación del Derecho a la Alimentación, tema ya recogido en la Carta de Derechos Humanos de 1945, pero que ha conocido un notable desarrollo en la última década (Cohen y Ashby-Brown, 2005; Robinson, 1999). Lograr la seguridad alimentaria de la población implica, por lo tanto, acciones en los sectores de la agricultura, salud, nutrición, educación, trabajo, economía, obras públicas, medio ambiente, género, etc.

En este sentido, se nos ha planteado en numerosas ocasiones la siguiente cuestión: ¿existe alguna diferencia entre la seguridad alimentaria y el desarrollo rural? La seguridad alimentaria, a diferencia del desarrollo rural, pone en el centro del accionar a los actores más vulnerables, aquellos que pasan hambre de manera crónica o en ciertos periodos del año. No obstante, ese sujeto de las acciones y de las políticas de seguridad alimentaria no siempre está en el área rural; de hecho, en América Latina cada vez hay más desnutridos urbanos. Por el contrario, el desarrollo rural tiene por sujetos de sus intervenciones a todos aquellos que viven en el área rural (hambrientos y no hambrientos), y no consideran a los habitantes urbanos. El gran reto de la seguridad alimentaria es sacar a esta multitud de más de 850 millones de personas de la pesadilla del hambre, de la angustia cotidiana de sobrevivir con unos ingresos que no les permiten comprar los alimentos necesarios para llevar una vida sana. Puesto en palabras más sencillas, la seguridad alimentaria “solo” persigue acabar con el hambre del mundo, que parece un objetivo más asequible que acabar con la pobreza.

Es por ello que los programas de seguridad alimentaria tienen como objetivo encontrar soluciones rápidas y de amplia envergadura, para reducir drásticamente el número de los que padecen hambre. Esto implica que la lucha contra el hambre, pre-requisito del combate a la pobreza puede llevarse a cabo mediante programas nacionales poco complejos, que primen la producción y diversificación para el autoconsumo en zonas marginales, la educación nutricional de las madres y la alimentación escolar con alimentos producidos localmente, entre otras acciones (Vivero y De Loma-Ossorio, 2005),

Pobreza y hambre en una región rica y exportadora de alimentos

En función de la metodología utilizada para medir la pobreza², las cifras absolutas más recientes varían notablemente. Según la CEPAL (CEPAL, 2005a), en América Latina y el Caribe hay 222 millones de pobres (40,6%); mientras que el Banco Mundial considera que hay 175 millones de pobres, lo que supone solo el 25% de la población (Perry, 2006). La diferencia entre ambas instituciones es de “apenas” 47 millones de personas. En el último cuarto de siglo, la localización de la pobreza ha cambiado gradualmente de las zonas rurales a las urbanas en cuanto a números absolutos (Garrett, 1997). Sin embargo, en algunos países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, al menos el 70% de su población rural sigue viviendo en la pobreza. En los seis países de Centroamérica³ la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural e indígena: el 70% de la pobreza sigue siendo rural, por eso su potencial de desarrollo depende en buena medida del sector agropecuario (ODI, 2003), que en conjunto constituye la principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales (CEPAL-PMA, 2003).

Los datos recientes sobre el crecimiento en la región demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza. Mientras que en 2002 el porcentaje de los pobres y extremadamente pobres era respectivamente del 44% y 19,4%; en 2005 bajaron hasta 40,6% y 18%. Esta reducción del porcentaje y las cifras absolutas del número de pobres en los últimos tres años es un cambio notable en la tendencia histórica, pues el número de pobres había crecido continuamente desde 1970 hasta el 2003⁴.

El hambre es un problema de acceso a los alimentos

En América Latina hay 52,1 millones de personas subnutridas, lo que representa el 10% del total (FAO, 2006a) y el 20% de los niños sufre de

2 En América Latina y el Caribe se emplean dos metodologías principales para medir la pobreza (a) la del Banco Mundial, que usa el ingreso en dólares EEUU por persona y día; (b) y la CEPAL, utiliza el coste de la canasta básica alimentaria mensual por persona.

3 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

4 En 1970 había 113 millones de pobres y en el 2003 la cifra alcanzó 226 (CEPAL: 2005b).

desnutrición crónica, moderada o grave, aunque estas cifras medias esconden unas enormes diferencias entre países. En 2002, siete países presentaban un porcentaje de subnutrición superior a 22%. La causa principal de la subnutrición en América Latina no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en la producción total de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales, aunque algunos países siguen teniendo todavía problemas de producción (Haití, República Dominicana y Guatemala). El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado, ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo.

Entre 1992 y 2002 la cantidad de personas subnutridas en América Latina y el Caribe bajó de 59 a 53 millones, es decir del 13% al 10% del total. Sin embargo, el avance ha sido insuficiente y muy desigual entre países y regiones, e incluso parece que en años recientes la tendencia se ha estancado, con lo que solo algunos países podrían lograr el primer ODM para el 2015 (FAO, 2005). Entre los países que han experimentado un incremento de la subnutrición en este periodo tenemos a Guatemala, Panamá y Venezuela. En un estudio reciente (CEPAL, 2005a), se indica que los únicos países de la región que no lograrían alcanzar la meta relativa a subnutrición (ODM 1, indicador 1) para el 2015 son centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el lado positivo tenemos a un grupo de países que ya han alcanzado la meta para ambos indicadores (Ecuador, Chile, Cuba, Guyana y Perú).

“Lo rural” regresa con fuerza

El espacio rural, su población y la economía agropecuaria no tienen actualmente las mismas características que tenían hace 10 años. Es en este nuevo ámbito rural en el que se han de llevar a cabo actividades y programas de reducción de hambre y subnutrición. En este sentido, vamos a exponer algunos elementos que determinan este nuevo espacio rural, esta

“Nueva Ruralidad” de América Latina y el Caribe, como la han definido algunos autores (IICA, 2000; FAO y Banco Mundial, 2003).

Cerca del 70% del grupo objetivo de los ODM a nivel mundial vive en áreas rurales⁵ y para la mayoría de los pobres rurales la agricultura sigue siendo vital para conseguir alimentos, ingresos y empleo. El sector agropecuario es indispensable para conseguir los ODM (World Bank e IFPRI, 2006). Actualmente, hay cierta coincidencia en revalorizar “lo rural”, sin el cual el desarrollo de cada país parece difícil de alcanzar. Decimos revalorizar porque durante todo el proceso seguido durante los noventa para preparar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, el hambre se vio relegada porque el interés se volcó sobre la pobreza (FAO, 2003). Frente a la persistencia de la pobreza rural, muchos especialistas están alejándose de las pasadas teorías neo-liberales, pro-urbanas, tecnológicas y mercantilistas, y están en línea con la necesidad de una política de estado hacia lo rural (Clementi y Vivero, 2006). Parece existir cierto consenso general en América Latina y el Caribe, sobre el hecho que las políticas rurales han estado demasiado centradas en la entrega de subsidios a los productores agrícolas; en lugar de la entrega de “bienes públicos”, como caminos y otras infraestructuras de transporte, investigación y extensión, educación y salud pública (Ferranti y otros, 2004).

La agricultura ha sido el pilar fundamental para el desarrollo económico y social de la mayoría de los países a lo largo de toda la historia. El desarrollo industrial y el sector de servicios dependen enormemente de los productos agrícolas y solo se pueden desarrollar si, a su vez, se desarrolla el sector agropecuario (Janvry y Sadoulet, 2000). El desarrollo agropecuario es necesario para crear mercados internos y para generar ahorro que luego será usado para invertir en sectores no-agrícolas.

En un reciente estudio del Banco Mundial (Ferranti, 2005), se estableció que las actividades rurales basadas en los recursos naturales (agricultura primaria, silvicultura y pesca) conformaron el 12% del PIB regional de América Latina y el Caribe en el 2000; pero cuando se incluyen las industrias procesadoras de alimentos, la proporción promedio del PIB prove-

5 El 75% de los pobres viven en áreas rurales (IFAD, 2001), aunque América Latina apenas tiene entre el 35% según Ferranti y otros (2005) y el 50%, según CEPAL (2005b).

niente de la agricultura se eleva por encima del 21%. El efecto de las actividades rurales sobre el crecimiento nacional y la reducción de la pobreza es casi el doble de su proporción del PIB, debido a sus vínculos crecientes con otras actividades económicas y su aporte significativo a las exportaciones. Así mismo, hay que considerar que las actividades agrícolas no son la única, ni la principal fuente de ingresos de las familias rurales: el ingreso no-agrícola constituye entre el 40 y el 50 por ciento del ingreso total de los hogares rurales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe⁶. Esta valorización de la agricultura ampliada como un importante motor económico e incluso un activo estratégico, se refleja en el peso específico que representa en el PIB de muchos países de la región, como Ecuador (25%), Brasil (26%), Chile y Argentina (32%) o México (24%). En cuanto a absorción de mano de obra (calificada y no calificada), el sector agropecuario se convierte en el mayor demandante de este factor de la producción, sobre todo entre la población pobre.

Estos datos deben servir de base para que todos los esfuerzos se enfoquen hacia el reposicionamiento de la agricultura en el ámbito político en la región, a fin de lograr una mejor asignación de presupuesto de los Estados, y para la definición de políticas e instrumentos de apoyo de acuerdo con su verdadera importancia relativa para el desarrollo del país. Los países de América Latina y el Caribe necesitan invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica del campo al desarrollo nacional es el doble de lo que sugieren las cifras oficiales.

Nueva ruralidad en América Latina

Como ya se ha mencionado, el campo latinoamericano está experimentando una serie de transformaciones y “modernizaciones” de carácter social, económico, tecnológico y estratégico; lo que lleva a definir una “nueva ruralidad” en la región. Esta nueva ruralidad se define por una serie de cambios en la estructura social de los trabajadores rurales y en los medios de vida de los hogares. Entre las fuentes de dinamismo que conducen a

6 Este dato significativo está dando pie a replantearse los marcos teóricos de desarrollo rural para la región y su relación con otros entes económicos o países (FAO-Banco Mundial, 2003).

esta ruralidad diferente tenemos la feminización y el envejecimiento de la población rural (Guzmán, 2002; González, 2005) y la urbanización acelerada, con la emigración de los jóvenes. Este fenómeno está afectando la estructura de la fuerza laboral y la oferta de mano de obra agrícola. La región registra la mayor tasa de urbanización y una elevada emigración rural, bien a las ciudades importantes o a otros países como EEUU o Europa. Estos flujos están cambiando el paisaje rural y determinan unas nuevas relaciones entre el medio rural y el urbano, que antes no solían ser tan evidentes.

Las actividades rurales no-agrícolas tienen cada vez más importancia como generadoras de ingresos para hogares rurales. Estas actividades comprenden todas aquellas iniciativas que generan empleos e ingresos y que no están relacionadas directamente con la producción agropecuaria (por ejemplo, un pequeña empresa de ladrillos, un aserradero de madera del bosque, un garaje en un pueblo, la realización y venta de productos típicos y artesanías, el turismo rural, etc.). Los hogares rurales reciben más del 40% e incluso 50% del total de sus ingresos de actividades no-agrícolas⁷ (Dirven, 2004).

Finalmente, merece la pena mencionar el despegue de las comunicaciones, especialmente los teléfonos móviles e Internet, que facilitan el flujo de la información y que ya no permiten que las catástrofes debidas al hambre permanezcan ocultas y olvidadas. Ahora las noticias corren y la gente sabe, aumentando la presión sobre los gobiernos por parte de la opinión pública de todo el mundo frente a catástrofes naturales o conflictos civiles. La opinión pública, especialmente de los países avanzados, opina que es inaceptable que en una región que produce suficiente alimento para todos.

Los programas de seguridad alimentaria tienen que tomar en cuenta este nuevo escenario y los factores determinantes que generan ingresos y aseguran la seguridad alimentaria de los habitantes de áreas rurales. Por otro lado, el desafío de la seguridad alimentaria en áreas urbanas se hace cada vez más complejo, por la cantidad creciente de pobres urbanos con desnutrición y que padecen obesidad, producto del cambio de hábitos ali-

7 En Haití, 68%; Costa Rica, 59%; México, 55%; Colombia, Panamá y Perú, 50%; Chile, 41% y en Brasil, 39%.

mentarios hacia comida basura, platos preparados y mayor porcentaje de carne y grasas. Esto implica que los programas de lucha contra el hambre han de considerar nuevas soluciones a nuevos problemas, entre las cuales podemos mencionar más trabajo con instituciones descentralizadas municipales y locales (departamentos o estados federales, alcaldías, consejos de desarrollo, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de mujeres e indígenas, iglesias, etc.); más atención a actividades rurales no agrícolas y menos a actividades estrictamente agrícolas; más propuestas para desarrollar la agricultura urbana; mejores opciones para los jóvenes de las ciudades y los ancianos del campo; el nuevo rol de los supermercados como intermediarios entre productores y consumidores; las tecnologías de la información y su impacto en la economía rural. El sistema rural tradicional, tradicionalista y productor primario, contrapuesto al medio urbano y moderno, está cambiando rápidamente y a los hogares rurales les cuesta adaptarse a esta realidad diferente.

Cohesión social, hambre y democracia

En esta realidad cambiante, la búsqueda de la cohesión social se ha convertido en el paradigma de desarrollo predominante en este nuevo milenio en América Latina. Uno de los objetivos que persigue la cohesión social es asegurar que el crecimiento económico facilite y cree las condiciones necesarias para crear empleo de calidad y mayor justicia social, en el marco de unas instituciones democráticas eficientes y una renovada gobernanza (CEPAL, 2007). Ese crecimiento ha de incorporar a los sectores más desfavorecidos (familias en inseguridad alimentaria), que han de ser objeto de una focalización específica y contar con el apoyo concreto de políticas públicas dirigidas a mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Para el efecto se buscará un gasto social adecuado a la magnitud de la problemática en cada país, que además prime las inversiones en bienes públicos (Soto-Baquero y otros, 2006) y redes de protección social. La cohesión social, entendida en su doble dimensión de reducción de brechas de inequidad y en aumento del sentido de pertenencia a una sociedad, no podrá avanzar en la región si antes no se erradica el hambre: es la

primera brecha que hay que cerrar y es la primera necesidad que hay que cubrir (FAO/CEPAL/PMA 2007).

Aunque no se visualice inmediatamente, el hambre impide el desarrollo pleno de la democracia y la ciudadanía. Con el estómago vacío no se participa, y el hambre alimenta las tensiones sociales, repercute en la gobernabilidad y erosiona la democracia como sistema político. Tal vez, es el hecho de que muchas democracias latinoamericanas no satisfacen las necesidades primarias de los ciudadanos (comer, hogar, agua potable, salud) por lo que éstos prefieren un modelo donde prime el desarrollo económico que los valores inherentes a democracias, tal y como destapó un informe del PNUD (2004). Y como la desigualdad en el acceso a los recursos no disminuye y el disfrute de los beneficios económicos no llega a todos, estas “democracias hambrientas” no cuentan con la legitimidad de sus ciudadanos.

Por si esto no fuera suficiente, la alimentación es un derecho de las personas. Esto ya aparecía en la Carta de Derechos del Hombre de 1946, pero no fue hasta la entrada en vigor del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976 que el derecho a la alimentación cobró cuerpo jurídico y vinculante. El derecho a la alimentación tiene una doble dimensión, que es estar libre de hambre y tener acceso a una alimentación adecuada con inocuidad y pertinencia cultural. Evidentemente, la primera dimensión solo afecta a los hambrientos y ha de ser garantizada de manera inmediata y con todos los medios posibles. La segunda dimensión afecta a todo el mundo y su cumplimiento ha de llevarse a cabo de manera progresiva y ha de ser el objetivo de una política alimentaria sobre la base de los derechos humanos. Para cumplir con esto, se necesita un marco institucional y legal adecuado que cree las condiciones adecuadas y mantengan las iniciativas de lucha contra el hambre a través de los años, sin depender de la voluntad de los gobiernos de turno.

El hambre es un tema económico

Este es uno de los argumentos centrales de este trabajo y que tiene una enorme repercusión para articular la iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”. El problema del hambre y la desnutrición de la región no debe ser visto por quienes deciden como si fuera un asunto meramente técnico (agronómico, nutricional) o asistencial (responsabilidad de los ministerios de Asuntos Sociales o Salud); sino como un tema económico, con una alta prioridad política.

El hambre tiene unos elevados costos económicos para los países. Según estimaciones recientes (FAO, 2006a; World Bank, 2006), el valor actual neto de la pérdida de productividad a lo largo de toda la vida de aquellas personas cuyas capacidades físicas y cognitivas se ven mermadas por el bajo peso al nacer, la malnutrición y las carencias de vitaminas y minerales esenciales, equivale a entre un 3 y un 10 por ciento del PIB en el mundo en desarrollo. El crecimiento del PIB reacciona con rapidez a las mejoras en la nutrición, pues un incremento del 1% en el aporte proteínico produce un aumento del 0,49% en el PIB a largo plazo (Wang y Taniguchi 2003). Mantener un alto porcentaje de población fuera del consumo y de las oportunidades laborales, con alta incidencia de enfermedades y desnutrición crónica, tiene un costo social y monetario muy alto, que termina por incidir en la capacidad de desarrollo y producción de riqueza del país (Arcand, 2001; Hammond y Parlad, 2004).

El enfoque más efectivo para combatir las desigualdades sociales y reducir las asimetrías regionales e internas de los países, es la combinación de competitividad económica y el desarrollo social inclusivo. La competitividad económica está relacionada con la capacidad física e intelectual (innovación) de la fuerza laboral en cada país, que dependen en gran medida de su estado nutricional, de salud, educación y formación (World Economic Forum, 2006). El crecimiento económico de cada nación, desde un punto de vista macro, está relacionado con la incidencia del hambre y sus diferentes manifestaciones (mortalidad, morbilidad, deserción escolar, baja capacidad de aprendizaje, gasto extra en salud y educación, fuerza física, innovación); lo cual frena la tasa de crecimiento interanual,

el PIB per cápita y aumenta el gasto social (Berhman, 2004) Numerosos estudios han estimado el costo del hambre en los países, medido tanto en cantidades absolutas como en porcentaje del PIB; esto en relación con diversas manifestaciones del hambre (anemia, deficiencia de vitamina, desnutrición crónica, etc.). Estos costos varían entre 1% y 7%, siendo una característica constante que siempre son mucho mayores que el costo total de los programas necesarios para su erradicación (FAO, 2004; FAO/I-FAD/WFP, 2002; CEPAL, 2006).

Además, el hambre y la falta de acceso a medios para atender las necesidades básicas suelen ser la raíz de conflictos violentos. La denegación del derecho a los alimentos se ha vinculado a disturbios y guerra civil en América Central y México (Messer, 1998). La exclusión económica y retrasos en los procesos de descentralización del poder limitan el interés político y la participación democrática de la población, lo que lleva a una pérdida de confianza de la población vulnerable en el Gobierno (Herrera, 2005).

Incorporar el tema alimentario en un “pacto para la cohesión social” en América Latina

A continuación, se exponen varios elementos que podrían aplicarse a nivel nacional y regional, para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Estos elementos recogen propuestas que han sido discutidas y revisadas en ámbitos académicos y de políticas públicas de cooperación al desarrollo. Actualmente cuentan con un amplio grado de consenso para su operativización. Los elementos

Escenarios nacionales

1.- Más diálogo para priorizar el hambre en las agendas públicas. Es necesario promover espacios de diálogo a nivel nacional e internacional para impulsar iniciativas de apoyo entre países de la región. Uno de los principales espacios de carácter internacional sería la “Acción Internacional

contra el Hambre y la Pobreza”⁸, que sirve de foro para debatir mecanismos de financiación alternativos. En Iberoamérica, estos foros podrían ser promovidos por la iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”⁹, con el apoyo de la SEGIB. Ambos espacios deberían promover mecanismos y adoptar compromisos, para que los estados iberoamericanos garanticen el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, incorporándolo en su ordenamiento jurídico y poniendo los medios para garantizarlo, protegerlo y respetarlo; en seguimiento de las Directrices Voluntarias para la Aplicación del Derecho a la Alimentación (aprobadas en noviembre 2004¹⁰).

2.- Mejor ayuda para combatir el hambre, a través de mecanismos para financiar iniciativas para combatirla. Uno de estos mecanismos sería el “Canje de Deuda por Alimentación”¹¹. Este canje de deuda implicaría la creación de fondos en los presupuestos públicos formados por los fondos canjeados (aportados por el propio gobierno, más cantidades no reembolsables procedentes de Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD). Esta AOD llegaría directamente en forma de apoyo presupuestario, coordinado entre diferentes donantes, en el marco de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo¹².

3.- Priorización de las intervenciones hacia los países que tienen una mayor incidencia de la desnutrición crónica infantil, tanto en porcentaje como en cifras absolutas. Estas áreas se denominan “Puntos calientes de Hambre”, que son las concentran una mayor densidad por superficie y una mayor severidad de la incidencia del hambre y la desnutrición. Se asume que una mayor inversión en estas zonas de programas contra el hambre tendrá un mayor y más rápido impacto en las cifras nacionales y globales.

4.- Fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber y ejecutar de manera eficiente esos recursos adicionales. Para ello, se deben reforzar las instituciones nacionales, a nivel de funcionarios de gobierno en ministerios, secretarías y administraciones locales, así como

8 www.mre.gov.br (visitado el 17 Septiembre 2007)

9 www.rlc.fao.org/iniciativa (visitado el 4 de Septiembre 2007)

10 www.fao.org/righttofood (visitado el 4 de Septiembre 2007)

11 <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/libroeda.htm> (visitado el 6 de Octubre 2007)

12 <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

universidades y sociedad civil. El fin es planificar, operativizar y evaluar programas de seguridad alimentaria y nutricional, cuyo objetivo sea la erradicación completa del hambre en un marco de gobernabilidad, respeto al derecho a la alimentación y crecimiento económico inclusivo. Actualmente existen varias iniciativas de formación en lucha contra el hambre en la región.

5.- Cooperación Sur-Sur. En este esfuerzo por erradicar el hambre en el marco de la cohesión social, se pone de relieve que no todos los países están igual de afectados, ni presentan el mismo grado de avance en programas y compromisos políticos y presupuestarios. Todos los países tienen técnicos, experiencias exitosas, documentos y lecciones aprendidas que podrían ser muy útiles en otras realidades nacionales. Es por ello, que en un ámbito de fortalecimiento de relaciones entre países de la Comunidad Iberoamericana, se podría promover unos intercambios de experiencias en el combate al hambre en la región.

Escenario internacional

El esfuerzo de medio plazo para erradicar el hambre en cada país, ha de sostenerse en cuatro pilares:

- a) Existencia de políticas de Estado, es decir, políticas públicas incluyentes que hayan sido discutidas y acordadas entre Gobierno, poder legislativo, sociedad civil y sector privado; para que sea un verdadero “Acuerdo de Estado”, cuyo norte y principios básicos perduren entre gobiernos y entre otras prioridades coyunturales y que esté basados en los principios de justicia, derechos humanos, participación y corresponsabilidad. Ese acuerdo de Estado que podría tomar la forma de un “Pacto por la Cohesión Social” (CEPAL, 2007), necesita de metas intermedias para mostrar que se avanza en la dirección correcta; es decir, metas que retroalimenten las políticas y a los propios ciudadanos. Una de esas metas sería la erradicación del hambre y la desnutrición en cada país de la región, teniendo como objetivo prioritario inicial la Desnutrición Crónica Infantil y como sujeto prioritario a las familias que tienen niños desnutridos.

- b) Marco institucional fortalecido que incorpore todas aquellas instituciones relacionadas con la lucha contra el hambre y que esté articulado en torno al Derecho a la Alimentación, garantizando el acceso inmediato a los alimentos a aquellas familias más necesitadas y supervisando la correcta alimentación del resto de la población (inocuidad, combate a la obesidad). Esta institucionalidad dependería de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El sistema albergará instituciones regidas por un marco legislativo y normativo y que cuenten con un presupuesto asignado para llevar a cabo una serie de acciones, contempladas en documentos de política, estrategia y planes de acción. (Vivero y De Loma-Ossorio, 2005).
- c) Recursos adecuados en consonancia con la magnitud del problema en cada país, materializados en forma de inversión pública en bienes públicos y privados (redes de protección social, subvenciones). Los bienes públicos pueden ser tangibles (infraestructura rural, escuelas, hospitales) e intangibles (educación, salud y empoderamiento y desarrollo local, extensión e investigación agraria). Investigaciones recientes (Soto-Baquero y otros, 2006) sugieren que estos bienes públicos tienen un mayor impacto en el desarrollo a largo plazo, aunque el apoyo a bienes privados tiene un impacto destacado en el corto plazo y mucho más evidente para los que sufren hambre y pobreza extrema (Handa y Davis, 2006). Esa inversión pública podría estar complementada por el apoyo presupuestario proporcionado por la AOD. Esto lleva implícito una vuelta del Estado para recuperar un papel como garante del bienestar público y de los derechos mínimos para todos y cada uno de los ciudadanos.
- d) Capital humano formado y consciente. Hay que desarrollar los recursos humanos tanto a nivel técnico de planificadores y operadores, como en relación a la educación básica para toda la población; asegurando por un lado una correcta alimentación durante el periodo escolar e introduciendo la educación nutricional en las mismas. Todo ello para garantizar una igualdad de oportunidades de todos los niños, para que al menos en cuanto a alimentación y desarrollo puedan partir todos con las mismas oportunidades.

Conclusiones

La panorámica esbozada en este texto sobre actualidad y tendencias de la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y su contextualización en América Latina y el Caribe, permite concluir con algunas consideraciones sobre los aspectos que parecen jugar un papel importante para orientar las líneas futuras de acción. Estas líneas pasan por un posicionamiento del hambre como un tema económico y político, y no solo social o técnico. Esto implica un cambio en la concepción de esta problemática y de sus posibles soluciones. Además, hay un posicionamiento fuerte del sector rural en las agendas políticas de países de la región y de agencias de desarrollo internacional y bilaterales. El reforzamiento del sector rural en las economías de la región se ha visto favorecido por la crisis alimentaria actual que atraviesa el mundo.

El panorama político en gran parte de América Latina y el Caribe se encuentra hoy en una situación de cambio que podría evolucionar en opciones y alternativas sociales que se alejan de la tendencia general de los años noventa. El tipo de liderazgo que se está afirmando en la región deja entrever que muchos países seguirán adoptando o adoptarán políticas de inversión social que prestarán una mayor atención a las capas sociales históricamente discriminadas que sufren marginalización social. La voluntad política es un elemento previo al logro de resultados apreciables tanto en seguridad alimentaria como en otros temas. Sin embargo, para conseguir dichos resultados, son necesarias medidas concretas como la aprobación de leyes y políticas de Estado que permitan acciones coherentes de mediano y largo plazo, sin depender de las orientaciones del gobierno de turno. Asimismo, se requiere una fuerte acción de coordinación de esfuerzos y recursos a nivel nacional que involucre a todos los actores sociales, así como una adecuada inversión en las áreas rurales y en el sector agropecuario.

Recientes propuestas conceptuales de FAO (MacMillan, 2004; FAO, 2005b) proponen que, para incidir sobre el hambre, hay que cambiar el enfoque de los programas de desarrollo, que suelen invertir ingentes capitales y concentrar muchos recursos y asistencia técnica en pocos centenares de hogares. La nueva concepción propone cambiar la noción y empe-

zar a hacer “poco para muchos” en vez de “mucho para pocos”. En este sentido, son especialmente prometedoras para superar la dimensión “micro” de muchos programas de desarrollo, las estrategias de ampliación a escala nacional que, difundiendo buenas prácticas con bajos costos de inversión por familia y gran cobertura nacional, permitan la capitalización de los más pobres, aquellos que no tienen apenas activos (Uvin, 2000).

La contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe es mayor de lo que comúnmente se creía. La mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo, como sería deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento. El gasto público todavía tiende a beneficiar más las actividades urbanas que las rurales y el gasto público en el sector agropecuario es inferior a su aporte al desarrollo general. Cabe incrementar el gasto en áreas rurales y mejorar su calidad, para que se invierta en bienes públicos que benefician el desarrollo (carreteras rurales, riego, educación, investigación agrícola y agua potable) y no se pierdan en subvenciones que suelen beneficiar a los agricultores con más recursos.

La erradicación del hambre es un paso intermedio, ineludible, en el camino hacia una mayor cohesión social y equidad en América Latina. Para conseguir un mayor reparto de la riqueza, oportunidades, gozar de derechos y libertades, es necesario tener derecho a alimentarse. El cierre de la brecha implica, en primera instancia, mejorar las condiciones de vida de aquellos que no tienen para comer, mucho menos para vivienda, salud, educación o disfrute del ocio.

La reducción de la brecha entre los que más tienen y los que no tienen nada pasa por elevar hasta un mínimo el nivel de vida de los más desfavorecidos, siendo en este caso la erradicación del hambre el primer paso. Posteriormente se puede entrar de lleno en los programas de reducción de pobreza, pero cuando todo el mundo tenga garantizada una alimentación adecuada. Eso se consiguió en Europa en apenas 15 años tras el final de la Segunda Guerra Mundial y 15 años después empezaron a preocuparse seriamente de mejorar la cohesión social, una vez que todos tenían garantizado el alimento y la vivienda. En América Latina y Caribe hay todavía 53 millones de personas que pasan hambre y esa ha de ser una de las prioridades inmediatas de la agenda de cohesión social.

Bibliografía

- Arcand, J.L. (2001) "Undernourishment and economic growth. The efficiency cost of hunger". *FAO Economic and Social Development paper* No 147. Roma: FAO
- Berhman, J.R., H. Alderman y J. Hoddinott (2004) "Nutrition and hunger". En: B. Lomborg, ed. *Global crises, global solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL (2005a) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2005b) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007) *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL-SEGIB, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/PMA (2003) *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. Panamá, 16-17 de diciembre 2003: PMA.
- Cohen, M.J. y M. Ashby-Brown (2005) "Access to justice and the right to adequate food: implementing Millennium Development Goal One". *Sustainable Development Law & Policy* 6 (1): 54-56.
- Clementi, L. y J.L. Vivero (2006) "La nueva Seguridad Alimentaria en América Latina y la lucha contra el hambre en Guatemala". En: I. Trueba, ed. *El fin del hambre en el 2025: un desafío para nuestra generación*. Madrid: Cátedra Alfonso Martín Escudero, Universidad Politécnica de Madrid.
- Ferranti, D., G.E. Perry, F.H.G. Ferreira y M. Walton (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: World Bank .
- Ferranti, D., G.E. Perry, D. Lederman, W. Foster y A. Valdes (2005) *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Janvry, A. y E. Sadoulet (2000) "Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths". *Food Policy* 25: 389-409.

- Dirven, M. (2004) "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina". *Revista de la CEPAL* 83: 49-69.
- FAO (2004) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2005a) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2005b) *Estrategia para extender a escala nacional el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en América Central 2005-2009*. Tegucigalpa: PESA Centroamérica.
- FAO (2006a) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2006b) *América Latina y el Caribe sin Hambre 2025: aportes para un marco de acción*. Documento técnico de trabajo presentado y aprobado en la 29 Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe, 24-29 Abril 2006, Caracas, Venezuela.
- FAO/Banco Mundial (2003) *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO.
- FAO/CEPAL/PMA (2007). Hambre y cohesión social. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe. FAO Oficina Regional Santiago.
- FAO/IFAD/WFP (2002) *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Paper prepared for the International Conference on Financing for Development. Monterrey, México, 18-22 March, 2002. Rome: FAO.
- Garrett, J.L. (1997) *Desafíos para la Visión 2020 en América Latina: la alimentación y la agricultura desde 1970*. Documento n 21. Serie Visión 2020. Washington DC: IFPRI.
- González, G. (2005) *Population ageing, sustainable development and food security in rural areas of Bolivia and Chile*. Paper prepared for Population and Development Service, Sustainable Development Division. Rome: FAO.
- Guzmán, J.M. (2002) "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe". *Serie Población y Desarrollo* N.º 28. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.

- Handa, S. y B. Davis (2006) "The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *ESA working paper* n° 06-07. Rome: FAO.
- Hammond, A.L. y C.K. Prahalad (2004) "Selling to the poor". *Foreign Policy* May/June, Washington, D.C.
- Herrera, J., M. Razafindrakoto y F. Roubaud (2005). *Governance, democracy and poverty reduction: lessons drawn from household surveys in Sub-Saharan Africa and Latin America*. Document de travail. Paris: DIAL.
- IFAD (2001) *Rural Poverty Report 2001*. Rome: IFAD.
- IICA (2000) *Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Serie Documentos Conceptuales. Panamá: IICA.
- MacMillan, A. (2004) *Eradicating hunger: moving from pilot projects to national programmes*. Roma: FAO.
- Maxwell, S. (1996) "Food security: a post-modern perspective". *Food Policy* vol. 21, N.º 2.
- Maxwell, S. y R. Slater (2003) "Food policy old and new". *ODI Briefing paper*, November. London: Overseas Development Institute.
- Messer, E., M.J. Cohen y J. D'Costa (1998) "Los Alimentos como fruto de la paz: Ruptura de los vínculos entre el conflicto y el hambre". *Documento de trabajo n 24*. Serie Visión 2020. Washington, DC: IFPRI.
- ODI (2003) "Options for rural poverty reduction in Central America", *ODI Briefing Paper*, Enero. Londres: ODI.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD, Buenos Aires.
- Perry, G.E., O.S. Arias y otros (2006) *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. World Bank Latin American & Caribbean Studies, Washington, DC.
- Robinson, M. (1999) "The human right to food and nutrition". *Standing Committee on Nutrition News* 18: 17-18.
- Soto Baquero, F., J. Santos Rocha y J. Ortega (eds.) (2006) *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*. Santiago: FAO.

- Uvin, P., P.S. Jain y L.D. Brown (2000) "Think large and act small: toward a new paradigm for NGO scaling up". *World Development* vol. 28, N.º 8, 1409-1419.
- Vivero, J.L. y E. de Loma-Ossorio (2005) "Propuesta de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamérica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural". *Revista Española de desarrollo y cooperación*, N.º 15: 47-67.
- Vivero, J.L. y C. Porras (2006) "América Latina y Caribe sin Hambre en el 2025: un desafío alcanzable a través de políticas públicas que incorporen la nueva ruralidad". En: CEHAP. *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, pag. 87-115. Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Universidad y Diputación de Córdoba. www.cehap.org
- Wang, X. y K. Taniguchi (2003) "Does better nutrition enhance economic growth? The economic cost of hunger". En: Taniguchi, K. & X. Wang (eds.), *Nutrition intake and economic growth. Studies on the cost of hunger*. Rome: FAO.
- World Bank (2006) *Repositioning nutrition as central to development. A strategy for large-scale action*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank y IFPRI (2006) *Agriculture and achieving the Millennium Development Goals*. Washington, DC: World Bank e IFPRI.
- World Economic Forum (2006) *Harnessing private sector capabilities to meet public needs: The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*. Geneva: World Economic Forum.

Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina)*

Denis Baranger**

Introducción

Hace algunos años, Cristóbal Kay acertaba al sostener que “los nuevos movimientos sociales en el campo han incluido otra vez en el debate el carácter central del asunto de la tierra; además, están desafiando la visión neoliberal del mundo y tratando de construir una sociedad más justa, equitativa, incluyente y sustentable” (Kay, 1998: 63), a pesar de lo cual proclamaba el fin de las reformas agrarias de tipo radical en América Latina (Kay, 1998: 92).

En lo que respecta a Argentina, durante la segunda mitad del siglo XX los conflictos por la tierra estuvieron relegados a áreas marginales. Este es prácticamente el único país de América Latina en el que no existió ningún tipo de reforma agraria, lo cual de por sí ya es revelador de la importancia que revistió la explotación agrícola familiar propia de un desarrollo capitalista “a la americana”¹.

Sin embargo, en los últimos años los conflictos por la tenencia de la tierra han comenzado a agudizarse con el *boom* de la soja y el consecuen-

* Trabajo elaborado en el marco del PICT 04-13831 de la ANPCYT como parte del Proyecto del PROINCE 16H161, para el Congreso del 50º Aniversario de FLACSO, Quito, 29-31 de octubre 2007.

** Sociólogo, profesor del Programa de Postgrado en Antropología Social de la UNAM (Argentina). Dirección electrónica: baranger@arnet.com.ar.

1 « La peculiaridad del caso argentino se explica en parte por la relativa importancia que tuvo la agricultura familiar y las haciendas capitalistas de mediano tamaño», afirma Kay (1998: 73).

te desplazamiento de la frontera agrícola, particularmente en dirección a la región noroeste. Distinto es el caso de los ocupantes de tierras privadas en la provincia de Misiones que analizaré aquí, intentando encuadrarlo en el contexto agrario regional e internacional.

La presentación de algunos datos para caracterizar, en términos de tipos agrarios, a los ocupantes de tierras privadas, me permitirá fundamentar su diferencia con respecto al conjunto de los agricultores de Misiones y, a la vez, poner en evidencia su composición heterogénea. Luego, consideraré la dimensión político-ideológica de los procesos de ocupación, mostrando el papel que han jugado las ONG, abrevando en una ideología campesinista, para la movilización de los ocupantes en pos de la reforma agraria.

Las ocupaciones de tierras privadas en Misiones

Argentina es un país sin campesinos, se suele definir, en una representación que en términos gruesos puede considerarse adecuada. En efecto, si se soslayan algunas realidades regionales –especialmente del noroeste andino e indígena–, los pequeños productores agrícolas en Argentina son más semejantes a los *farmers* norteamericanos que al estereotipo del campesinado latinoamericano.

La provincia de Misiones, una estrecha lengua de tierra de 30 000 km² ubicada en el extremo nordeste de la Argentina, entre Paraguay y Brasil, pertenece a esos espacios marginales del territorio nacional que debieron esperar para poblarse el aporte de contingentes de inmigrantes europeos, lo que solo aconteció cuando ya la región central pampeana se encontraba ocupada. De este modo, sobre la base de la abundancia de tierras fiscales y a la acción de compañías colonizadoras privadas (Eidt, 1971), Misiones funcionó a lo largo de gran parte del siglo XX como una frontera agraria, recibiendo “colonos” –tal fue y continúa siendo su denominación vernácula– de variado origen, básicamente del Norte y Este de Europa, que conformaron una estructura agraria caracterizada por el predominio de explotaciones familiares dedicadas a cultivos industriales (tabaco, yerba mate, tung y té).

En la década del 70, antropólogos como Eduardo P. Archetti (1974) y Leopoldo J. Bartolomé (1975; 1982) argumentaron acerca de esta característica *farmer* de los colonos del nordeste argentino, debido a su definida orientación hacia el mercado y a la peculiar combinación de un cierto potencial de acumulación de capital con el uso de la fuerza de trabajo doméstica, característica que los diferenciaba tanto del campesino como del empresario capitalista (Archetti y Stølen, 1975).

En Misiones, las tierras fiscales disponibles se han encogido como una piel de zapa hasta desaparecer casi por completo hacia 1990. Este cambio ha puesto en cuestión una modalidad constitutiva del *ethos* colono, consistente en emigrar hacia el norte en búsqueda de más y mejores tierras libres (Schiavoni, 1995). Al desaparecer esta posibilidad, las ocupaciones de tierras privadas ganaron amplitud², especialmente en los departamentos ubicados en el nordeste provincial, que presentan los mayores índices de pobreza –medida como NBI– a nivel provincial³.

En el año 2003 representantes de dos ONG, la APHYDAL (Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local) y el INDES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana), ambas dedicadas a apoyar la lucha por la tierra, nos solicitaron que lleváramos adelante un censo en las propiedades ocupadas. Para ello la APHYDAL obtuvo un subsidio del Gobierno Provincial destinado a afrontar los gastos de realización del censo, así como la mensura perimetral del área ocupada. De este modo en 2003 y 2004 llegamos a identificar en las once propiedades censadas unas 1 600 unidades domésticas (UD).

Los datos muestran claramente cómo los pobladores censados son, en su gran mayoría, pobres de solemnidad: así, de los jefes de UD apenas un 25% alcanzaron a completar la escuela primaria y, si atendemos a sus condiciones de vida, solo un 8% dispone de electricidad, un 7% poseen una heladera, un 16% algún sistema de agua corriente dentro o fuera de la vivienda y solo un 3% un baño instalado.

2 Entre 1970 y 2001, el porcentaje de población rural en Misiones bajó del 62,5 al 30 por ciento, pero en términos absolutos aumentó de 276888 a 289043 habitantes.

3 En el Censo de Población de 2001, los hogares con NBI fueron en Misiones un 23,5% (frente al promedio nacional de 14,3%), y alcanzaron su máximo en los departamentos de Gral. Belgrano y San Pedro: 33% y 35,3%, respectivamente.

Pero más relevantes aún son los datos sobre la dotación de recursos productivos de estas explotaciones. En este sentido, el censo de ocupantes (COT) permite apreciar hasta qué punto difiere esta población de ocupantes de tierras privadas respecto del conjunto de las explotaciones de Misiones en los datos del Censo Agropecuario Nacional (CNA) realizado apenas un año antes, en 2002. En la Tabla 1, comparamos ambos conjuntos en base a tres indicadores de capitalización.

Tabla 1. Número y porcentaje de explotaciones, número promedio de bueyes y porcentaje con tractor, por escala de extensión, en Misiones (CNA) y en el área ocupada (COT)								
Escala de extensión	n %		n %		N.º de bueyes		% con tractor	
	CNA		COT		CNA	COT	CNA	COT
Hasta 5	1.159	4,3	269	17,4	0,7	0,1	4,7	0,0
5,1-10	2.297	8,5	224	14,5	1,1	0,5	5,3	0,9
10,1-25	11.289	41,7	517	33,4	1,1	0,8	17,1	3,6
25,1-50	7.115	26,3	315	20,4	1,2	1,2	32,4	6,4
50,1-100	3.273	12,1	129	8,3	1,0	1,3	50,2	8,4
100,1-200	1.102	4,1	46	3,0	0,5	1,1	66,1	7,0
200,1-500	527	1,9	40	2,6	0,3	2,8	67,4	5,3
500,1-1.000	149	0,6	4	0,3	0,1	1,0	67,8	0,0
1.000,1-2.500	99	0,4	3	0,2	0,3	1,7	72,7	0,0
Más de 2.500	62	0,2	0	0,0	0,0	nc	58,1	
TOTAL	27.072	100,0	1.547	100,0	1,05	0,84	27,1	3,6

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002, y Censo de ocupantes de tierras privadas.

La primera variable es la distribución de las explotaciones por escala de extensión. Comparada al conjunto de las explotaciones de Misiones (CNA), salta a la vista el mayor peso de las explotaciones claramente minifundistas (las de hasta 10 ha) entre los ocupantes censados (COT): 32% frente a un 13% en el total provincial. Correlativamente, son menores los porcentajes de explotaciones ubicadas en los estratos de 10, 1

a 100 ha, en los que, *prima facie*, y muy gruesamente, deberían estar incluidas las del tipo *farmer*: 80% del total en Misiones, frente a 62% entre los ocupantes.

Los dos indicadores restantes nos permiten complementar esta primera aproximación, aclarando el tipo de explotaciones que está en juego en ambos grupos. Así, se observa cómo el número promedio de bueyes es muy inferior en las explotaciones más pequeñas del área censada, se equilibra en el estrato de 25 a 50 ha (1,2 bueyes en ambos conjuntos), para pasar a ser mayor por encima de las 50 ha.

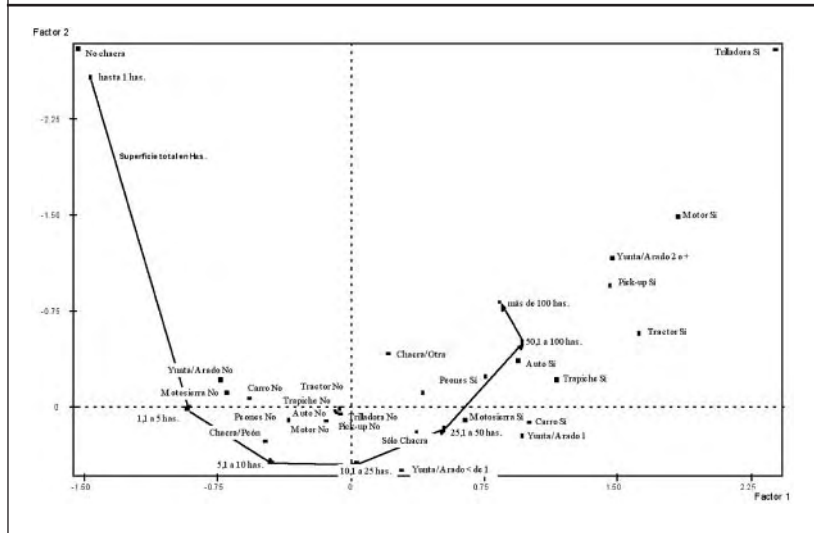
Finalmente, mientras la tenencia de tractor es mínima en las explotaciones del área ocupada, en el conjunto de Misiones crece consistentemente, alcanzando al 50% a partir de las 50,1 ha, y estabilizándose en dos tercios por encima de la 100 ha⁴. De este modo queda claro que las UD dentro del área ocupada presentan una dotación de recursos mucho más limitada que el promedio provincial.

Para una mejor descripción de los tipos sociales agrarios existentes entre los ocupantes, recurrimos a técnicas multivariadas⁵, trabajando sobre un conjunto de indicadores económicos. Así, realizamos un análisis de correspondencias múltiples (ACM) sobre la base de las modalidades de un conjunto de indicadores del potencial de capitalización: la superficie total de tierra poseída, la compra-venta de fuerza de trabajo y la posesión de diversos implementos (carro, yunta de bueyes con arado, motosierra, automóvil, *pickup*, camión, motor, trapiche, tractor, trilladora).

4 La disminución del porcentaje de tractores en Misiones por encima de las 2 500 ha muestra la naturaleza predominantemente no agrícola de estas tenencias dedicadas a la actividad forestal, o funcionando como simples reservas de valor que no dan lugar a ningún tipo de explotación.

5 Para el procesamiento de los datos y la realización de los diversos tipos de análisis estadístico nos valimos de los programas *SPSS 11* y *SPAD 6.5*, con la colaboración de Fernanda Niño y Eduardo Simonetti.

Gráfico 1.
Variables activas en el primer plano factorial:
Potencial de acumulación



En el plano de los dos primeros factores se ve como todas las modalidades de las diferentes variables se ordenan consistentemente de izquierda a derecha: la inserción ocupacional (con sus modalidades “no chacra”, “chacra/peón”, “solo chacra”, “chacra/otra”), la compra de fuerza de trabajo (“peones no”, “peones sí”), y los implementos poseídos. Esto evidencia que nuestro ACM ha resultado en un índice de potencial de acumulación de capital.

Sobre los tres primeros factores –o ejes– del ACM realizamos luego una *clasificación ascendente jerárquica* (CAJ) para generar clases de UD en base a su potencial de acumulación, obteniendo el siguiente resultado:

Gráfico 2.
Proyección de las UD en el primer plano factorial
Clases de Potencial de Acumulación

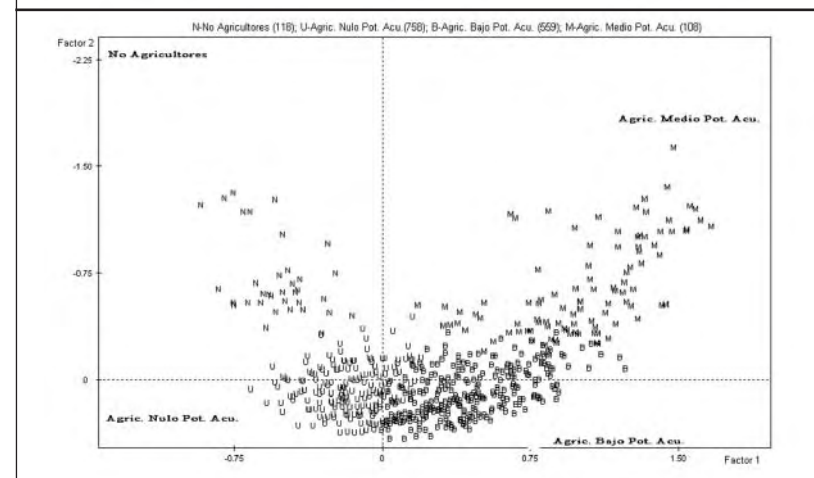


Tabla 2. Composición de los tipos de ocupantes por escala de extensión (%)

Escala de extensión (ha)	N.º agricultores	Agricultores con nulo PA	Agricultores con bajo PA	Agricultores con medio PA	TOTAL
Hasta 1	79	0	0	0	6
1,1-5	11	20	1	0	11
5,1-10	3	22	9	3	14
10,1-25	6	36	40	18	34
25,1-50	1	14	33	23	20
50,1-100	0	3	13	34	8
100,1-200	0	2	3	13	3
200,1-500	0	2	2	15	3
500,1-1.000	0	0	0	1	0
Total	117	753	558	107	1535
%	7,6	49,1	36,4	7,0	100

Fuente: COT 2003-2004

En el cuadrante superior izquierdo se localizan las UD no agrícolas (N), en la parte baja se ubican las de potencial de acumulación nulo (U) y bajo (B), y en la región superior derecha las UD con un potencial “medio” (M). Obsérvese que la gran mayoría de las UD están concentradas en el centro inferior del gráfico (hay muchos puntos superpuestos, obviamente). Aunque resulta difícil trazar una línea que produzca un corte nítido entre las UD de potencial nulo (U) y bajo (B), estas clases estadísticas son interpretables en términos de su potencial de acumulación de capital.

En la Tabla 2 se ve que los “no agricultores” incluyen mayoritariamente lotes muy pequeños con vocación residencial (de hasta 1 ha), y unos pocos de mayor tamaño (en algunos casos apropiados por especuladores, sin proyecto agrícola). La clase de “nulo potencial” –la más numerosa–, se podría considerar como constituida por “campesinos”, mientras que los 107 ocupantes con “medio potencial” corresponderían claramente a *farmers*. En cuanto a la clase de “bajo potencial”, parte de sus integrantes serían asimilables a *farmers*: el 50% posee más de 25 ha, y también registran el mayor porcentaje de productores de tabaco Burley –61%–, con un 34% que incluso planta más de dos hectáreas (Tabla 3). Pero otra parte de este grupo de bajo potencial, que estimamos someramente en una mitad, puede considerarse como constituida por UD campesinas.

Cultivo de tabaco Burley	N.º agricultores	Agricultores con nulo PA	Agricultores con bajo PA	Agricultores con medio PA	Total
No producen	100	85	39	58	68
Hasta 2 has.	0	12	27	9	16
Más de 3 has.	0	3	34	33	16
Total	100	100	100	100	100

Fuente: COT 2003-2004

Lo que muestran nuestros datos es una suerte de continuo que se extendería desde los campesinos hasta los *farmers*. Sin embargo, la mayoría de estos ocupantes no califican como *farmers*: sumando al 49% de nulo potencial un 18% (la mitad de las de bajo potencial), llegamos a un 67% de

las UD ocupantes que presentan características campesinas y operan en un nivel de reproducción simple. En suma, el efecto inmediato de los procesos de ocupación de tierras ha sido consolidar un sector social con características campesinas. De ahí que hablemos de “campesinización”.

Aunque ignorando el criterio del potencial de acumulación de capital, Kurtz (2000: 96-98), intentó sistematizar los diferentes conceptos de campesino, argumentando que todos ellos podían generarse produciendo diferentes combinaciones estas cuatro dimensiones: a) ser cultivadores rurales, b) compartir una cultura campesina, c) ubicarse en una posición de subordinación social y d) detentar algún control sobre la tierra.

Los ocupantes censados son cultivadores rurales y detentan algún control sobre la tierra, pero no comparten propiamente una cultura campesina, en un territorio de poblamiento reciente sobre la base de aportes migratorios de variado origen⁶. En lo que respecta al criterio *c* (un alto grado de subordinación social) la cuestión no es tan clara. El significado de “subordinación” no puede limitarse a la simple violencia simbólica⁷, sino que esta debe ser considerada antes que nada en el sentido de articulación al sistema económico. En un sistema capitalista, excluido el pago de renta (aquí inexistente), hay básicamente dos formas de subordinación: mediante la cesión de excedente en la esfera de la circulación, o por la venta de fuerza de trabajo. La primera forma de subordinación caracteriza a los colonos en su relación con el sector agroindustrial; la segunda, supone la contribución directa al proceso de acumulación de capital por la vía de la asalarización.

Hace casi cuatro décadas José Nun elaboraba su teoría de la masa marginal, argumentando que no toda sobrepoblación relativa deviene necesariamente en un “ejército industrial de reserva”. Como señalaba Nun, “la prevalencia (o no) de los efectos ‘ejército industrial de reserva’ o ‘masa marginal’ en situaciones particulares es una cuestión empírica” (2001: 28-29). Ciertamente parte de los pobladores ocupantes se encuentran subordinados en forma directa, aunque parcial y discontinua,

6 En especial, no hay aquí nada ni remotamente parecido a una comunidad indígena susceptible de convertirse en una fuerza postcapitalista como ocurre con los campesinos bolivianos (García Linera, 2007: 164).

7 De hecho, los ocupantes son corrientemente estigmatizados como “intrusos”.

al capital: de las UD con nulo potencial un 47% se insertan como peones rurales o forestales, esto es, combinan alguna producción en la chacra con el trabajo asalariado fuera de esta (serían semiproletarios, en la jerga leninista). Pero, como es esperable, este porcentaje se reduce sustancialmente en las otras categorías (16 y 12 por ciento, respectivamente en los ocupantes de bajo y medio potencial).

De este modo, una parte importante de los ocupantes no se encuentran económicamente integrados ni, por lo tanto, subordinados en este sentido y, aun presentando características campesinas, se asemejan más a una masa marginal. En síntesis, encontramos entre los ocupantes tipos agrarios diversos: un sector reducido presenta características *farmers*, otros son más campesinos pero escasamente integrados al sistema económico y otros combinan el trabajo asalariado con una mínima agricultura de subsistencia.

Campesinismo y reforma agraria: el papel de las ONG

Todo el proceso de las luchas por la tierra sería incomprensible si no se incluyera en el cuadro a las ONG. Schiavoni (2005) ha mostrado cómo ha sido, en gran medida merced al trabajo organizativo e ideológico de las ONG, que ha logrado constituirse el nuevo sector de los “sin tierra”.

En un principio la lucha por la tierra en Misiones fue impulsada por el Movimiento Agrario Misionero (MAM), organización gremial de pequeños y medianos productores que en los 70 integraba las llamadas Ligas Agrarias del Nordeste, y que terminó diezmada por la dictadura.

No sin dificultades, el MAM se reconstituyó a partir de 1983, asumiendo entonces un perfil más similar al de una ONG volcada hacia el desarrollo rural, a la vez que desarrollaba contactos con el MST de Brasil. En 1987 en Panambí, y después en El Soberbio y en Campo Ramón, todas localidades ubicadas en la zona central de la Provincia, el MAM se invo-

8 En 1991, colaboramos con el MAM para realizar un censo de ocupantes en una propiedad de 20.000 ha perteneciente a El Soberbio S.A. en el Departamento de Guaraní, en la cual 155 unidades domésticas ocupaban unas 2 700 ha.

lucró en la lucha por la tierra, logrando algunos éxitos en la organización y defensa de ocupantes de tierras⁸.

En 1994, se constituyó el Movimiento de los Sin Tierra de Misiones (MSTM). En su fugaz existencia, el MSTM tendió a funcionar dentro de la órbita del MAM⁹, con una actuación acotada a la zona de El Soberbio (Depto. de Guaraní), cuya máxima expresión fue una concentración realizada en 1994 con la participación de representantes tanto del MST brasileño como de la Federación Agraria Argentina.

Posteriormente el epicentro de la lucha por la tierra se desplaza más al norte de la zona de influencia del MAM y son otras las ONG que toman cartas en la cuestión. Al igual que en Brasil, gran parte del impulso a este proceso le cabe a la Iglesia Católica¹⁰, en este caso a través de la acción del titular de la recientemente creada Diócesis de Iguazú, con jurisdicción en los departamentos del norte provincial.

Fue así que Pozo Azul, un pequeño poblado localizado en el límite de dos de los latifundios de mayores dimensiones, se convirtió en el epicentro mediático de la lucha de los ocupantes misioneros. Un elemento que ha jugado un papel principal en este proceso ha sido la consolidación en Brasil del *Movimento dos Sem Terra* (MST), con características inéditas y ejemplares dentro del contexto latinoamericano y mundial. Aunque los medios locales y nacionales agitaron el espantapájaros de la invasión de brasileños, el MST ha sido importante sobre todo como una fuente de inspiración ideológica para las ONG en Misiones. Es un hecho que el discurso del MST es fácilmente rastreable en los materiales de difusión de las ONG locales.

Los “sin tierra” en Misiones son en principio bastante diferentes de sus homólogos brasileños (los cuales, por lo demás, distan de ser homogéneos: Leite, 2004). La principal diferencia reside en el modo en que se realizan las ocupaciones de tierras. Contrariamente al estilo característico del MST de invasiones masivas, sorpresivas y públicas, operaciones que supo-

9 Como un “frente” del MAM, lo describe Golsberg (2005: 461).

10 En Brasil uno de los líderes del MST señalaba la importancia de la creación en 1975 de la *Comissão Pastoral da Terra* (CPT): «El papel de la CPT fue de una importancia decisiva a este respecto, ya que la Iglesia era el único grupo que disponía de lo que podríamos llamar una organización capilar por todo el país.» (Stedile, 2002:105).

nen la movilización de militantes y toda una organización colectiva previa al operativo, en Misiones, las ocupaciones tienen lugar espontáneamente, de un modo paulatino y silencioso, con los recursos propios de cada unidad doméstica, a veces contando con el apoyo eventual de parientes, y con el único propósito de propender a su reproducción familiar; sólo posteriormente aparece la ONG, para luchar por legitimar la ocupación ante una situación de conflicto: “los mediadores acuden *a posteriori*, cuando la ocupación se halla amenazada (desalojos, avisos de remate, etc.)” (Schiavoni, 2005)¹¹.

Esto se liga a otro rasgo peculiar de las ocupaciones en Misiones: al menos en su inicio, éstas han sido general toleradas, cuando no alentadas, por los mismos dueños de la tierra, y se han producido con la anuencia de las autoridades locales. Las propiedades intrusadas son aquellas que ya fueron objeto de la explotación extractiva de sus especies maderables valiosas, y con frecuencia acumulan deudas en materia de impuestos y de tasas municipales.

Aunque la creación de APHYDAL fue impulsada por el Obispo de Iguazú, luego se ha distanciado de él, entrando a disputar el campo con otras organizaciones católicas como la Pastoral Social o Cáritas. También la APHYDAL se ha colocado en una situación de competencia con el INDES, lo que ha llevado a divisiones dentro del campo de los ocupantes. La primera organización de base de los ocupantes fue la Comisión Central de Tierras (CCT) en Pozo Azul. A partir de ésta se produjo una escisión, vinculada al INDES, que asumió el nombre de Comunidad Campesinos por el Trabajo Agrario (CCTA).

Por su parte la APHYDAL siguió una estrategia de multiplicación de las entidades (algunas de efímera existencia): así, a la CCT se sumaron la Unión Campesina de Irigoyen (UCI), la Organización Campesinos por la Vida (OCV), la Organización de Productores Familiares Agroecológicos Local (OPFAL), la Organización de Jóvenes Campesinos (OJCAM), entre otras. Recientemente APHYDAL ha constituido el Movimiento Cam-

pesino de Misiones (MOCAMI), integrado por varias de las organizaciones de base que funcionan en su órbita, a las que se suma la misma APHYDAL.

La división entre la APHYDAL y el INDES está ligada a diversos factores: diferente *background* ideológico y religioso de sus integrantes, divergencias en cuanto a las modalidades organizativas a adoptar y a la relación a mantener con el gobierno provincial. De este modo se ha constituido una suerte de “campo de la tierra” como parte del más amplio “campo del desarrollo rural”, en el que intervienen agencias privadas y públicas ocupadas en la producción simbólica relativa al desarrollo económico, la justicia social, la conservación del medio ambiente, la agricultura sostenible, la reforma agraria, etc.

Empero, más allá de sus diferencias, ambas ONG comparten una misma definición de los ocupantes como campesinos, evidente en las denominaciones de sus organizaciones de base. Si es cierto que las formas culturales que asume la lucha por la tierra en la provincia provienen en gran medida del mundo de los mediadores (Schiavoni, 2005), la atribución de una identidad campesina no es la menos importante de esas formas.

De este modo los “sin tierra” en Misiones se configuraron como un campesinado animado por una lógica anticapitalista y en lucha por la reforma agraria, por más que nuestros datos muestren una cierta heterogeneidad de su base social. En esa lucha, las ONG requieren construir poder, para lo cual les es adecuado basarse en un concepto de geometría variable como el de campesino, en el que pueden incluirse desde semiproletarios hasta *farmers* que se caracterizan por una definida orientación hacia el mercado y una vocación de reproducción ampliada.

La estrategia de las ONG es lograr la intervención del Estado para que este realice la expropiación de la tierras en conflicto y las revenda a los ocupantes a un precio accesible y en condiciones favorables, evitando una negociación asimétrica entre ocupantes y terratenientes. Aparentemente el gobierno provincial se ha avenido a la solución de la expropiación más por la presión de las movilizaciones de los ocupantes que por convencimiento propio, y para no ceder un eventual capital político a su oposición (animada, tal vez, por un idéntico oportunismo). Este es un buen ejem-

11 Aunque de menor espectacularidad, tampoco en Brasil es desconocida esta modalidad; así, en el Sudeste de Pará, “los asentamientos representaron [...] una especie de ‘regularización’ de áreas previamente ocupadas por pequeños agricultores. De ellos partió casi siempre, la iniciativa de entrada en la tierra” (Leite, 2004: 43).

plo de cómo el Estado puede ser útilmente considerado como un campo antes que como un aparato¹².

Así, a instancia del gobierno el parlamento provincial aprobó la ley 4093 sancionada en noviembre de 2004 bajo el nombre de “Plan de Arraigo y Colonización”. La ley establece la expropiación de 69 804 ha de las propiedades censadas, divididas en 14 fracciones, para su adjudicación a quienes ya hayan ocupado y explotado la tierra durante por lo menos los tres años anteriores a esa fecha. La ley puede ser vista como una conquista de las ONG y de los ocupantes. Sus disposiciones prevén un necesario apoyo crediticio y tecnológico para a los ocupantes, el pago a valor-producto en un plazo de diez años, la prohibición de enajenar la tierra adjudicada, la adjudicación preferencial a grupos organizados en cooperativas, el crédito para viviendas, la creación de una infraestructura vial, el fomento de industrias de transformación, etc. Cuánto de su letra terminará concretándose, es otra cuestión.

Es discutible si corresponde hablar de “reforma agraria” en este caso. Schiavoni (2005c) argumenta que no, puesto que en un principio se trata de resolver una situación puntual mediante la expropiación de parte de las propiedades censadas. Lo que es indudable es que, como caso-guía, lo que ocurra con este puede derivar en una ampliación a otros, y que los ocupantes y las ONG parecen decididos a que así sea.

A más de dos años de sancionada la ley, la expropiación no ha tenido lugar, aunque se dice que estaría próxima a realizarse. No faltan quienes vaticinan una valuación de las tierras desproporcionadamente alta, que redundará en un excelente negocio para las compañías terratenientes¹³. Hablar de reforma agraria, sin que se trate de un eufemismo, supone que sus destinatarios sean sectores que no están en condiciones de pagar por la tierra. Para quienes disponen de recursos, existe un mercado de tierras —for-

12 “En un campo, los agentes y las instituciones luchan (...) Quienes dominan en un campo dado están en posición de hacerlo funcionar en su provecho, pero siempre deben contar con la resistencia, la contestación, las reivindicaciones, las pretensiones, ‘políticas’ o no, de los dominados” (Bourdieu y Wacquant, 1992: 78).

13 Medeiros señala como en Brasil no pocas veces las expropiaciones se han hecho por valores superiores a los del mercado, «lo que hizo de la expropiación, además de un excelente negocio para el propietario de las tierras, un argumento que alimentaba las críticas de aquellos que eran contrarios a la reforma agraria» (2001: 128).

mal e informal— sin mayores limitaciones, y al cual pueden acceder productores deseosos de acrecentar sus tenencias.

En sus condiciones previsibles de aplicación, como política de reforma agraria, la ley se nos presenta como fundamentalmente ambigua. Por un lado, estará beneficiando a un sector —minoritario, es cierto— con capacidad para desenvolverse autónomamente en dirección hacia niveles crecientes de productividad del trabajo¹⁴. Por el otro, alcanzará a una mayoría de ocupantes que, librados a sí mismos —sin mayor apoyo en capacitación, tecnología, crédito, etc.— difícilmente están en condiciones de generar una agricultura sostenible con un mínimo nivel de productividad. A la larga, este sector de adjudicatarios bien podría terminar enajenando sus tierras en favor de agricultores más dinámicos desde el punto de vista de la acumulación capitalista¹⁵. La ley de expropiación, por cierto, prohíbe esta posibilidad; pero esto no garantiza que ello no vaya a ocurrir (después de todo la legislación vigente tampoco ampara el acto de ocupar tierras ajenas, ni la conocida “compra de mejoras”¹⁶).

Conclusión

Es conocida la *boutade* de Jorge Luis Borges definiendo al *folklore* como algo que habría llegado a existir gracias a los esfuerzos de la Secretaría de Cultura de la Nación. Es el tema más general de la invención de la tradición: sin Marx tampoco habría existido lo que se conoce como proletariado, argumentaba más o menos Bourdieu¹⁷.

14 Por ejemplo, la ley no prohíbe la adjudicación a beneficiarios que ya posean otras tierras.

15 En su balance de las reformas agrarias en América Latina señalaba Kay: “Una buena proporción de campesinos que inicialmente logró acceso a un pedazo de tierra no pudieron mantener sus pagos ni financiar sus operaciones agrícolas y finalmente tuvieron que vender. El proceso de ‘campesinización’ se ha vuelto amargo para muchos que tienen frente a sí una ‘campesinización empobrecedora’ o una total ‘proletarización’.” (1998: 89).

16 La “compra de mejoras”, designa el mecanismo recurrente en que se basa el mercado de tierras fiscales, la ficción jurídica por la cual lo que se transfiere es en realidad la tierra adosada a las mejoras.

17 «Aquello que el sociólogo mensura, en efecto, tal vez sea menos la percepción ordinaria del mundo social y las categorías que la estructuran, que el conocimiento de las teorías —como visiones objetivadas y codificadas— del mundo social, y en especial de 1984: 14).

Hasta ahora, el trabajo de las ONG campesinistas en Misiones puede ser considerado como exitoso. Por un lado, han contribuido a la consolidación de ocupaciones de tierras obteniendo su legitimación por parte de la sociedad y del Estado, aún cuando la cuestión agraria no figure en el primer lugar de la agenda política. Por el otro, prosiguen en sus esfuerzos de dotar a los destinatarios de su labor de una ideología campesinista, nutrida de las categorías producidas por el MST brasileño y Vía Campesina.

Si los ocupantes constituyen una “clase probable”, es algo que dista de ser evidente. La principal tensión interna es que los sectores mayoritarios campesinos no puedan mantenerse como tales y terminen cediendo sus tierras a *farmers* o a empresarios, un fenómeno recurrente cuando se produce la redistribución de tierras en un contexto capitalista. Para las ONG, el desafío más inmediato, que no es pequeño, consiste en mantener su base social unida y organizada una vez concretada la reivindicación de la tierra. Por su parte, la lógica de la acción gubernamental no parece ser otra que la de crear una clientela electoral, en el mejor de los casos, o de prevenir que esa masa llegue a cumplir ese papel para sus adversarios ocasionales.

Qué suceda en el futuro con los “sin tierra” de Misiones, es algo que dependerá de la capacidad de negociación y de lucha de las ONG y de los ocupantes. Pero también de la suerte que corran el MST brasileño y otras experiencias originales como la del Gobierno de Evo Morales, y en general del destino de Vía Campesina en los países desarrollados y a nivel mundial. Hasta ahora, no está clara la viabilidad de este camino, allí mismo donde se sitúa una de sus principales bases de sustentación, en Brasil, si se atiende a la distancia existente entre la política agraria de Lula y las aspiraciones del MST. En el estado actual de las relaciones de fuerza, parece dudoso que una mayoría de gobiernos de la región se comprometa en esa dirección.

Bibliografía

- Archetti, Eduardo P. (1974), “Comentario de Ismael Viñas, *Tierra y clase obrera*”. *Desarrollo económico* N.º 52 (enero-marzo), p 811-816.
- Archetti, Eduardo y Kristi Stølen (1975) *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bartolomé, Leopoldo (1975) “Colonos, Plantadores y Agroindustrias. La Explotación Agrícola Familiar en el sudeste de Misiones”. *Desarrollo Económico* N.º 58 (julio-septiembre): 239-264.
- (1982) “Base Social e Ideología en las Movilizaciones Agraristas en Misiones entre 1971 y 1975”, *Desarrollo Económico* n.º 85 (octubre-diciembre): 25-56.
- Bourdieu, Pierre (1984) “Espace social et genèse des classes”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, N.º 52-53 (junio): 3-15.
- Bourdieu, Pierre y Loïc J. D, Wacquant (1992) *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*. París: Seuil.
- Eidt, Robert C. (1971) *Pioneer settlement in Northeast Argentina*. Madison: University of Wisconsin Press.
- García Linera, Álvaro (2007) “Las reformas pactadas”. Entrevista de José Natanson. *Nueva Sociedad* N.º 209 (mayo-junio): 160-172.
- Golsberg, Celeste (2005) “El Movimiento Agrario de Misiones en los nuevos escenarios”; en N. Giarraca y M. Teubal (coord.); *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza.
- Kay, Cristóbal (1998) “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra”. *Revista Mexicana de sociología* vol. 60, N.º 4 (octubre-diciembre) p 61-98.
- Kurtz, Marcus (2000) “Understanding Peasant Revolution: From Concept to Theory and Case”. *Theory and Society* vol. 29, N.º 1 (febrero): 93-124.
- Leite, Sergio, Beatriz Heredia, Leonilde S. de Medeiros, Moacyr Palmeira y Rosângela Cintrao (Coord.) (2004) *Impactos dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: NEAD/UNESP.

- Medeiros, Leonilde Servolo de (2001) “‘Sem Terra’, ‘Assentados’, ‘Agricultores familiares’: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros”, en Norma Giarraca (ed.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: Clacso: 103-128.
- Nun, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires: FCE.
- Schiavoni, Gabriela (1995) *Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial universitaria.
- (2005) “La construcción de los ‘sin tierra’ en Misiones, Argentina”. *Revista Theomai* N.º12 (2º Semestre).
- (2005b) “El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)”. *Desarrollo económico* vol. 45, N.º 179 (octubre-diciembre): 435-453.
- (2005c) “¿Reforma agraria o colonización? A propósito de la Ley N.º. 4.093”. *Estudios Regionales FHCS-UNaM*, N.º 28 (agosto), p 77-79.
- Stedile, João Pedro (2002) “Batallones sin tierra: el Movimiento dos trabalhadores rurais sem terra de Brasil”, *New Left Review* N.º 15 (mayo-junio):103-128.
- Vía Campesina (2007) “¿Qué es La Vía Campesina?”.
En <[http://www.viacampesina.org/ main_sp/](http://www.viacampesina.org/main_sp/)>, accedido el 20-jun-2007.

Las familias: su papel en la superación de la pobreza

Luz María López Montaña*

Resumen

Este artículo es parte de una tendencia de cambio de los análisis sobre pobreza y familia; en ella, se privilegia el punto de vista cualitativo y se coloca en el centro a las familias y su habilidad para construir capacidad a través de las generaciones. Las familias, como realidad social en constante movimiento, constituyen un espacio privilegiado para el cambio en el que cada generación entrega un acervo de experiencias, costumbres y valores con los cuales habitar en sociedad; de tal forma, cada hombre o mujer hará uso de las oportunidades, habilidades, recursos para *generar*, *reconstruir*–*construir*–*deconstruir* su mundo cotidiano, no solo con lo que surge de su inventiva o creación. El conector con el enfoque de capacidad es la propia historia individual y familiar, lo que hacen por sí y lo que propician mediante el apoyo externo.

Diversidad de abordajes acerca de la pobreza

Señalar que existe pobreza es una manera de expresar ausencia o falta de “algo” esencial para la vida humana; esto, por lo general, bajo referentes de comparación interna y con otras sociedades. La pobreza refleja una

* Departamento de Estudios de Familia, Universidad de Caldas.

condición de inserción precaria en las dinámicas económica, social y política; es una situación en la cual las personas carecen de unas dotaciones iniciales mínimas, referidas al conjunto de bienes tangibles e intangibles (Corredor, 1999). La pobreza es mucho más que insatisfacción de necesidades básicas y restricción en los ingresos, en palabras de Sarmiento (1998), es pérdida de humanidad, de vida digna.

En años recientes se afianza la idea de que la pobreza es una realidad social de carácter multidimensional y complejo, por lo cual, su intervención no puede reducirse al ámbito económico o verse solo desde el resultado cuantitativo de variados indicadores, aún si sus resultados tienden a ser alentadores; la pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de pobreza.

También, en las discusiones académicas e institucionales, se empieza a aceptar y hacer explícita la presencia de características de las familias que intervienen en la situación de pobreza y que comprometen, a largo plazo y entre generaciones, su permanencia y el avance humano de sus integrantes. Castañeda y Aldaz-Carroll (1999), indican la existencia de procesos de transmisión intergeneracional de la pobreza a partir del modelo de análisis sobre interacción básica entre cantidad y calidad de niños, propuesto por G. Becker en 1973. Este autor, por su parte, relaciona su modelo con la desigualdad económica; González de la Rocha en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (1993) ubica los planteamientos desde lo sociocultural y, el Banco Interamericano de Desarrollo (1999), desde el punto de vista de la educación y los ingresos.

El Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana (1999) alude a la existencia de un círculo vicioso, que impide a las personas salir de su situación ya que se enfrentan con una amplia gama de desgracias las cuales están interrelacionadas y son difíciles de superar; en contraposición a esta tendencia, Jelin (2004) y López (2005), entre otros autores, sostienen que, también, el bienestar de las familias esta condicionado por la manera en que sus integrantes aprovechan las oportunidades que la estructura productiva y sociopolítica les ofrece, es decir, que los seres humanos son agentes de su propia realidad.

Entre los autores que comprende esta tendencia en los análisis se encuentra Amartya Sen (2007, 2000), quien ubica la reflexión en las capacidades humanas, entendidas como habilidad o potencialidad: lo qué es y qué hace la persona con su vida, las oportunidades, ventajas, y libertades y, la conversión de los bienes en capacidades.

En tal sentido, la discusión académica acerca de la pobreza, como una condición de algo “que es”, anima en estos tiempos de complejidad, de cambios acelerados y de creciente incertidumbre, a reconocer que también, las familias “van siendo” y que, por lo tanto, contienen “potencialidad” para la acción orientada a transformar sus propias condiciones.

Desde este lugar conceptual, se presentan los hallazgos y nuevas reflexiones que surgen al preguntarse: ¿por qué persiste la pobreza?, ¿por qué están las familias en esa condición?, ¿es posible el cambio?, ¿cómo o mediante qué mecanismos ocurre el cambio? y al indagar por la situación que viven las familias en diversa ubicación socio espacial y económica en Colombia, en particular, por la experiencia de investigación cualitativa, mediante el análisis a profundidad del caso de una familia urbana de origen pobre en el recorrido o trayectorias vitales que hacen, durante el siglo xx, tres generaciones de hombres y mujeres que la conforman.

La pregunta por la trascendencia, interconexiones y relaciones en familia, lleva indefectiblemente a una mirada a las generaciones, es decir, a observar la sucesión de descendientes en línea recta y, los lazos o redes que establecen entre sí: lo intergeneracional. Ortega y Gasset fue pionero en definir que las generaciones nacen unas de otras, de suerte que la nueva se encuentra ya con las formas que la existencia ha dado a la anterior, es decir, que para cada generación vivir implica dos dimensiones, una, recibir lo vivido por la antecedente –ideas, valoraciones, instituciones– y, otra, dejar fluir su propia espontaneidad.

En familia, las generaciones se conectan de manera evidente, mujeres y hombres, participan activamente de la construcción de su propia realidad de vida familiar presente y futura. Sea como grupos o como personas, que habitan en residencia común o sin ella, viven unos espacios, tiempos e ideologías, las cuales son, de manera variable, mantenidas o modificadas, lo que les confiere ciertas particularidades mediante las cuales pueden ser identificados como pertenecientes a una u otra generación.

Como propone Duarte (2002), las generaciones se caracterizan por ser semejantes hacia adentro y diferenciadas hacia afuera, en tanto, logran producir códigos propios que les identifican y a la vez les permiten diferenciarse de otras anteriores y posteriores en el tiempo. De tal forma, entender lo generacional, como categoría relacional, permite comprender sus acciones, discursos, y a través de ellos los sentimientos, emociones, cosmovisiones en distintos momentos de la historia –individual, familiar y social–.

En el caso estudiado, separado metodológicamente y, de acuerdo a la duración aproximada de etapas reproductivas por generación, se separaron tres períodos de veinticinco años entre 1925 y el año 2000; durante este tiempo, en variados momentos de la vida individual y grupal y, teniendo en cuenta la interrelación con el contexto sociocultural más amplio, hubo presencia y participación simultánea hasta de cinco generaciones sucesivas –bisabuelos y bisabuelas, abuelos y abuelas, padres y madres, nietos y nietas, bisnietos y bisnietas–.

Hallazgos y nuevas reflexiones.

Las familias son grupos sociales con cualidades dinámicas. De tal forma, pueden optar por variados caminos durante su trayectoria, en relación con un grupo o generación de referencia; aquellas de origen pobre, pueden superar sus condiciones iniciales al reacomodarse, crecer cualitativamente y generar cambios internos que denotan quiebres, rupturas, modificación o transformación tanto en su estructura y organización como en su funcionamiento o, por el contrario, reproducir hechos y formas de pensar, sentir y actuar que se asocian con la persistencia de condiciones desfavorables y mantener una vida familiar carente.

La superación de la pobreza en las familias no se asume como un hecho lineal y simple, sino como una multiplicidad de eventos o condiciones que, al actuar sinérgicamente, favorecen el alcance de derechos para hombres y mujeres en sucesivas generaciones. Son las personas, de las generaciones precedentes, quienes en el ámbito familiar, al tiempo que hacen acopio de capacidades que les permiten ejercer su propia

agencia humana y alcanzar cambios positivos en su vida, pueden ir más allá de sí, y contribuir en beneficio de otras, para que también obtengan logros y libertades.

En esta reflexión se privilegia el punto de vista cualitativo y se destacan los cambios positivos en las sucesivas generaciones que permiten ver un proceso favorable de inserción social. Entre los factores sinérgicos más importantes para superar la pobreza en las familias, a partir del análisis de caso, se destacan a continuación: la presencia de satisfactores, los aportes a las satisfacciones del ser, la relevancia de los apoyos externos, la distribución de recursos y oportunidades, el incremento del nivel educativo formal y su relación con mediadores como mejor trabajo e ingreso y, la cualificación de la capacidad de decisión y acción. El orden en que aparecen no indica una secuencia para su lectura.

La presencia de satisfactores

Para que una familia supere la pobreza en tres generaciones requiere “satisfactores” para sus necesidades vitales, del medio, culturales y del ser: alimentación, vivienda, educación, afecto. Hablar de superación de la pobreza en las familias indica, la existencia de avances, de logros en el ámbito humano; de cambios cualitativos en las condiciones y en la calidad de vida que llevaban sus integrantes.

En el estado inicial, en los grupos familiares, las personas se encontraban privadas de oportunidades y carecían de recursos o medios, entre ellos, ingreso y conocimientos. Las mejoras en alimentación, salud, educación, vivienda y servicios, en la calidad del empleo y del ingreso; forman una conjunción de haberes necesarios. Sin embargo, los niveles de logro individual, son diferenciales y también lo es el acceso a otros bienes tangibles, cuantificables por la vía del trabajo-ingreso, tal es el caso de la educación formal.

La educación como bien meritario es un funcionamiento básico, que se capta a través de indicadores como asimilación de conocimientos, autonomía, libertad, racionalidad, interacción, comunicación, inclusión económica y social, competencia en el uso de recursos, salida del analfa-

betismo, acceso a la educación y formación permanente. Todos estos elementos son un conjunto de capacidades básicas o habilidades para ser y hacer, que se representan, en cuanto resultado, por el desempeño social (Rivera, 2002).

La trascendencia del ser –logros que inciden en el largo plazo– se alcanza a partir del conocimiento de sí, del aprendizaje que confiere el hecho de vivir y experimentar mientras se vive; así como del acceso a la educación formal. El mantenimiento del ser, la sobrevivencia se alcanza por vía de la satisfacción de requerimientos vitales que incidan a largo plazo. Aunque, las necesidades vitales no son las mismas para todas las personas ni para los diferentes grupos familiares, entre la primera y la tercera generación, la última alcanza recursos que se consideran necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado en Colombia, entre ellos, la disposición de vivienda, vestido, alimentación, salud, transporte, ubicación en un lugar económico y social intermedio entre los seis estratos existentes.

La condición de no tenencia de vivienda hace manifiestas, situaciones de vulnerabilidad y riesgo. Para la primera y segunda generaciones, la vivienda como espacio para sí toma lugar prioritario dentro de las satisfacciones que se desean y buscan en cuanto espacio de independencia, de libertad. Los logros de largo plazo que se están incorporando en los grupos familiares con más visibilidad son los educativos formales. Cada generación alcanza mayor permanencia en el sistema que la anterior, cuando los adultos han tenido más años de educación formal y acceso a empleo de mejor calidad y han colocado más recursos con los que sus hijos construyen o dinamizan sus capacidades.

Dado que la satisfacción no es solo un problema de cantidad de bienes y recursos; también los sentimientos –afecto, respeto, valoración humana de la persona– resultan fundamentales en el bienestar y determinan una búsqueda que se hace explícita y constante en la generación actual. Por ello, a las satisfacciones vitales, del medio y culturales, se agregan las del ser, que contribuyen a la dignificación y la propia estima de toda persona; al reconocer que, en las relaciones que se construyen en el núcleo familiar, el afecto y las emociones positivas son fuente ineludible de vida con calidad. La satisfacción del ser representa logros de calidad de vida representados en el mayor *bien-estar* y *bien-sentir* humano (López y López, 2005).

La tercera generación cuenta con un conjunto de capacidades básicas que se expresa en nutrición, mejores expectativas de vida y estado de salud, disponibilidad de alojamiento y mayor nivel educativo –once y más años– que cualifica para el desempeño laboral y social. A partir de este punto, hay mejores oportunidades de inserción económica y social. Para estos grupos familiares existe un orden en la satisfacción instrumental o relativa a los medios que permiten acrecentar las capacidades. Un orden de prioridad en la satisfacción, de acuerdo con lo observado en el transcurrir vital corresponde a: alimentos-salud, vivienda y servicios, educación y afecto; de tal forma, cuando en los grupos estos satisfactores han sido cubiertos de manera simultánea, se facilitan sinergias y se contribuye activamente a potenciar seres humanos con capacidad, nuevas habilidades y mayor posibilidad de desarrollo humano en el presente y posiblemente hacia el futuro.

El alcance y goce de derechos se pueden lograr de varias maneras, entre las que la persona elegiría. Sin embargo, ejercer el poder de elección está mediado por condiciones diferenciadoras; de allí que la capacidad no se trate solo de contar con bienes, sino de cómo estos son utilizados para los fines de desarrollo humano. ¿Cuáles serían esos fines de desarrollo humano? Sen (2000) considera esenciales tres fines: tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso, adquirir conocimientos y tener una vida larga y saludable. Un cuarto fin esencial para las familias hoy es disfrutar del afecto y reconocimiento de sus más próximos.

Los aportes a las satisfacciones del ser

Las familias han cumplido un papel en la superación de su condición de pobreza. Esto es visible al evaluar que, en la tercera generación, sus integrantes encuentran satisfecho lo más básico y han alcanzado niveles de vida más cercanos a las satisfacciones del ser; lo que permite aseverar que más allá de las llanas condiciones de vida, gozan de una mejor calidad de vida, individual y familiar.

Esta aproximación ubica un lugar para la reflexión acerca de las necesidades. Se incorpora la pregunta respecto de la satisfacción humana de

las aspiraciones, gustos, etc. Tener casa, habitación, implica la posesión de la estructura pero a la vez ha permitido estar en condiciones más confortables. Tener alimento es quitar el hambre y también ha facilitado gozar de salud y manifestar expresiones de gusto o agrado con lo consumido.

Sea cual fuere la realidad que vive cada grupo familiar, quienes lo conforman, de acuerdo con su edad, estado fisiológico, ubicación espacial, ideologías de vida, etc., administran el presente con los satisfactores disponibles y, paulatinamente, con mayor centralidad por parte de las mujeres, cubren sus requerimientos y los de otros en lo que les es más deseable. En primer lugar, la condición sin la cual se puede perecer es la falta de comida o la falta de salud. Esto es un requisito de sobrevivencia, prioridad a satisfacer en la familia con hijos pequeños en la primera generación. En segundo lugar, una condición requerida –suplido lo anterior– es disponer de techo. La vivienda es una prioridad a satisfacer en familias con hijos pequeños en la segunda generación.

En tercer lugar, al tener acceso a la satisfacción de los anteriores (alimentación, salud, vivienda), la educación es el medio que puede revolucionar el existir humano; porque de allí surgen el conocimiento, nuevas habilidades y dotaciones. Esta es una necesidad de inserción social, prioridad que se hizo real en la tercera generación. En cuarto lugar, viene el momento de la búsqueda de aciertos en la relación con la pareja conyugal, la búsqueda de trascendencia del sentimiento de afecto. Esta es una necesidad incorporada en la tercera generación, no asociada a los logros educativos.

Al aceptar con Nussbaum y Sen (1996) que la calidad de vida se debe medir no por la riqueza sino por la libertad que las personas tengan para acceder a cierto tipo de calidad de vida; se aprecia que, en la generación tres, los grupos familiares están más cercanos a una vida que les satisface más allá de lo instrumental. Alimentos, salud, techo, educación, aciertos en la relación con la pareja conyugal conforman los componentes de la ruta crítica que, de manera progresiva, por la vía del desarrollo humano, ha llevado a la superación de la condición inicial. Así, al arribar a la tercera generación, el momento admite la pregunta por el afecto como fuente de autoplacer, de reconocimiento, de satisfacciones del ser, del sentir que explícita y abiertamente se pretende alcanzar.

Como plantea Sen, los estados de la persona surgen de las posibilidades (personales, familiares) y de las oportunidades (familiares, sociales), son producto y producción de la sociedad en que se vive. La persona no está solamente destinada a consumir lo material; también, está ávida de satisfacciones espirituales del ser. Existe una condición particular del ser humano que se impulsa en el anhelo de cambio, logra romper el orden inicial y promueve nuevos ideales de superación, metas que permiten incrementar el capital cultural del grupo familiar. Es precisamente esta, la dualidad que plantea Sen a toda persona para establecer objetivos, compromisos, valores diferenciables en la búsqueda de logro individual y colectivo.

Este hecho cobra validez en caso estudiado y es el hilo conductor que permite que los grupos familiares en la generación tres hayan alcanzado niveles de vida que les ubican más cerca de las satisfacciones del ser; pues han trascendido, primero, las metas y objetivos puramente individuales e instrumentales; segundo, el logro de bienestar para su propia generación y, tercero, el logro de satisfacciones que radican en los bienes tangibles.

La relevancia de los apoyos externos

Los apoyos externos que recibe un grupo familiar, por parte de la red familiar y social, incluido el Estado, actúan como propulsores esenciales. A través de la provisión de medios han ayudado y, al encontrar terreno fértil, se han convertido en oportunidades, en una condición fundamental para la superación de la pobreza.

Las prácticas culturales en materia de salud resultan insuficientes para la preservación de una vida sana. Ello se hace tangible, en el grupo familiar nuclear –primera generación– con la muerte temprana del padre y con el consiguiente riesgo material, moral, físico y mental en que se ven envueltos el resto de integrantes. En una situación de pobreza extrema, las capacidades (funcionamientos elementales y complejos) y libertades (expresadas en libertad de elección: logros y libertad) se hallan restringidas y el vehículo para avanzar está fuera de la propia persona. Es, precisamente, en la primera generación en la que más se alcanza la ayuda externa. La

red informal de relaciones facilitó variados recursos para la subsistencia, participaban los consanguíneos y parientes cercanos, vecinos e instituciones (alimentos, ropa, utensilios, etc.), las organizaciones sociales (vivienda, alimentos), la familia extensa (apoyo moral, respaldo material) y el Estado (vivienda y servicios, educación, salud, vías).

En la segunda generación, las familias también son objeto del apoyo externo, al recibir subsidio de vivienda de interés social (en la primera habían recibido en donación una casa y sus enseres). Es una época en que la caridad como precepto moral de *ayuda al desvalido* esta en decadencia y el Estado se hace visible al facilitar la adquisición de un medio que potencia ambientes de seguridad y salvaguardia de la integridad personal. El propósito principal del desarrollo que pretende la superación de la pobreza, se manifiesta también en una educación sostenida, formación inicial, motivación y, promoción del bienestar individual-colectivo. Dado que el acceso sostenido a la educación, no es posible, en parte, la tercera generación no está habilitada para ser autónoma en el alcance de ese funcionamiento y aprovecha la oportunidad que ofrece el Estado.

La adscripción social y económica, que ha sido mejorada a través del tiempo, se hace relativa a la capacidad para generar nuevos *satisfactores* que den respuesta a requerimientos de la vida cotidiana; en el sentido de ser garantes de mejor calidad de vida. De ahí, que cada ayuda no promueva independientemente la superación; pero muchas ayudas juntas, constituyan sinergias efectivas para lograrla. Otras necesidades, afectivas, emocionales, de formación humana, respeto, relativas a derechos son fundamentales para mejorar la vida. El grupo familiar media en el logro de satisfactores vitales –alimentación, salud–, formación de hábitos –trabajo, estudio–, y actitudes.

En la actualidad, la generación tres se encuentra en proceso de crecimiento, entre la juventud y la edad madura, ahora, cada grupo familiar se hace sostenible con los activos construidos por las generaciones precedentes y, principalmente, con lo que es capaz de generar; construye su propio destino más con lo que le viene de dentro y con lo que es capaz de producir y reproducir.

La distribución de recursos y oportunidades

Las decisiones de distribución desigual de recursos y oportunidades en la familia de origen contribuyen a demarcar trayectorias de vida diferenciadas para hombres y mujeres en la superación de la pobreza. Permiten, además, explicar los logros alcanzados por cada hombre y cada mujer y por sus hijos.

Las decisiones que toman los adultos, al promover la diferencia como discriminación negativa, dan lugar a desigualdades de género que se expresan en las condiciones de vida que llevan hombres y mujeres tanto de una generación de referencia como de la siguiente. La distribución en el seno de la familia, que favorece en forma desproporcionada a uno de sus miembros y causa privación a otros, puede no reflejarse con suficiencia en el enfoque basado en la renta familiar (Sen, 2000) y se convierte en factor de riesgo para la mujer y sus hijos, cuando se analiza la superación de la pobreza, tal es el caso del acceso a la educación formal y de las prácticas de género que mantienen la desigualdad entre hombres y mujeres en estas familias, dado que las decisiones, en las sucesivas generaciones, tienden a ser más favorables al hombre.

Se denota como los lazos familiares, así como las valoraciones diferenciales acerca de los hombres y las mujeres se extienden a través de las generaciones. Diferencias entre lo permitido y lo negado, constituyen, además, el punto de apoyo y el mediador que permanece e influye decisivamente en el curso de vida individual. De esta forma, la distribución desigual de recursos, que se manifiesta en menos educación formal para las mujeres, se asocia con prácticas familiares basadas en valores culturales que llevan al retiro de las mujeres del sistema educativo a partir de consideraciones como la presión económica y la interpretación acerca de la necesidad.

En el tiempo de crecimiento de la primera generación, antes de 1950, se considera que la mujer estudia para ser madre y ama de casa; además, si estudia es menos rentable o la inversión se pierde. De tal forma, el abandono de la escuela está asociado a la condición de género, dado que en el imaginario se mantiene para ella el ser madre y ama de casa responsable

principalmente de la casa y de criar hijos. En el caso de la mujer madre soltera, además, la obliga a vincularse al mercado laboral.

En el caso que se analiza, la diferencia en el nivel educativo de la mujer se ve reflejada en la siguiente generación; de hecho, ser una mujer, jefa, providente, soltera y con bajo nivel educativo formal (segunda generación), aunque ella cuente con apoyo de la red familiar, contribuye a que en la adultez, sus hijos dispongan de menos recursos para la subsistencia. La situación varía cuando se trata del hombre-padre, proveedor económico y no trabajador doméstico ni responsable de tareas de crianza y cuidado de hijos, en tanto para la misma época (segunda generación) un nivel de educación media conlleva mejor vinculación laboral, mejor ingreso y, por tanto, mejor oportunidad de invertir en educación para sus hijos.

A las dotaciones iniciales de más o menos conocimiento se agregan otras posibilidades, del ámbito personal, físico, psicológico y cultural que se convierten en habilidad, en opciones para alcanzar tipos de vida deseables para sí o para otros. Unos y otras, tienen potestad de sumar diferencias a cuenta de sus logros; los cuales en parte, están cimentados en las decisiones y en las valoraciones que individualmente hacen. A pesar de que en la infancia no se acceda a niveles de escolaridad acordes con las demandas de cada época, estas mismas mujeres, a través de sus acciones, con sentido de responsabilidad familiar son quienes en mayor medida han creado los mecanismos para enfrentar en sus hijos las privaciones de las cuales ellas mismas son o fueron protagonistas.

La cualificación de la capacidad de decisión y acción

La familia cumple su papel de agente en la superación de la condición inicial pobre, por que la capacidad para decidir –elegir y optar– se cualifica y amplía; con ello, se muestran mayores libertades y posibilidades. Esta es una visión relativa de la pobreza con dos referentes de comparación, las generaciones y su libertad para elegir y optar, entre asuntos como las condiciones para el trabajo, el nivel educativo y las redes de apoyo dentro y fuera de la familia.

¿Qué trabajo aceptar y seguir? ¿Estudiar o no? ¿Qué comer y cuándo hacerlo? ¿En qué condiciones y con quién habitar? Son preguntas que por lo general, en las generaciones uno y dos tuvieron respuestas negativas o restringidas. Hay problemas como: aceptar el trabajo que resulte, no estudiar, comer cuando haya y lo que haya, habitar bajo condiciones de humillación y con más personas, diferentes a las del grupo familiar. A mayor libertad mayor capacidad, expresada en desarrollo humano. La libertad se expresa en ser, hacer, sentir, tener. De igual forma, como el bienestar alcanzado depende de la capacidad para funcionar, la libertad depende de la capacidad para funcionar y del bienestar.

En la generación uno, se era dependiente principal de la ayuda externa, aun estando en edad adulta y no solo en el caso de la mujer. La generación tres cuenta, comparativamente, con una mayor holgura, que implica libertad respecto al acceso y uso de recursos, tal es el caso de la tenencia y manejo de dinero, para quien lo devenga y por su intermedio para el resto del grupo.

En parte la situación se relaciona con la educación y el empoderamiento y criterio para tomar decisiones frente a derechos como personas y trabajadores; un orden aproximado indica insatisfacción y amenaza a la dignidad en la primera generación, reclamo por derechos del trabajador y de la colectividad en la segunda y opciones de trabajo más satisfactorio sin inconvenientes laborales y aparentemente sin derechos vulnerados en la tercera generación.

Libertad es decidir qué hacer y hacerlo; representa oportunidades de satisfacción en el trabajo, descanso, etc., que se materializan en el ejercicio de roles. Algunos elementos pueden explicar la mayor laxitud en las decisiones, entre ellos, un relajamiento –facilidad, dificultad– que depende de los propios recursos; es decir, en el poder decidir pueden estar presentes la disponibilidad de recursos económicos, la mayoría de edad y, el ser hombre o ser mujer.

Así como se ha documentado sobre el círculo vicioso de la pobreza, también, se puede sustentar la existencia de un círculo virtuoso; en estas familias, un mejor trabajo, por lo general, conlleva a mejor ingreso y correlativo a ello, una mayor permanencia en el sistema educativo que ha favorecido nuevas mejoras en el ingreso. El bienestar alcanzado depende de

una mayor capacidad para funcionar en cada grupo familiar y viceversa, dada la asociación sinérgica entre los factores mencionados y otros, correlativos al mejor desempeño y funcionamiento humano, como alimento, abrigo, afecto.

Una garantía de mayor libertad puede generar beneficios para la propia persona; pero la libertad se asume como un bien supremo y no como una necesidad. En tanto, las decisiones y las elecciones son parte de la vida humana, aunque haya factores adversos que pudieran intervenir, es la persona –padre o madre respecto a sus hijos e hijas– quien deliberadamente y con información y autonomía puede dar un curso positivo a su vida y a las vidas de quienes dependen de ella.

Si se acrecentaron las libertades para la generación más próxima, al provocar mejores condiciones en la infancia, en la adolescencia e incluso en la vida adulta, los cambios de trayectoria son visibles. El presente trabajo da cuenta de un acrecentamiento de las libertades, al adentrar en el conocimiento de derechos: mientras en la primera generación hubo sujetos de deberes durante la infancia y la adolescencia, en las siguientes son cada vez más, sujetos de derechos.

El nivel educativo y su relación con un mejor trabajo e ingreso

La familia cumple un papel en la superación de la pobreza mediante el cambio de nivel educativo de una generación, porque a partir de allí se alcanzan trabajo e ingreso cualificados en la siguiente. De esta manera, cobra sentido la acción humana deliberada que, al evaluarse, permite observar a las personas, que ejercen la crianza y el cuidado de niños, niñas y adolescentes en las familias, en su mayoría mujeres, convertidas en agentes que desmotivan o promueven la continuidad de la formación.

La “agencia” individual constituye el lugar esencial para enfrentar las privaciones; pero cuando desde el origen promueve diferencias, el resultado también lo es para hombres y mujeres, tanto en cantidad como en calidad, tal es el caso de la educación. Los mayores logros educativos de ellos, resultan de la ventaja que genera, la intervención familiar, en cabe-

za del padre o la madre, en la distribución y el aprovechamiento de los aportes del Estado –internado y matrícula– y, en menor medida, del propio interés y la motivación personal.

Correlativos a la permanencia en el sistema educativo, son los impedimentos que ocasionan logros educativos escasos. Aunque pueden ser más variados, se identifican la presión por la mano de obra de hijas e hijos en edad escolar y el desplazamiento de la idea de estudiar por la de trabajar. Al primer impedimento, en las dos primeras generaciones, se le asocian los embarazos tempranos.

Si el Estado ofrece recursos –instalaciones, docentes–, pero la familia no facilita la asistencia y provee útiles, alimento, vestido; se desliga el potencial estudiante del sistema y se “inhibe” su derecho a tener una labor útil a largo plazo. Además, facilita conductas como deserción o no ingreso al sistema.

En los grupos familiares, la motivación humana de los adultos a cargo juega un papel fundamental. A medida que pasa el tiempo y las generaciones se suceden, aumentan los años de permanencia en el sistema educativo formal, desde la primaria incompleta en la primera hasta el bachillerato o universidad completa en la tercera generación. Factores como el propio interés y la ocupación habitual, están asociados a esta realidad. El incremento en los logros educativos indica también que el contexto ha cambiado. Mientras en la primera generación la necesidad fue tener un trabajo aun sin contar con calificación laboral; en las siguientes se alcanzan mayores y más cualificados niveles educativos, con los cuales se respaldará un posible trabajo. El acceso a la educación pública, les ha dotado de conocimientos y habilidades para entrar al mercado laboral.

La edad de inicio en la vida laboral está asociada con la permanencia en el sistema escolar y con las habilidades desarrolladas para ejercer o demandar un determinado tipo de trabajo. En la generación tres, se inicia la vida laboral en la tercera década de vida mientras en las dos anteriores, en la segunda y aún en la primera. Es clara la asociación entre educación y trabajo: en la medida en que se aprueba un mayor número de grados de escolaridad formal, se retarda el ingreso a la vida laboral activa. Sin embargo, mientras para las generaciones uno y dos, permanecer en el siste-

ma educativo es un privilegio, para la tercera, el privilegio es tener un trabajo con calidad.

Cuando se deja el estudio por el trabajo en grupos familiares con hijos pequeños –generación uno–, es para priorizar el trabajo por alimentos o ingreso, desde los doce años para las mujeres y desde los diecisiete para los hombres. También ocurre el caso opuesto: se omite el trabajo para priorizar el estudio por conocimiento, por disfrute –generación tres–. Las diferencias en el trabajo de hombres y mujeres, pueden ser explicadas por el nivel educativo acreditado. Este puede ser explicado, a su vez, por el respaldo de la familia de origen, dado que cursar la etapa escolar demanda recursos y, en caso de no tenerlos o de no disponerlos para ese fin, por lo general, la persona ve menguada su oportunidad.

Si bien un mejor nivel educativo significaría mejor trabajo e ingreso, ¿hay una progresión cualitativa del trabajo? O ¿una regresión cualitativa del trabajo? Mientras la primera generación tenía como única opción el trabajo doméstico para la mujer y los oficios varios para el hombre, trabajos temporales de baja remuneración y sin acceso a seguridad social; en la tercera generación, los hombres hacen trabajo técnico y profesional en empleos mejor remunerados y con seguridad social. Las mujeres, por su parte, conservan una tendencia a la vinculación en trabajo doméstico y una mayor dependencia del salario o ingreso masculino. En todos los casos, el ingreso por trabajo hace sostenible la estabilidad económica en los grupos familiares.

Posibles caminos a seguir.

Fortalecer a las familias para que amplíen su capacidad de acción en la superación de la pobreza podría requerir de un trabajo simultáneo, de desarrollo de políticas, investigación e intervención de manera interrelacionada:

- Políticas de familia incluyentes, que asuman al grupo familiar como foco de atención en variados frentes de vida, con énfasis en el desarrollo humano de sus integrantes y que demanden la corresponsabilidad familiar e individual en la ejecución y el alcance de metas.

- Investigación de familia que genere conocimiento acerca de la presencia de condiciones de pobreza, e indague sobre la capacidad de las personas y las familias para asumir el reto de ser agentes y constructores de vida humanizada. Los asuntos a considerarse serían: ¿Sobre la base de qué se analiza y promueve la satisfacción de necesidades? ¿Lo que se satisface revierte en capacidad, en calidad? ¿Sobre la base de qué se dimensiona la existencia de libertad? ¿Cuáles son los elementos que sirven de soporte a una mayor libertad: posibilidad de elección, toma de decisiones, opciones libres?
- Intervención en familias para ampliar sus oportunidades y posibilidades en el ejercicio de los derechos y libertades –participación, expresión, elección y acción– mediante coordinación y seguimientos interinstitucional e intersectorial, con carácter integral, compromiso de exigibilidad y corresponsabilidad individual, familiar e institucional frente a los resultados y, propósitos explícitos de promover las capacidades y el paso a niveles superiores de vida.

Las siguientes son algunas acciones que, operando de manera asociada, se consideran fundamentales en procesos de intervención orientados a la construcción de capacidad y por esa vía a la superación de la pobreza:

- Inclusión de la perspectiva de género en las instituciones y organizaciones que tienen objetivos misionales orientados directa o indirectamente a investigar, intervenir o formar en asuntos de familia; desarrollo, por parte del Estado y sus instituciones, de estrategias de inclusión y equidad en el ejercicio de derechos-deberes entre hombres y mujeres en familia y sociedad; acceso a la información pertinente para el uso y aprovechamiento de servicios, recursos de instituciones sociales; suministro de infraestructura y servicios básicos –educación, vivienda, vías, transporte, agua, electricidad, atención en salud, identificación– a bajos costo o sin él, según las condiciones particulares de las familias; eliminación del trabajo infantil y juvenil a cambio de inclusión sostenida en el sistema educativo formal; vinculación y permanencia en el sistema educativo hasta finalizar la educación media; incremento del ni-

vel educativo y de la formación para el trabajo de hombres y mujeres adultos; planificación familiar y prevención del embarazo no deseado y en adolescentes; eliminación de la violencia en las familias y descubrimiento de factores protectivos; garantía del ingreso familiar como fuente de recursos; fortalecimiento de las redes familiar y social –Estado–; promoción de la capacidad de organización y autogestión de las familias e intensificación de la conexión entre ellas y el Estado.

Bibliografía

- Corredor, Consuelo (1999) *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*. Santa fe de Bogotá: Universidad Nacional, CINEP.
- Banco Mundial. Narayan, Deepa (2000) *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Mundiprensa. [En línea, Julio 2007]
- Becker, Gary (1987) *Tratado sobre la familia*. Madrid: Alianza.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999) *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*. Washington, D. C.
- Castañeda, Tarsicio; Aldaz-Carroll, Enrique (1999) *The intergenerational transmission of poverty: Some causes and policy implications*. Inter-American Development Bank [En línea, Julio 2007].
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana (1999) [en línea Julio 2007].
- Duarte, Klaudio (2002) *Mundos jóvenes, mundos adultos: lo generacional y la reconstrucción de los puentes rotos en el liceo*. Última década. N. 16. Viña del Mar: CIDPA.
- Gonzáles, Mercedes (1993) *Familia urbana y pobreza en América Latina*. Naciones Unidas-CEPAL
- Jelin, Elizabeth (2004) *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López, Luz María; López, Clara Jenny (2005) *Trayectoria de vida en tres generaciones de una familia urbana de Manizales. Entre la superación y la reproducción de la pobreza*. Manizales: Centro Editorial Universidad de Caldas.

- Pérez, Julio (2003) *Transformaciones demográficas en los recorridos hacia la madurez. Las generaciones españolas 1906-1945* [en línea Julio 2007]. <<http://www.ced.uab.es.jperez/pags/tesis.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Departamento Nacional de Planeación DNP (2003) *Diez años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá.
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya (1996) *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega y Gasset, José (1923) *El tema de nuestro tiempo*. [en línea Julio 2007]. http://www.analitica.com/Bitblbio/ortega_y_gasset/tema.asp
- Rivera, María Magdalena (2002) *Del recorrido de las mercancías a las capacidades básicas: evaluación de la política social. Una propuesta*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia.
- Sarmiento, Eduardo (1998) *El modelo alternativo*. Universidad de Caldas.
- Sen Amartya (2007) *India contemporánea. Entre la modernidad y la tradición*. Barcelona: Gedisa.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

Exclusión y cohesión social

Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?

Daniel Sotelsek*

Leonor Margalef **

Resumen:

La idea que se desarrolla en la ponencia trata de poner de relieve la causalidad de los procesos de pobreza en América Latina, a partir de la discusión sobre el crecimiento económico y la desigualdad; entendiendo que muchas veces existen diferencias conceptuales que no se abordan adecuadamente (por ejemplo, cuáles son los juicios de valor a la hora de medir la línea de pobreza) y tampoco se presta mucha atención a las técnicas de medición. Para este análisis se tiene en cuenta la realidad de la región, y se define un marco adecuado para entender la cohesión social tanto en términos absolutos como relativos poniendo de relieve la influencia del capital social.

Introducción

El propósito de esta ponencia es poner sobre la mesa un conjunto de reflexiones que permitan una aproximación a la problemática del bienestar social en América Latina, para lo cual es conveniente analizar la relación

* Universidad de Alcalá, daniel.sotelsek@uah.es

** Universidad de Alcalá, leonor.margalef@uah.es

existente entre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza en un contexto donde el objetivo primario es obtener la cohesión social.

Con estas reflexiones no se pretende profundizar en cada uno de los planteamientos, sino exponer algunas ideas que no han sido tratadas, desde nuestro punto de vista, con el rigor suficiente a la hora de mostrar soluciones o conclusiones de políticas públicas en América Latina.

En el primer apartado se presenta una reseña de lo que ha sido el desarrollo de las principales teorías que se han implementado en la región y cuál es, a nuestro juicio, la situación actual en América Latina. A continuación, se realiza una reflexión respecto de las distintas líneas de investigación abiertas en torno al concepto de pobreza.

En el punto cuatro se introduce el núcleo de la discusión tratando de explicitar las distintas relaciones que existen en la trilogía: crecimiento-desigualdad-pobreza. De este modo, el último apartado aborda la forma de medir la pobreza y el cálculo de los distintos efectos crecimiento y desigualdad sobre la pobreza. Por último se presentan algunas consideraciones generales a modo de conclusión.

Una reflexión sobre las teorías del desarrollo en América Latina¹

Entrado el siglo XXI, tanto en el ámbito académico como institucional, es necesario realizar una reflexión sobre el modelo de desarrollo de América Latina, entre otras cosas, para entender los niveles de crecimiento, pobreza, exclusión social y desigualdad que mantiene la región.

En el ámbito académico, el estudio del subdesarrollo nace con la denominada “etapa formativa” en la que aparecerán las distintas teorías magnas del subdesarrollo. Este cuerpo teórico, articulado en cuatro grandes líneas y desgajado de la economía neoclásica, entra en crisis a comienzos de los años setenta del siglo pasado. Como resultado de la misma, será la economía neoclásica la que tomará el relevo, desarrollando una serie de modelos y propuestas que, una vez adoptados por las principales insti-

¹ Una buena parte de los temas que se tratan en este punto se han desarrollado con mayor profundidad en Sotelsek (2007) y Azqueta y Sotelsek (2007).

tuciones económicas internacionales (FMI, Banco Mundial), desembocarán en el Consenso de Washington. De nuevo, los resultados no parecen avalar este marcado cambio de rumbo y, ante esta constatación, desde la última década del siglo XX, el énfasis comienza a ponerse en la importancia de las variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto en el que se han de enmarcar las distintas estrategias de desarrollo. (Azqueta y Sotelsek, 2007; Iglesias, 2006).

América Latina es el ejemplo palpable de la frustración teórica. Pasada la época de la estrategia de sustitución de importaciones, los años 70 mostraban que las condiciones de vida de la población no mejoraban, aparecían problemas de paro desconocidos hasta entonces y al fenómeno de la pobreza se unía ahora el de la exclusión social. La aparición de toda una línea de pensamiento (y de política) que centraba el énfasis en la satisfacción de las *necesidades básicas* y en el *crecimiento con equidad*, ponía de relieve que los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida estaban lejos de solucionarse.

Sería en esos mismos años cuando aparece una serie creciente de publicaciones que, desde una perspectiva abiertamente neoclásica, va desmontando los distintos elementos de las teorías heterodoxas del subdesarrollo, reivindicando el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional; la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario, todo lo cual desembocará en el llamado Consenso de Washington. No obstante, analizando en perspectiva y habiendo transcurrido otros 20 años, estas ideas tampoco parecen haber ofrecido los resultados esperados por sus promotores.

Tratando de superar esta aparente orfandad teórica, en la que ni la Economía del Desarrollo ni la ortodoxia neoclásica parecen haber acertado en su caracterización mucho menos en la superación del problema, una parte importante de los esfuerzos más recientes en este campo se han encaminado a reivindicar la importancia de las variables políticas y sociales para superar los problemas centrales de América Latina: la pobreza, la desigualdad y la calidad del crecimiento.

Una síntesis de los principales indicadores de bienestar, tal cual se muestra en la Tabla 1, confirmaba que América Latina no había podido superar ni con la teoría del subdesarrollo ni con la propuesta neoclásica los niveles de bienestar de 1960. (Banco Mundial, 2001; Casilda y Sotelsek, 2002).

Indicadores de bienestar	Años/Periodos										
	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
A. Inequidad del ingreso en América Latina y el resto del mundo											
OCDE			0,4	0,37	0,38	0,37	0,36	0,36	0,36	0,37	
América Latina			0,52	0,5	0,54	0,54	0,52	0,55	0,55	0,56	
Sub-Sahara Africa			0,52	0,51	0,56	0,44	0,42	0,46	0,53	0,45	
B. Coeficiente de Gini promedio por región y época											
OCDE				35	34,8		33,2		33,7		
América Latina				55,2	49,1		49,7		49,3		
Sub-Sahara Africa				49,9	48,2		43,5		46,9		
C. Tasa de crecimiento del PNB per cápita					1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	1960-00	1970-00	
USA					2,87	2,66	2,16	2,3	2,5	2,37	
América Latina					2,05	1,56	-0,74	0,98	0,96	0,6	
Mundo					2,53	1,99	0,98	1,32	1,7	1,43	
D. PNB per cápita como ratio del PNB per cápita de USA	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina	0,32	0,31	0,35		0,33		0,32		0,22		0,22
E. Evolución de la pobreza	1900	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1986	1990	1995	2000
América Latina			51		40		33	43	46		

Fuente elaboración propia: Apartado A: Checchi, (2000) citada en Justino, Litchfield and Whitehead (2003), pp. 8; Apartado B: Deininger and Squire, (1996), citados en Morley (2001), pp. 17; Apartado C: Heston, Summers and Aten (2002), citados en De Gregorio (2006) pp. 29; Apartado D Madisson (2001) citado en De Gregorio (2006) pp. 30; y Apartado E: CEPAL (2006).

Como se observa en la tabla de referencia, durante casi todo el período la situación no mostraba un avance significativo. Desde el punto de vista del crecimiento del producto per cápita, la región había crecido la mitad que la media mundial y la tercera parte que los Estados Unidos. Cifras que empeoraban sensiblemente si se considera el período 70-00. El otro indi-

cador de bienestar era la distribución del ingreso y se puede comprobar rápidamente que, en todo el período analizado, tiene los peores indicadores de desigualdad (cerca del 52%) en todo el planeta incluyendo regiones subdesarrolladas como África sub-sahariana. Si bien las tasas de crecimiento muestran cierta volatilidad, la distribución de la renta parece tener una evolución constante a través del tiempo.

En cuanto a los indicadores de pobreza, no resulta sencillo obtener indicadores de pobreza contrastables para la región en esos años (menos aún indicadores de exclusión), si bien todo indica que los porcentajes de pobreza parecen haber mejorado.

El aumento de la desigualdad aunque no era discutido, tampoco se consideraba como algo perverso ya que se pensaba en términos de la curva de Kuznets en la que los primeros pasos del crecimiento, la desigualdad era un fenómeno que debía crecer hasta alcanzar un nivel de desarrollo suficiente para cambiar la tendencia (Kuznets, 1955). Este panorama sobre la desigualdad como un paso necesario en el desarrollo sería cuestionado por algunos autores enfatizando los aspectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994) y la pobreza.

Algunas ideas en este sentido eran que la desigualdad afecta negativamente al crecimiento porque disminuye los incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.

En segundo lugar, la desigualdad genera inestabilidad social. La evidencia empírica parece mostrar, en efecto, que la desigualdad es una de las principales causas de la violencia y la criminalidad, temas que si bien son difíciles de medir cuantitativamente se pueden lograr aproximaciones a través de indicadores sintéticos. Otra variable institucional muy relevante es la relación entre corrupción y desempeño económico, ya que reduce el ingreso público, desalienta la inversión pública y privada y sobre todo modifica la composición del gasto público a favor de las partidas que ofrecen mejores y más fáciles oportunidades de negocio.

Por último, tenemos el concepto de capital social (quizás la variable más significativa de toda la lista de variables sociales e institucionales) co-

mo variable fundamental para medir la cohesión social. El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social, la riqueza de los distintos países (Banco Mundial, 2005).

Una reflexión sobre la interrelación entre crecimiento, pobreza, desigualdad y exclusión social en América Latina

El balance de estas décadas deja en claro el desempeño económico y social que se ha producido en la región latinoamericana. Si bien la aplicación de la teoría de la CEPAL (respaldada por sindicatos y organizaciones de la sociedad civil) fomentó la expansión del sistema educativo en diversos niveles, políticas de vivienda para satisfacer la creciente demanda de una población urbana, de sistemas nacionales de salud y de seguridad social y de políticas de salarios mínimos e indemnizaciones por despido; todo ello no logró acallar las críticas al modelo que consideraban que el gasto social no necesariamente llegaba a los más necesitados en las áreas urbanas y rurales, que los subsidios a la alimentación generaban un elevado gasto fiscal y que los sistemas de seguridad social se traducían en jubilaciones bajas y focos de demagogia. En cuanto a la educación, la principal crítica era el sistema regresivo de financiación en la educación superior.

Por otra parte, el paradigma neoclásico también había fracasado (medido en términos de crecimiento pobreza y desigualdad) y en lo social se le acusaba de que la reducción de la pobreza solo se contemplaba a través del crecimiento y que no había mucho interés en la distribución del ingreso. Las políticas sociales se admitían en la medida que paliaban la situación de los grupos afectados por los ajustes macroeconómicos y, en todo caso, era el sector privado el encargado de ofrecer los servicios de educación, salud y pensiones.

Con estos antecedentes, es necesario rescatar los nuevos enfoques que plantean el desarrollo económico y el progreso social en términos de derechos humanos, sociales y económicos, que tienen su base en autores como Rawls (1985), Nozick (1990) y Sen (1973). El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación ini-

cial a la hora de diseñar, normas, reglas e instituciones y a continuación propone que las instituciones beneficien a los más desfavorecidos para lograr la justicia y la equidad (Solimano, 2005). Nozick va más allá al afirmar que los derechos de propiedad están por encima de los derechos económicos, pero entiende la libertad como parte de esos derechos y no hace ninguna propuesta sobre los aspectos de redistribución de la renta alegando que un esquema libertario es el mejor de los sistemas. Por último, Sen aborda la pobreza desde un enfoque de las necesidades y de las capacidades: es posible ver la pobreza como algo más que la carencia de ingresos para cubrir sus necesidades y, en este sentido, Sen propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza es la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos. Todas estas ideas incidían en que la pobreza y la desigualdad debían ser analizadas desde otra perspectiva. Sin embargo, los análisis seguían la línea tradicional dado que resultaba muy complejo medir las cuestiones planteadas por estos autores.

Otra línea de investigación veía la pobreza como un problema de ingresos bajos y carencia de recursos y trataba de afinar sus investigaciones en temas relacionados con la medición de la pobreza y la desigualdad. Es esta línea la que ha prevalecido a la hora de realizar los análisis y los informes institucionales, ya que los niveles de información necesarios para medir la evolución del bienestar son mucho más reducidos y sintéticos que las propuestas de Sen. Junto a estas propuestas, la teoría económica trataba de relacionar estos indicadores con funciones de bienestar social que permitieran entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad (Atkinson, 1983; Sen 1973).

Por otra parte, la tradición francesa de análisis sociológico ha creado el término de *exclusión social* como la imposibilidad de participar plenamente en la sociedad y se puede analizar como la denegación de algunos derechos sociales; es decir, procesos de desventaja en términos de educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros etc.; elementos que sí tendrían una repercusión significativa en el bienestar. Hasta tal punto esto era así que las *metas del milenio* se referían a reducciones importantes no ya de los niveles de pobreza sino de los llamados nichos de exclusión social.

Si bien la teoría libertaria da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o *cohesión social*² que lo permita, la teoría política liberal trata de encontrar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos y la propiedad privada lo que se ha traducido en el enfoque del Estado de Bienestar de los países europeos o el estado desarrollista que financia los *gastos sociales* con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza.

En este sentido, es posible identificar algunas líneas en las que se pueden ampliar las políticas sociales: a) definir un nivel mínimo de bienestar a través de un ingreso per cápita que potencie una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo; b) incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social amplia; c) hacer hincapié en el potencial de los pobres y de la clase media para acumular activos; d) crear mecanismos de participación social y rendición de cuentas.

Respecto del gasto social, una de las cuestiones a tener en cuenta es que la focalización puede ser ineficiente y para hacerlo bien debe haber una cantidad importante de información, ya que identificar *a los muy pobres* no es una tarea fácil. Por lo tanto, hay que considerar que si bien, en muchas ocasiones, los sistemas universales son regresivos pueden resultar mucho más eficientes.

Otra cuestión de la focalización tiene que ver con los efectos conflictivos que genera puesto que, en la mayoría de los casos, el que recibe no paga nada y a esto lógicamente hay que sumar los costes que implica la transmisión de activos.

Los niveles de bienestar y las políticas económicas.

Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido de manera notable, tomando como

2 Se entendiende la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad. Es, en definitiva, una dialéctica de inclusión-exclusión de grupos frente a las percepciones que los ciudadanos tienen de ello (Ottone, 2007).

base \$200 de 1970 la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950, a un 13% en 1995 y una reducción en términos absolutos de cerca del 40%. Si se excluye China la situación no es tan pronunciada. Ahora bien, si se toma un umbral más elevado de \$1 000 y excluimos China el nivel de pobreza desde 1950 hasta 1995 aumentó de manera pronunciada (Berry, 2003).

Si tenemos en cuenta una de las fuentes más importantes del crecimiento –la formación del capital físico y la acumulación de capital humano– y las políticas económicas aplicadas –la política fiscal y comercial–, la medición de las consecuencias que tiene el crecimiento sobre las variables sociales (pobreza y desigualdad) es mucho más compleja e incierta de lo que parece.

Las políticas macroeconómicas tienen un efecto muy incierto sobre la pobreza y la equidad. Las políticas de estabilización de precios o mejoras en las cuentas externas parecen mostrar ciertos aspectos positivos sobre las variables sociales. En el caso de las políticas de reactivación parece poco probable que afecte la educación, la salud y el empleo; ya que estas variables no acompañan el movimiento del ciclo especialmente cuando se sale de la recesión y se llega a una posición más favorable. En cuanto a las políticas de ahorro-inversión, la situación es algo más clara ya que un mayor ahorro favorece el crecimiento y por lo tanto para lograr el ahorro en regiones pobres es posible que la equidad no sea el objetivo a perseguir. Aun así, todo depende de quién concentre el ingreso y el ahorro, ya que si son empresarios responsables se puede llegar a la conclusión que el ahorro acumulado que genera crecimiento, puede lograr una pauta de distribución del consumo mejor que la que existe en la distribución del ingreso.

La trilogía planteada es, posiblemente, una de las cuestiones en la que encontramos mayores problemas desde el punto de vista de los efectos y las causalidades, tanto en el ámbito de la economía como de la sociología y la política. También es cierto que otro de los problemas esenciales tiene que ver con las formas de medir cada una de las variables y sus respectivas influencias.

Para la mayor parte de los autores (la evidencia empírica parece demostrarlo), uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza de una

región es el crecimiento económico. Cuando se habla de crecimiento hay que hacer al menos dos matices: el primero es que debe medirse en término per cápita lo cual incluye una serie de variables demográficas (el crecimiento de la población, la estructura de la población por edades por género etc.); el segundo es que no solo interesa la tasa de crecimiento, sino también la calidad del crecimiento, esto es, el análisis de las fuentes y la volatilidad. Resulta que a la hora de medir las fuentes del crecimiento ya no solo se considera el aporte del capital físico y humano, sino también el capital natural y el capital social. En este sentido, la influencia de las políticas públicas sobre estas variables no se encuentra muy estudiada. En cuanto a la volatilidad, parece demostrado que influye sobre los efectos del crecimiento en el bienestar social ya que muchas de las políticas tienen que ver con las variaciones cíclicas de la tasa de crecimiento.

Otra línea de causalidad considera que los niveles de pobreza absoluta también están relacionados con la equidad en la sociedad, aunque la distribución de la renta incorpora otro efecto sobre la llamada *pobreza relativa*. Solo para complicar un poco más el análisis, debemos distinguir la distribución primaria del ingreso (esto es la que resulta del funcionamiento de la economía) de la distribución secundaria (la que resulta de aplicar transferencias e impuestos). Pero la discusión, por cierto bastante antigua, sobre la vinculación entre crecimiento y desigualdad aún no está zanjada del todo en la evidencia empírica y podemos recorrer desde la postura de aquellos que sostienen la validez de la curva *U invertida de Kuznets* hasta las de aquellos que admiten la *cascada del crecimiento*, ya que si bien no está destinado a favorecer a los más pobres estos terminarían aprovechándose de ello³.

Por último, la trilogía se completa con el concepto de exclusión o indignidad para indicar que el problema de la pobreza tiene que ver de alguna forma con la intensidad de la misma. Es en este punto juega un papel relevante las políticas sociales que se debaten entre la universalidad y la focalización de sus objetivos. Pero una causalidad nueva aparece cuando analizamos los efectos de esas políticas no solo sobre la exclusión so-

3 En general la evolución del último medio siglo parece confirmar la teoría de la cascada más que la hipótesis de Kuznets (Berry, 2003)

cial, sino también sobre el crecimiento económico y así el diagrama de efectos resulta casi ininteligible. También esas políticas influyen en la distribución de la renta puesto que mejorar la educación, la salud, la vivienda y el empleo no es una cuestión objetiva; los beneficios que se obtienen de su aplicación, distan mucho de una lectura única cuando se analizan en términos de los distintos quintiles en los que se divide la población.

A partir de los trabajos pioneros de Morley (2001), diversos estudios han mostrado que el crecimiento ayuda a disminuir la pobreza; mientras que otros muestran que los procesos de liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso. El círculo se cierra considerando que la liberalización y la globalización (tal como lo demuestran muchos estudios) inciden en una mejora del crecimiento. De ser así, la pobreza y la distribución del ingreso no serían problemas que van de la mano sino en muchos casos enfrentados.

Teniendo en cuenta que el empleo crece menos que la población económicamente activa, que los nuevos puestos de trabajo se han concentrado en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones ha sido una característica de los procesos de reestructuración productiva en la región, Rodrik (1997) ofrece una explicación a este fenómeno: la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más calificados lo cual implica re-localizar la producción y, por lo tanto, la demanda laboral se vuelve elástica disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otros autores (Berry, 2003) ensayan una explicación distinta: las economías de escala y el financiamiento internacional hacen que cada vez más, las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores y por lo tanto utilizan de forma intensiva mano de obra calificada, un crecimiento relativo de los países pobres en las actividades asociadas al comercio internacional pueden traducirse en una mayor desigualdad.

Si el crecimiento disminuye la pobreza, pero la liberalización y las reformas económicas que han permitido una estabilidad en la región y han ayudado al crecimiento generan desigualdad; es necesario introducir un elemento que pueda catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso. En efecto, Rodrik (1997) señala no solo en el caso de los países desarrollados, sino en una muestra de 115 países que la aper-

tura comercial ha ido acompañada de una mayor gasto público social para atenuar la tensiones distributivas.

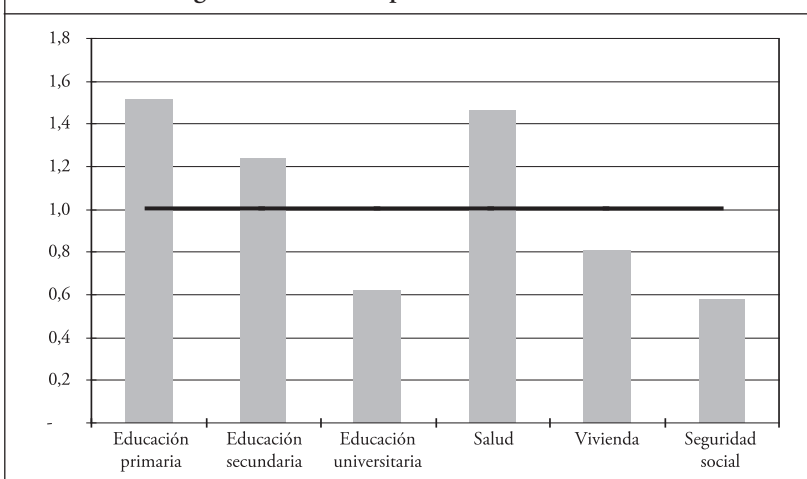
En el caso de los gastos en educación una mayor asignación de recursos que permita mejorar la distribución del capital humano, puede incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo. Sin embargo, hay algunos matices que son muy relevantes: a) el esfuerzo en educación tiende a tener rentabilidades decrecientes de la inversión lo cual puede sobrestimar sus efectos distributivos; b) en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social, aun cuando la proporción de subsidios para los sectores de menores ingresos son mayores.

En el Gráfico 1 se visualiza que la focalización hacia los pobres muestra que el gasto social en salud y educación primaria (en menor medida la educación secundaria) es elevado, no así los gastos en seguridad social y en educación superior, mientras que los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia. En cuanto al financiamiento, c) se considera que los impuestos directos son mejores que los indirectos desde el punto de vista de la equidad, pero en términos de eficiencia la cuestión es muy discutible y si la alternativa es financiar las políticas sociales con el impuesto inflacionista, el resultado neto sobre la distribución seguramente será negativo dependiendo del nivel de la tasa de inflación y su influencia sobre la distorsión de los precios relativos; d) los niveles de gasto social en la región muestran que en los años 80 la situación ha sido muy desfavorable para luego retomar la senda de crecimiento en los años 90. Nuevamente es importante observar tanto la focalización del gasto como su forma de financiamiento (Ocampo,1998).

Gráfico 1.

América Latina (10 países):

Focalización del gasto social en los pobres



Fuente: Ocampo (1998: 11)

Junto a las llamadas reformas de primera generación surgen las de segunda generación que consisten en mejorar la eficiencia de los mercados e introducir criterios de racionalidad económica y de información transparente en la provisión de algunos servicios como es el caso de los servicios sociales, incluyendo la participación de agentes privados y cambios en la modalidad de ayuda estatal (pasar de subsidios de la oferta a la demanda). Estos mecanismos, si bien resuelven el problema de eficiencia en la provisión, no generan en muchos casos, una atención a los sectores más pobres de la población generando casos de *selección adversa*.

Una reflexión sobre las formas de medir las variables y sus influencias

Todo lo anterior nos conduce, de una forma u otra, a considerar al menos dos cuestiones: una tiene que ver con la forma de medir y considerar

la pobreza en América Latina y una segunda consiste en afinar el concepto de cohesión social hasta traducirlo en una medida realista que permita incorporar análisis similares a los que realizan los países desarrollados.

Quiénes son los pobres y los indicadores de pobreza

Una de las cuestiones centrales y que requieren una reflexión profunda en el análisis de la trilogía es la forma en que admitimos que una persona es pobre. En este sentido hay dos líneas de trabajo alternativas, que nos pueden llevar a resultados diferentes:

Por un lado, la valoración directa que consiste en observar en cada individuo su comportamiento ante las necesidades básicas insatisfechas. En la medida que no se cubra alguna de esas necesidades, la persona (grupo familiar) en cuestión entrará a formar parte de la pobreza de ese país (región). Sin duda alguna, es un método atractivo de medir la pobreza porque (definido con cierta homogeneidad la estructura de necesidades básicas) evita medidas aproximadas que incluyen un mayor número de juicios de valor. Esta metodología si bien tuvo cierto auge en la década de los 70 con la constitución de la llamada *estrategia de las necesidades básicas*, ha caído en desuso como consecuencia de ser un método costoso en la recolección de datos y sobre todo porque la inclusión de una u otra necesidad básica incluía juicios de valor que modificaban considerablemente los resultados.

La otra vía que se ha consolidado como la práctica habitual es medir la pobreza considerando una metodología indirecta; esto es, observar al individuo en el mercado y valorar el nivel crítico a través de una cesta de bienes que debería adquirir con su renta para estar por encima de aquello que se denomina: línea de pobreza absoluta (normalmente la mayoría acepta la condición de 2 dólares diarios como un aproximación fiable de la medición) y de la misma forma, pero reduciendo el nivel de ingresos, se obtenía la línea de pobreza crítica o nivel de indigencia de la sociedad. También este método se puede utilizar para considerar la medida de la pobreza relativa.

En este contexto se puede definir como pobres a los individuos que no alcanzan un nivel de renta dado que llamaremos z , línea de pobreza. Su formulación podría ser:

$$Z = \frac{CNB}{CE}$$

Donde: CNB: es el coste de la cesta básica de bienes y servicios
CE: el coef. de Engels que toma un rango de valores de [0-2].

Planteado de esta forma, un primer problema es definir CNB, pero la práctica habitual y las estadísticas de paridad de poder adquisitivo y consumo indican que, en esta variable, si bien intervienen juicios de valor, se han consolidado como un dato cuasi objetivo; de manera tal que si los ingresos cubren esta cesta la persona no debería ser considerada pobre absoluto.

En la actualidad, las líneas de pobreza absolutas son utilizadas sobre todo para medir la pobreza en los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2005), considerándose que los individuos viven en pobreza extrema cuando no llegan a un ingreso de un dólar diario.

El problema fundamental que no enfrentamos y que normalmente se ha obviado es que para que $Z = CNB$ el coeficiente de Engels debería ser 1 o lo que es igual definir, tal cual lo hacemos, que somos neutrales ante la pobreza absoluta o la indigencia según sea la línea que definimos. Sin embargo, si asimilamos que el coeficiente de Engels se interpreta como algo muy parecido a lo que en teoría económica se conoce como *la segunda derivada de la utilidad marginal decreciente del consumo*. Es obvio que hay una variable en este cálculo que implica única y exclusivamente un *juicio de valor* y de esta forma si el valor de CE en lugar de ser 1 pasa a ser 0,5 (modificando el juicio de valor) está claro que la línea de pobreza duplicará su valor y el número de pobres de ese país aumentará. Lo contrario sucede si el valor del CE toma el valor de 2 disminuyendo a la mitad el valor de Z.

Con todo esto queremos expresar que la medida de una línea de pobreza no está exenta de juicios de valor (que no tienen nada que ver con el cálculo de la CNB) sobre la forma en que se considera la pobreza y ello

es definitivo a la hora de la medición. Ser neutrales ante la pobreza es una realidad que no tiene demasiado sentido si admitimos que mucha gente no participa del bienestar mínimo de la sociedad.

A pesar de esta crítica sustancial, a nuestro juicio, se agrega un segundo problema que hace la medida deficiente, ya que no se incluye en el cálculo el disfrute de los bienes y servicios públicos que si bien no tiene un precio de mercado tiene un valor significativo en la función de utilidad de los individuos. Por ello, el valor de Z no solo es aproximado a la hora de leer las estadísticas oficiales, sino que prácticamente no nos dice demasiado sobre un aspecto central a la hora de medir la pobreza: ¿cuál es el juicio de valor de una sociedad a la hora de considerar la pobreza?

Una forma de cubrir estas deficiencias es la construcción de líneas de pobreza subjetivas que tienen en cuenta la percepción de los individuos a la hora de establecer el ingreso por debajo del cuál los mismos serían pobres. Parten de preguntas en el cuestionario de la encuesta de renta del tipo ¿con qué ingreso considera usted que cubriría sus necesidades básicas?, y ajustan las respuestas con algún método econométrico para llegar a la línea de pobreza subjetiva.

Por último, las líneas de pobreza relativas miden, en parte, desigualdad y no solo privación material. En efecto, en países con una renta per cápita muy elevada el 40% de la mediana de la misma puede suponer un ingreso que cubra sobradamente las necesidades básicas. Sin embargo, no deja de ser cierto que en la pobreza hay un elemento subjetivo (Duseberry, 1949). De hecho, en América Latina es curioso observar la poca diferencia que hay entre los países respecto a la línea de pobreza relativa mientras que en el caso de pobreza absoluta o indigencia las diferencias son muy importantes, lo cual confirma la necesidad de incluir valores distintos al CE a la hora de considerar el nivel de pobreza de un determinado país.

La selección de un índice de pobreza es otra decisión de vital importancia. Dos índices muy utilizados en la literatura son: el ratio de pobres y la brecha de pobreza.

El primero de ellos se define como: $H = \frac{q}{n}$, siendo q el número de pobres (personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza z) y n el número de personas en la población. H .

Por otra parte, el índice llamado brecha de pobreza normalizado se define como: $I = \frac{\sum_{i=1}^q g_i}{qz}$, siendo g_i la brecha de pobreza de cada uno de los

individuos pobres, es decir, $g_i = z - x_i$, donde x_i es el ingreso del individuo i -ésimo y q el número de pobres.

Sin embargo, estas dos medidas adolecen de varios problemas. Por un lado, si el número de pobres permanece igual, pero se les detrae a todos una determinada cantidad de renta, el índice de proporción de pobres no variará, aunque cabe pensar que la situación ha empeorado. Por otro, si hay una transferencia de renta de una persona pobre a otra con mayor renta pero también pobre, el índice I tendrá el mismo valor, aunque de nuevo cabe pensar que la situación ha empeorado.

Por este motivo, se recurre al índice propuesto por Sen (1973), que se define como:

$$P = H [I + (1 - I)G]$$

Donde: H = proporción de gente pobre; I = brecha entre el nivel mínimo y el nivel de los pobres; G = coeficiente de Gini entre los pobres

A pesar de que este índice, como sucede con cualquier medida de pobreza y desigualdad, está sujeto a juicios de valor, desde nuestro punto de vista, se ve acompañado de virtudes que lo hacen especialmente atractivo. Por un lado, los axiomas a partir de los que se deriva son los que conducen, en el caso de un índice de desigualdad, al índice de Gini. Por otro, el índice de Sen recoge no sólo la incidencia e intensidad de la pobreza, sino también la desigualdad que hay dentro de los pobres. Cabe destacar que el índice de Sen varía en el intervalo $[0,1]$, siendo $P = 0$ si todos los individuos tienen un ingreso mayor que z y $P = 1$ si el ingreso de todos los individuos es igual a cero.

¿Cómo medir los efectos cruzados de la trilogía crecimiento-desigualdad y pobreza?

La relación entre pobreza y crecimiento económico y cómo este ayu-

da a reducir aquella ha sido objeto de numerosos análisis en los últimos años. En efecto, si el crecimiento económico tiene una fuerte influencia en la reducción de la pobreza, las políticas dirigidas a aumentar este serán suficientes para atenuar los efectos de la pobreza económica, por lo que las actuaciones tendentes a redistribuir la renta y ayudar a los menos favorecidos no serían necesarias (o lo serían en menor medida). Si esto es así, las transferencias de cualquier tipo para ayudar a los pobres podrían verse disminuidas.

Sin embargo, esta hipótesis está lejos de haber sido contrastada. Ya en los años 60 (Anderson, 1964) sostenía que la pobreza sería, con el tiempo, menos sensible al crecimiento económico. Según Anderson, a lo largo del tiempo el crecimiento económico ayudaría a reducir la pobreza, pero los grupos más vulnerables se irían quedando fuera de juego, pues les costaría aprovechar las oportunidades que crea el crecimiento económico en forma de nuevos empleos y comenzaba una primera idea al definir la exclusión social.

En este sentido, los trabajos iniciales se dividían en dos grupos. Por un lado, el enfoque del *trickling-down effect*, y por otro el del crecimiento favorable a los pobres o *pro-poor growth*. En el primer caso la idea era que el aumento del crecimiento alcanzaba a todos, pero si el crecimiento no era de calidad este efecto desaparecía con el tiempo (Anderson, 1964). Otros autores analizan la influencia del crecimiento sobre la pobreza utilizando un análisis de regresión en el que la variable independiente es la variación de un índice de pobreza (proporción de pobres e índice de Sen) cada año. Los resultados muestran que la variable crecimiento es significativa al 1% en todos los modelos. También es significativa en todos los modelos al introducir la *dummy* que recoge el efecto diferencial del crecimiento económico en dos períodos, siendo no significativa en el segundo período; lo que mostraba la evidencia a favor de la tesis de que, a lo largo del tiempo, el crecimiento económico tiene menor influencia en la reducción de la pobreza.

A pesar de esto también puede suceder que, en ausencia de crecimiento, se produzca una mejora en la distribución de la renta y por lo tanto la pobreza pueda disminuir. De hecho, si el crecimiento económico viene acompañado de un aumento de la desigualdad puede que el

efecto de aquel sobre la pobreza se diluya, tal y como señalan (Kakwani y Pernía, 2000).

La idea del crecimiento *pro-poor* aparece como una teoría que engloba a la del *trickling-down* y que va más allá, pues para que el crecimiento sea *pro-poor* no solo ha de llegar a los pobres, sino que ha de incluirlos en la actividad económica. (Ayala y Palacio, 1998).

Aunque en principio pudiera pensarse que el crecimiento siempre favorecerá a los pobres, si el crecimiento de la renta media en un determinado país o región se acompaña de un empeoramiento de la distribución de la renta, cabe la posibilidad de que tal aumento de la renta no tenga una gran influencia en la reducción de la pobreza. En esta dirección es en la que debemos avanzar a la hora de medir la evolución de estas variables en América Latina, pues si bien hay crecimiento económico y reducción de la pobreza acompañado de políticas sociales que intentan mejorar la distribución⁴ (que a su vez afecta el crecimiento); lo cierto es que no medir de la forma adecuada el valor de los efectos crecimiento y desigualdad, así como sus respectivas elasticidades, nos deja en una situación de desventaja a la hora de realizar la evaluación de las políticas públicas aplicadas en la región.

Para ello es conveniente tener en cuenta a la hora de la medición el siguiente modelo de medición de los efectos diferenciales:

Supongamos que θ es un índice de pobreza, que será función de la *línea de pobreza* (z), (hay que tener en cuenta lo que se ha discutido sobre esta medida en el punto anterior) *la renta media y la desigualdad*, que podemos representar a partir de diferentes medidas; siendo las más utilizadas en la literatura sobre el tema la curva de Lorenz y el índice de Gini. Supongamos además que la curva de Lorenz está caracterizada por k parámetros m_1, m_2, \dots, m_k , de tal forma que desplazamientos de la curva de Lorenz son consecuencia de variaciones en dichos parámetros.

Siguiendo a Kakwani (1993), podemos descomponer la variación del índice de pobreza del siguiente modo:

⁴ Para un detalle sobre la realidad de los datos sociales en América Latina véase Sotelsek (2007).

$$d\theta = \frac{\partial\theta}{\partial\mu}d\mu + \sum_{i=1}^k \frac{\partial\theta}{\partial m_i}dm_i, \text{ siendo } \mu \text{ la renta media.}$$

Esta expresión descompone la variación de la pobreza en el impacto del crecimiento sobre la misma, cuando no hay variación en la distribución de la renta y la variación del índice de pobreza, cuando se altera la distribución del ingreso sin haber variaciones en la renta media. Veamos cómo se definen y miden ambos efectos para una determinada medida de pobreza.

Efecto Crecimiento: recordando la expresión de la medida de pobreza proporción de pobres (H): $H = \frac{q}{n}$, siendo q el número de pobres (personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza z) y n el número de personas en la población. El efecto del crecimiento sobre este índice de pobreza se puede representar a través de la elasticidad de dicho índice ante cambios en la renta media.

$$\eta_H = \frac{\partial H}{\partial \mu} \frac{\mu}{H} = -\frac{zf(z)}{H}, \text{ siendo } f(z) \text{ la}$$

función de densidad del ingreso evaluada en la línea de pobreza.

Esta elasticidad es siempre negativa (tal y como era de esperar, pues el crecimiento económico con ausencia de cambios en la distribución del ingreso reducirá la pobreza).

Consideremos ahora la familia de índices de pobreza propuestos por

$$\text{Foster, Greer y Thorbecke (1984): } P_\alpha = \int_0^z \left(\frac{z-x}{z}\right)^\alpha f(x)dx, \text{ siendo } z \text{ la}$$

línea de pobreza y $f(x)$ la función de densidad del ingreso. El parámetro α representa la aversión por la desigualdad. Cuanto más alto es dicho parámetro, más peso se les está dando a los más pobres entre los pobres. En este contexto, se puede demostrar (Kakwani, 1993) que la elasticidad de esta familia de índices con respecto al crecimiento de la renta media es:

$$\eta_{P_\alpha} = \frac{\partial P_\alpha}{\partial \mu} \frac{\mu}{P_\alpha} = -\frac{\alpha[P_{\alpha-1} - P_\alpha]}{P_\alpha}, \text{ para } \alpha \neq 0 \text{ siendo esta elasticidad nega-}$$

tiva pues P_α es una función monótonamente en α .

Efecto Desigualdad: el análisis de este efecto es bastante más complejo que el efecto crecimiento ya que pueden existir cambios positivos y negativos en los niveles de pobreza ante un cambio en la distribución de la renta. Para simplificar, suponemos que la curva de Lorenz se desplaza de acuerdo a la siguiente expresión: $L^*(p) = L(p) - \lambda[p - L(p)]$, que significa que cuando $\lambda > 0$ la curva de Lorenz se desplaza hacia abajo, aumentando la desigualdad. Este desplazamiento de la curva de Lorenz tiene su reflejo en el índice de Gini y puede demostrarse que si, por ejemplo, $\lambda = 0,01$, dicho índice aumentará un 1%. Desarrollar la elasticidad del índice de pobreza H ante una variación de la desigualdad (medida como acabamos de señalar), implica demostrarse que tal variación tendrá el efecto que recoge la siguiente igualdad:

$$z^* = \frac{z + \lambda\mu}{1 + \lambda},$$

Si volvemos sobre la familia de índices de Foster, Greer y Thorbecke, tenemos que la elasticidad de dichas medidas ante un cambio en la distribución del ingreso (sin variación en la renta media) vendrá dada por (Kakwani, 1993):

$$\varepsilon_{P_\alpha} = \eta_{P_\alpha} + \frac{\alpha\mu P_{\alpha-1}}{zP_\alpha}$$

Lo que significa que un aumento en la desigualdad es equivalente a un aumento en la línea de pobreza, todo ello en ausencia de aumento de la renta media. Pero la desigualdad puede afectar la renta y ello implicaba disminución de la pobreza. Como acabamos de ver, tanto la variación de la renta media (crecimiento económico), como la de la desigualdad tienen un efecto sobre la pobreza. Por este motivo, es pertinente preguntarse cuál ha de ser el aumento dicha renta media para que un incremento de la desigualdad no aumente la pobreza. Dicho de otro modo, cabe preguntarse cuál es el *trade-off* entre desigualdad y crecimiento en relación a la pobreza.

Para ello, consideramos la siguiente igualdad: $\frac{d\theta}{\theta} = \eta_{\theta} \frac{d\mu}{\mu} + \varepsilon_{\theta} \frac{dG}{G}$,

donde θ es, como antes, una determinada medida de pobreza. Si suponemos que $\frac{d\theta}{\theta} = 0$, llegamos a la tasa de sustitución entre ingreso medio y desigualdad: $TS = \frac{\partial \mu}{\partial G} \frac{G}{\mu} = -\frac{\varepsilon_{\theta}}{\eta_{\theta}}$ que nos resuelve parcialmente la suma de los dos efectos.

Cómo interpretar la cohesión social

Hay muchas formas de considerar la idea de cohesión social, no solo se refiere a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión de la sociedad, sino también en cómo estos influyen y moldean las percepciones de los individuos ante la sociedad (Ottone, 2007). Los mecanismos son conocidos e incluyen el empleo, los sistemas de educación, el fomento de la equidad y la protección social. En definitiva, medidas de políticas sociales que son cuantificables en la mayor parte de los países. Esta forma de considerar la cohesión social es ciertamente limitada y quizás funciona en países de mayor desarrollo, pero es incompleta a la hora de analizar a los países de menor desarrollo.

En este sentido, un elemento importante para obtener una mayor cohesión social es considerar las valoraciones individuales que incluye cuestiones como: la confianza en las instituciones, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en proyectos colectivos. Todos estos elementos podrían ser considerados en una definición amplia del capital social (CS) que incluye la idea de un nuevo pacto social.

Desde los trabajos pioneros de Putnam (1993, 2000), mucho es lo que se ha avanzado en la definición y explicación de lo que constituye el CS. Sin embargo a la hora de medirlo la cuestión se hace más compleja. El CS supera la idea del fin de la historia (previsible y aburrida) por una visión del futuro con incertidumbre, supera la idea de progreso indefinido para adentrarnos a un mundo con complejidades, contra-

diciones e incertidumbres. Putnam (2000) considera que el CS es el grado de confianza entre los actores de la sociedad, las normas de comportamientos y el grado de asociatividad. Por otra parte, Hirschman (1982) afirma que el CS no disminuye ni se agota con su uso sino que, por el contrario, crece lo que le confiere un interés especial desde el punto de vista del crecimiento.

Ante la pregunta: ¿es el capital social una forma de capital? La respuesta es que sí ya que cumple con ciertas características de la definición de capital: es duradero, flexible, fungible, se complementa con otras formas de capital y proporciona un flujo de servicios que genera rentabilidad económica a quién lo posee. Entre los componentes que encontramos en el CS debemos distinguir: a) los aspectos estructurales que se presentan en el marco de las relaciones interpersonales (estructura y organización social) y b) los aspectos cognitivos que se presenta en la mente de cada persona. De esta forma los tipos de CS puede ser *De unión* (familia), *De vinculación* (compañeros de trabajo, asociación cultural) y *De aproximación* (relaciones asimétricas: profesor-alumno).

El problema fundamental, a la hora de su medición, es que el punto de partida se caracteriza por una *asimetría de información e incertidumbre*. Se trata de estimar el valor de los servicios que provee el capital social, si bien en los países desarrollados su principal virtud es que reduce los costes de transacción; en los países subdesarrollados no reduce demasiado los costes de transacción, ya que los procesos productivos son simples, pero mejora la cohesión social. El CS proporciona una red de protección social de referencia (CS de unión) pero necesita del concurso de otro tipo de capital. Por otra parte el CS tiene entre sus aspectos negativos la exclusión de quién no pertenece al grupo y por ello muchos estudios admiten que la creación de CS puede ser excluyente en sus primeras etapas.

El Banco Mundial, a través del método de residuos, identifica el valor del capital intangible que se descompone en variables correlacionadas y cuyo desafío es construir un índice que permita visualizar que parte del crecimiento se debe a la creación de capital social y que parte de la mejora en la distribución se debe a la acumulación de capital social ambos elementos que, como hemos visto en el punto anterior, explica los niveles de pobreza en la sociedad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y

ausencia de violencia; eficiencia del gobierno; calidad de la acción reguladora del gobierno; cumplimiento de la ley; control de la corrupción.

En definitiva, la cohesión social vista desde el prisma del capital social puede llegar a explicar los factores vinculados a la confianza (relaciones contractuales y entre los agentes sociales que favorece la cooperación y hace que la interacción sea más previsible y fluida), a las redes sociales (generan efectos positivos y refuerzan el sentimiento de pertenencia a la vez que favorece la transmisión de la información) y a las normas de reciprocidad (generan un caldo de cultivo para la confianza donde los juegos cooperativos se suceden sin pausa.).

Por todo lo expuesto parece razonable que, si se quiere avanzar en el concepto de cohesión social, es urgente entender algo más de un componente principal: el capital social.

Consideraciones finales

Intentar un diagnóstico sobre la situación social de América Latina no resulta una tarea sencilla. En primer lugar porque los datos y estadísticas de la región en materia de pobreza absoluta, exclusión y desigualdad no siempre están disponibles y cuando lo están no siempre son fiables. En segundo lugar, hablar de América Latina como un conjunto regional tiene el riesgo de ocultar las importantes diferencias que hay entre los países.

Dicho esto, lo cierto es que en los últimos años se ha escrito bastante sobre los paradigmas y las estrategias de desarrollo que se han llevado a la práctica en la región y, como se menciona en la primera parte de esta comunicación, tanto la estrategia de la CEPAL (economía del desarrollo) como el Consenso de Washington (economía neoclásica) no pudieron revertir la situación social de América Latina. Durante más de 35 años, los niveles de pobreza apenas pudieron superarse. En el año 90, eran muy similares a los niveles del año 60; la desigualdad del ingreso no solo no mejoraba, sino que mantenía el record de ser la región más desigual del planeta y eso que hubo en algunos períodos un crecimiento del PIB más que considerable, pero cuya característica aún (hasta 2003) no se ha superado. Nos referimos a la volatilidad de esa variable que ha generado la ne-

cesidad de buscar alternativas al desarrollo para superar la pobreza que se manifiesta en los últimos años y en conceder mayor importancia a variables institucionales y sociales, cuestiones como el capital social comienzan a ser relevantes en el análisis del desarrollo.

Un segundo aspecto a destacar del trabajo es la idea de encontrar una senda de causalidad entre las variables que afectan el bienestar social, lo cual resulta más complejo de lo que parece y por ello muchas políticas económicas y sociales no logran obtener los beneficios esperados para superar la pobreza. Resulta evidente que el crecimiento es una variable fundamental, pero muchas veces esto se debe realizar a costa de postergar la distribución de la renta; aunque ya parece demostrado que, en ciertos momentos de América Latina, el frenazo del crecimiento vino de la mano de la desigualdad de la renta. Por ello es importante crecer, pero teniendo en cuenta la calidad del crecimiento.

La distribución también parece ser un factor significativo en los índices de pobreza y sobre todo de exclusión social, pero cómo configurar una mejora en una región donde la desigualdad tiene un arraigo estructural. Las políticas sociales destinadas a redistribuir renta no siempre logran su objetivo. Se observa en muchas ocasiones que aun cuando el gasto social mejora, no necesariamente esto mejora la distribución de la renta aunque ayude en primera instancia a mejorar el índice de pobreza absoluta.

Para ello es necesario reflexionar, por encima de lo que muestran los datos estadísticos, sobre la forma de medir la pobreza e intentar buscar coeficientes de las elasticidades que nos permitan inferir los efectos crecimiento y distribución en la pobreza. Solo de esta forma podremos percibir si lo que hacemos ahora será mejor para el futuro en materia de bienestar social.

Bibliografía

- Alesina, A. y Perotti, R. (1994): *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature*. *World Bank Economic Review*, 8(3): 351-372.
- Anderson, W. (1964) "Trickling Down: The Relationship Between Eco-

- nomie Growth and the Extend of Poverty among American Families". *Quarterly Journal of Economics* 78: 511-524
- Atkinson, A.B (1983), *The Economics of Inequality*. Oxford University Press. UK.
- Ayala, L. y Palacio, J.I. (2000): "Hogares de Baja Renta en España: Caracterización y Factores de Cambio", *Economía Aplicada*,
- Azqueta, D. (1996). "Desarrollo y subdesarrollo. Grandes cuestiones de la economía". N.º 11. Madrid, Fundación Argentaria.
- Azqueta, D. y Sotelsek, D. (2007) *América Latina: un modelo de desarrollo agotado*. Ekonomiaz, (en prensa).
- Banco Mundial. (2001) Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza. Washington. D.C.
- _____ (2005): Where Is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the XXI Century. Conference Edition (July 15, 2005). Washington. D.C.
- Berry, A. (2003) Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. *Revista de la CEPAL* N.º 79, pp 101-115. Abril.
- Casilda, R. y Sotelsek, D. (2002): Una reflexión en torno a la situación y perspectivas de América Latina. ICE N.º 799. pp 71-90.
- CEPAL (2002): *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2006): *Panorama Social de América Latina 2005*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- DeGregorio, J. (2006). "Economic growth in Latin American: from de disappointment of the twentieth century to the challengers of de twenty-first". Central Bank of Chile, Working Papers, 377. November.
- Duseberry J. (1949). *Income, saving and the theory of consumer behaviour*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Deninger, K. and Squire, L. (1996). A new data set measuring income inequality. *The World Bank Economic Review*, 10, 3, 561-591.
- Foster J., Geer J. and Thorbecke E. (1984), A class of decomposable po-

- verty measures, *Econometría*, Vol. 52, N.º 3. INE y CEPAL (1996).
- Hirschman, A. (1982). *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Princenton Universtiy Press.
- Iglesias, E. (2006). "El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 90, 7-15.
- Kakwani, N. (1993): "Poverty and Economic Growth with Application to Cote D'Ivoire", *Review of Income and Wealth*, Series 39, Number 2, June: 121-139
- Kakwani, N. y Pernía, M. (2000) "What is Pro-poor Growth?", *Asian Development Review*, Vol. 18, N.º 1, 1-16.
- Kuznets, S.(1955). "Economic growth and income inequality". *American Economic Review*, Vol 45, N.º 1.
- Justino, P.Litchfield, J. and Whitehead, L. (2003). The impact of inequality in Latinamerica. University of Sussex. Poverty Reasearch Unit at Sussex, Prus working Paper, 21.
- Morley, S. (2001): The income distribution problem in Latin America and the Caribbean. Libros de la CEPAL N.º 65. Santiago de Chile.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y Utopía*. México. FCE.
- Ocampo, J.A. (1998): Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL* N.º 65 (Agosto).pp 7-14.
- Ottone, E. (2007). Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas-CEPAL-AECI-SEGY.
- Rawls, J. (1985). *Una teoría de la justicia*. México. FCE
- Rodrik, D. (1997). Has Globalization Gone Too Far?, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- _____ (1997a). Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses. Working Paper N.º 6350. NBER: Cambridge.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- _____ (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster

- Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*. Oxford University Press. UK
- Solimano, A. (2005). “Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL* N° 87, pp 45-60. Diciembre.
- Sotelsek, D. (2007). “Exclusión Social y pobreza en América Latina”. *Revista Española del Tercer Sector* N° 5. ene-abr.

Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia*

Martín Hopenhayn**

Resumen

El presente artículo define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social; como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores a solidarizar con otros y respaldar la institucionalidad democrática. En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina, entre los que destacan: la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales. El panorama es contradictorio. Mientras se observa, respecto de países de la OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos y disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones); la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo lo cual merma la confianza en instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohe-

* Este texto en sus dos primeras partes se basa principalmente en Hopenhayn (2007) y CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007).

** Investigador del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

sión social que de manera progresiva permita conciliar su dimensión objetiva con la dimensión subjetiva.

¿Qué entender hoy por cohesión social?

En la sociología clásica la cohesión social se refiere más a las percepciones de pertenencia que a los mecanismos de integración social. El eje es subjetivo-universal, vale decir, recae en la subjetividad pero supone, precisamente, que hay algo en dicha subjetividad en que todos coinciden –un imaginario colectivo eficaz para la vida en común–. En este sentido, también, la cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado, y con una orientación común respecto del futuro de la sociedad a la que se pertenece. Cómo advierte Eugenio Tironi, la cohesión social requiere de imágenes colectivas de autorepresentación y de direccionalidad colectiva (Tironi, 2005).

La noción de *cohesión social* retorna hoy a la agenda política llena de diversas connotaciones. Por un lado, el Consejo de Europa remite la cohesión social a “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos”¹. De este modo, el Estado de Bienestar aparece como el referente que los miembros de la sociedad valoran lo suficientemente como para aceptar un pacto social y un pacto fiscal, en virtud del cual se realizan significativas transferencias de los activos a los pasivos, de los que tienen más a los que tienen menos, de los adultos a los menores y a los ancianos.

En la actual inflexión latinoamericana la cohesión adquiere otros sentidos asociados a urgencias propias de un desarrollo excluyente: urgencia de gobernabilidad democrática ante la persistencia de brechas sociales, la dispersión de intereses y demandas, la volatilidad del crecimiento económico, la crisis del mundo laboral y las consecuencias de la mayor indivi-

1 Ver www.coe.int, “European Strategy for Social Cohesion”.

duación cultural de la nueva fase de modernización. En este escenario, la invocación puede ser tanto nostálgica (la “comunidad perdida”) como propositiva (“¿qué hacer?”).

En la medida que la cohesión social tiene una carga semántica acumulada en la que se cruzan el sentido de pertenencia con la integración social, es posible aprovechar dicha carga para plantear la cohesión en la dialéctica entre la lógica sistémica y la lógica de los actores. Dicho de otro modo, la cohesión alude tanto a las disposiciones individuales y grupales como a la oferta de la sociedad para incluir a los individuos y grupos en la dinámica del progreso y el bienestar. En la cohesión se afina el sentido republicano de la ciudadanía, como disposición a participar en los asuntos públicos y el acceso a niveles de bienestar propios de un orden justo (dimensión social de la ciudadanía) y como compromiso con la democracia y el estado de derecho.

Dada esta carga semántica, refloto aquí la desprestigiada dialéctica para definir la cohesión social como *la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan*. Los mecanismos de integración e inclusión social incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Suponen el impacto redistributivo de la política social y un sistema de transferencias que reduce las disparidades en oportunidades, capacidades y vulnerabilidad. En el otro lado, los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Tratándose de una dialéctica, no se restringe a una relación causal-lineal en que mayor bienestar genera mejores disposiciones, sino a la relación en que las dinámicas de integración-inclusión sociales y las de capital-ética sociales se cruzan entre sí, sea bajo la forma de círculos viciosos o círculos virtuosos.

Tal concepto permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el *empoderamiento* de la ciudadanía; la rela-

ción entre confianza de la gente y gobernabilidad; el impacto de las transformaciones socio-económicas en los cambios en la interacción social (y viceversa); la armonización entre mayor igualdad económica y mayor reconocimiento de la diversidad cultural y cómo se afectan mutuamente las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

Así definida, la cohesión social puede ser fin y medio. Como fin, provee contenido y sustancia a las políticas sociales, por cuanto estas apuntan, en sus resultados como en su proceso de gestión y aplicación, a reforzar tanto la mayor inclusión de los excluidos, como mayor presencia de éstos en la política pública. Bienestar, visibilidad y protagonismo constituyen tres sentidos de la política social *incluyente* en relación a los sectores de la sociedad que se sienten menos representados y menos beneficiados por el *mainstream* del desarrollo. En una inflexión histórica de cambios profundos y veloces, precipitados por la globalización y el nuevo paradigma de la sociedad de la información (Castells, 1999), recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión es, en sí mismo, un fin. Políticas sociales incluyentes, como se ha planteado más arriba, tienen la cohesión como un objetivo tanto de procedimiento como de finalidad.

Pero la cohesión social también es, en varios sentidos, un medio. Por un lado, sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de atracción de inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2005). Por otro lado, la cohesión social permite avanzar en pactos entre agentes diversos, que se sienten parte de una comunidad política, para sustentar políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades y darle mayor proyección estratégica al desarrollo. Para eso, los actores deben sentirse parte del todo, y con la disposición a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto.

Los problemas candentes de la cohesión social

La creciente preocupación de la comunidad internacional por la cohesión social se explica por las aprehensiones respecto de cómo dicha cohesión

puede verse amenazada por procesos globales que impactan las realidades nacionales. Tales procesos se refieren al reordenamiento económico y productivo a escala mundial y su impacto sobre condiciones de bienestar y de igualdad (o desigualdad), a las mutaciones culturales que emanan de la difusión de la sociedad de la información y de las comunicaciones, y a la recomposición socio-demográfica por efecto de migraciones internacionales. Al respecto cabe destacar algunos elementos de particular relevancia para la cohesión social.

La dificultad de lograr las necesarias tasas de crecimiento para contar con los recursos requeridos para promover mayor bienestar, y el impacto negativo sobre la cohesión social que ejerce la volatilidad de dicho crecimiento. En la perspectiva de las dos últimas décadas, no solo el ritmo de crecimiento económico promedio en la región es insuficiente para ampliar, al ritmo deseado, las oportunidades de bienestar de toda la población. Además, la volatilidad macroeconómica de las últimas dos décadas es factor de desigualdad, pues “los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los pobres, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento” (Machinea y Hopenhayn, 2005: 32).

Así, la volatilidad es regresiva en términos distributivos, genera una profunda desconfianza respecto de las prospectivas de acumulación, difunde una sensación de vulnerabilidad económica pero también de atropello humano, y siembra la desconfianza entre distintos grupos sociales, dado que éstos son impactados de maneras muy distintas por las crisis económicas. La idea de que “a río revuelto, ganancia de pescadores”, merma la adhesión de la gente a los mecanismos más consagrados de meritocracia y sistema de aportes y beneficios al todo social.

Las restricciones en el mundo del trabajo como eje de integración e inclusión social. En América Latina la historia de la modernización va marcada por la heterogeneidad estructural, vale decir, por una dualización o segmentación del aparato productivo que hace que la población trabajadora tenga acceso muy estratificado a tecnología, educación, crédito y mercados. A esto se añaden nuevos cambios en el mundo del trabajo que incluyen el creciente desempleo, el aumento de la brecha salarial, la expansión

de la informalidad y distintas formas de precarización que surgen de las formas predominantes de flexibilización laboral.

Estas tendencias contrastan con la centralidad que se le asigna al trabajo en la vida moderna: eje de integración social, sentido para la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. Como señala Zigmunt Bauman, “el ‘trabajo’ ya no puede ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida”. (Bauman, 2003: 149). En sentido parecido, Dominique Méda habla de *desencantar el trabajo*, dado que este ha perdido el peso que la modernidad le atribuyó en la vida social durante más de dos siglos. (Méda, 1995). Hoy se habla, en todo el planeta, del crecimiento sin empleo (o la menor generación de empleo en relación al crecimiento económico), del aumento en la brecha salarial que coloca en un extremo a los analistas simbólicos (Reich, 1992) y en el otro a grandes masas de potenciales excluidos del mundo laboral.

Pero si el trabajo atraviesa una fase de restricción en el acceso, inestabilidad en la permanencia y debilitamiento en su función de constitución de actores colectivos: ¿qué relevo existe para recrear los enclaves de cohesión social?

Disociación entre activos materiales y simbólicos. Si la sociología clásica colocaba la brecha de expectativas como problema central de la pérdida de cohesión social, dicha brecha se ve hoy exacerbada. Esto, porque se ha disociado la expansión de bienes simbólicos en relación a los bienes materiales. Dicho de otro modo, una parte muy grande de las sociedades nacionales incrementa exponencialmente su consumo de imágenes, información, mensajes, símbolos e íconos. En contraste con ello, su acceso a bienes y servicios, que demanda disponibilidad de ingresos crecientes, tiene una expansión mucho más restringida (con caídas en tiempos de crisis). Más educación y más consumo de medios de comunicación genera mayores expectativas de consumo material, sobre todo porque la educación transmite la idea misma de que el capital humano tiene altos retornos, y porque la televisión se financia con publicidad que busca capturar mercados de consumidores. Esta asimetría es problemática, por cuanto el consumo simbólico creciente induce aspiraciones crecientes, que sobrepasan claramente la expansión en ingresos monetarios.

La brecha entre el acceso a bienes materiales y a bienes simbólicos se traduce en otras disimetrías: más educación, pero menos empleo (como ya se señaló); más expectativas de autonomía, pero menos opciones productivas para materializarlas; más acceso a información pero menos acceso al poder (o a instancias decisorias); mayor difusión de derechos civiles y políticos (y de la democracia como régimen de gobierno) que no se traduce en mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales. Estas brechas afectan con mayor fuerza a quienes se encuentran en situación socioeconómica menos privilegiada, y afectan negativamente la confianza en el futuro, la cultura meritocrática y la *democracia deliberativa*. Por lo mismo, colocan un signo de pregunta sobre la cohesión social.

Los cambios culturales promueven mayor individuación, pero no es claro cómo recrean vínculos sociales. Muchos autores hacen referencia al creciente individualismo, asociado a la fase tardía de la modernidad, a la globalización o a la postmodernidad. Al respecto se alude a la menor seducción que ejercen las ideologías que imprimen sentido a la vida personal a partir del compromiso colectivo, a la segmentación de la masa en una amplia diversidad de públicos consumidores, y al endiosamiento de la autonomía personal frente a la autoridad heredada o exógena.

Por cierto, el individualismo tiene su lado positivo en cuanto cuestiona la tradición y amplía los márgenes de libertad de las personas para tomar sus decisiones respecto de cómo orientar sus vidas. Pero la contraparte es el debilitamiento de los vínculos sociales duraderos o ampliados, frente a *la tiranía de lo efímero* o de lo inmediato. El mayor peso de lo privado frente a lo público, y de la autonomía personal frente a la solidaridad colectiva, se ven precipitados tanto por la economía como por la cultura mediática y por el papel más relevante del consumo en la vida social. Tales tendencias despiertan interrogantes sobre cómo se recrea el vínculo social, desde el micro-ámbito familiar hasta el de la sociedad en su conjunto. Trabajar por la cohesión social significa, en este marco, trabajar por recrear el vínculo social, el “pegamento” que, en palabras de Bauman, mantiene vigente la esperanza en el “volveremos a vernos mañana”.

La mayor complejidad y fragmentación en el mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia en aspiraciones comunes. La diferenciación de actores e intereses, en el campo cultural, hacen difícil la “agregación”

de demandas o aspiraciones en proyectos de mayor escala. La convergencia en agendas de interés común y estrategias de acción conjunta se hace cada vez más problemática a medida que se diversifican los actores y se hace más fuerte la voluntad de individuación. Al decir de Bauman, los problemas más comunes de los individuos “no se dejan sumar en una causa común: se pueden juntar, pero no cuajarán... (carecen)...de la interfaz necesaria para engancharse con los problemas de las otras personas.” (Bauman, 2003: 40).

Menor claridad respecto del orden simbólico. Existe menos certidumbre respecto de las normas mínimas de sociabilidad. Esto responde a la mayor conciencia de la ciudadanía respecto de la incidencia de poderes fácticos (no representativos ni públicos) sobre las oportunidades de la gente, la información a la mano sobre la corrupción pública y privada, sobre la falta de transparencia en decisiones y acciones que afectan a todos, sobre el acceso discriminatorio a la justicia y la poca claridad respecto de la relación entre méritos y recompensas. Estos factores corroen el orden simbólico, vale decir, la adhesión clara de la ciudadanía a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad. Lo que afecta la cohesión social, pues esta se define por oposición a la crisis de normatividad y por proximidad con la ética social. Además, las encuestas de opinión muestran una tendencia a la pérdida de confianza en el sistema de justicia, como también frente a otras instituciones públicas como la Policía y el parlamento. De una parte, esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el *de jure* y el *de facto*, o entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva.

Las consideraciones recién planteadas muestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y, en consecuencia, requieren de un enfoque sistémico, que debe considerar las dimensiones de inclusión socioeconómica, de reconocimiento de la diversidad, de perfeccionamiento de instituciones de sanción y fiscalización, de reforzamiento de la cultura cívica y de la solidaridad.

Las marchas asincrónicas en los indicadores de cohesión

Una asincronía clara de la cohesión social en la región es que mientras los grandes indicadores de salud, matrícula educativa y acceso a servicios básicos mejoran en la región y tienden a acercarse a los de países desarrollados (medidas en indicadores muy gruesos como aumento de expectativa de vida, mayor tasa de escolaridad primaria y secundaria, mayor conexión a agua, alcantarillado y energía eléctrica, mayor acceso a medios audiovisuales), la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza se mantienen constantes y en niveles desproporcionadamente altos en relación al producto per cápita. Así, la pobreza difícilmente baja del 40% del total de la población, mientras la extrema pobreza no desciende por debajo del 15% del total.

Todo ello ocurre en el marco de una modernización centrada en la fuerza integradora del consumo, en la apertura global, en un *ethos aspiracional* y muchas expectativas de ascenso social. Lo que implica, en suma, un peligro para la cohesión social: grandes expectativas surgidas del consumo simbólico (acceso masivo a la educación y a la industria cultural) y un acceso restringido al consumo material todavía para una gran parte de la población ¿Qué ocurre con la confianza, la solidaridad, la pertenencia y el respeto a las normas básicas de convivencia ampliada, cuando esta brecha de expectativas se prolonga en el tiempo?

Lo más corrosivo es que buena parte de esa amplia incidencia de pobreza se relacione con una muy mala distribución del ingreso, la peor entre todas las regiones del mundo. Probablemente esto exacerba la percepción de injusticia y hace que un elevado porcentaje de la población considere que la desigualdad sea el principal obstáculo para satisfacer sus necesidades básicas y salir de la pobreza.

Lo anterior se refleja en la dimensión subjetiva. La información que provee Latinobarómetro (LB), si bien limitada metodológicamente, resulta al menos ilustrativa y permite algunas conjeturas sobre la dimensión subjetiva de la cohesión social. Un primer elemento es la percepción respecto de la justicia. Tal percepción se refiere tanto al carácter distributivo de la justicia (igual para todos), como a su eficiencia (funcionamiento efectivo). Al respecto, las encuestas de LB muestran una percepción nega-

tiva muy generalizada² respecto del sistema judicial, tanto porque discrimina como porque carece de eficiencia. En efecto, solo poco más de un tercio de los entrevistados en 17 países (36% en 2001 y 35% en 2003) señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación *el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son*, aunque con grandes diferencias entre los países.

Un segundo tópico que marca sentido de pertenencia es la confianza o desconfianza en el empleo y lo cierto es que los latinoamericanos tienen temores muy fuertes respecto de la posibilidad de quedar cesantes. La preocupación por la eventual pérdida del trabajo alcanzó en la región un máximo de 80% en 2002. El problema de pertenencia resulta especialmente grave, porque ante la ausencia de mecanismos de protección social, la pérdida del empleo es sentida como una amenaza de quedar al margen de todos los mecanismos de inclusión.

Un tercer tópico en la dimensión subjetiva es la confianza en las instituciones, vale decir, la creencia en que distintos estamentos del Estado y la sociedad actuarán de manera previsible y apropiada. La confianza es especialmente baja respecto de las instituciones más directamente ligadas al poder político: el poder judicial (33%, oscilando entre 52% y 15% entre países), el congreso (28%, con oscilaciones similares) y los partidos políticos (19%, en este caso con una evaluación más homogénea entre países). Llama la atención que un 13% de los sujetos encuestados expresó desconfianza en todas las personas e instituciones, patrón que se acentúa entre las personas de origen indígena —aún más en las mujeres que en los hombres— y las más pobres.

Un cuarto tópico es el de la solidaridad social. Si bien en promedio más de la mitad de la población de los países considera que sus compatriotas tienden a ser solidarios, es notorio el mayor porcentaje de personas con percepción negativa en sociedades más afectadas por la pobreza y con presencia de pueblos originarios. Por otro lado, también los países donde la población percibe mayor solidaridad social de los demás, son aquellos más fortalecidos en la institucionalidad de la política social, con

2 LB entrevista a la población de 16 y más años de edad. Las muestras correspondientes a 18 países de la región buscan ser representativas. Comprenden a alrededor de 1 200 entrevistados y se basan en diseños de muestras que permiten la comparación internacional.

una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza.

Un quinto ejemplo de dimensión subjetiva de la cohesión se refiere a la valoración de la democracia. Sobre la base de una batería de indicadores incorporados en la ronda 2002 y datos para 1996 de la encuesta de LB, se observa una disminución de 61% a 57% en el total de entrevistados que manifestaron preferir la democracia respecto de cualquier otro régimen.

Cohesión social, ciudadanía y pacto social

La respuesta desde el estado de bienestar a estos elementos es que la plena titularidad de derechos sociales constituye la manera más universal y democrática de promover la cohesión social. No es, pues, solo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia, marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser “un igual” en cuanto a derechos, por el hecho de hacer parte de la misma sociedad.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria” puesto que “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social.” (Bobbio, 1995: 151). Un desarrollo que se basa en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de *vivir entre iguales*, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientar esa vida colectiva.

Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls, esto último implica considerar a cada persona como digna y moral, lo que significa también que una sociedad puede garantizar el acceso para todos

a ciertos bienes sociales tales como derechos, libertades, ingresos para una vida decente, poder para participar en las relaciones colectivas y, en consecuencia, los fundamentos básicos para promover la autoestima en cada cual. Más aún, según Rawls, la eficacia económica debe subordinarse a esta justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades (Rawls, 1971). Esto no significa la supresión de toda desigualdad, sino un ideal de sociedad en que se da plena consistencia entre instituciones que encarnan estos principios de justicia y miembros que adhieren a tales principios y actúan conforme a ellos (Salvat, 2004).

Es desde esta noción fundamental de pertenencia que se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acuerdos con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad. La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad implica, por lo tanto, un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad a una real pertenencia a la misma.

De este modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también implica la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama, pues, a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No solo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida que los individuos consideran que se benefician más cuánto más adhieren a un *nosotros*, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos porque les garantiza mayor seguridad y protección a futuro.

Pero la ciudadanía no solo implica titularidad de derechos, sino también, y en contrapartida, respeto a las reglas procesales de la institucionalidad democrática y del estado de derecho, y mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene doble dirección: como acceso y como compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. De este modo, la ciudadanía como sentido de pertenencia se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social, tanto dentro de los grupos como entre grupos; en la difusión extendida de

una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación entre actores que se definen por su diferencia y en la filiación progresiva de grupos sociales a redes de interacción para participar en instancias deliberativas.

Finalmente, una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones, y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita el logro de pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas proequidad y pro-inclusión.

La afirmación es paradójica, o de círculos virtuosos: se requiere mayor cohesión social para avanzar en pactos que a su vez promuevan mayor cohesión social. O dicho de otro modo, es necesario que un amplio espectro de actores concorra para respaldar un proyecto de sociedad centrado en el compromiso de la ciudadanía y del Estado con la cohesión social. El contrato social es aquel en que la sociedad en su conjunto está representada para suscribir un marco normativo traducido a políticas, y que encarna un compromiso entre la sociedad civil y el Estado. Así, el pacto a la vez se nutre de la cohesión social y la refuerza.

Un nuevo contrato social le permite a la sociedad darse un horizonte de sentido y de orientación. Ese mismo contrato debe ayudar también a definir con mayor precisión en qué se traducen los derechos sociales, vale decir, cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar por su condición de tal y cuáles son los tiempos que la sociedad fija como agenda para el logro de esta plena titularidad. El contrato social sienta las bases para procesar intereses colectivos en torno al valor central del bien común, y a la vez requiere, como contraparte, un pacto fiscal que sirva de instrumento financiero para avanzar en la plena realización de los derechos económicos y sociales. El contrato mismo constituye un proceso en que se pone en ejercicio la pertenencia de todos a un acuerdo compartido. En cuanto tal, fija mínimos aceptables en términos de acceso y en términos de solidaridad que involucra a todos. Opera, por otra parte, como un ritual que renueva la confianza mutua y la idea del *nosotros*.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), World Development Indicators Database 2005.
- Bobbio, Norberto (1995): *Derecha e izquierda*, Madrid: Santillana-Taurus.
- Bauman, Zygmunt (2003) *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires y México.
- Castells, Manuel (1999) La era de la información: economía, sociedad y cultural, Vol. 1 (La sociedad red), Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL y otras agencias (2005), Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América latina y el Caribe, Santiago: CEPAL, OIT, FAO, UNESCO, OPS, PNUD, PNUMA, UNICEF, UNFPA, PMA, UN-HABITAT, UNIFEM.
- CEPAL (2005), Santiago: Panorama social de América Latina 2005: CEPAL.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL, co-edición con AECI y SEGIB.
- Hopenhayn, Martín (2007), “Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración”, en CEPAL, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Ana Sojo y Andras Uthoff, editores, Santiago de Chile: CEPAL.
- Latinobarómetro*, datos de 1996 a 2005.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, Santiago de Chile: CEPAL.
- Méda, Dominique (1995), *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- Ocampo, José Antonio (2005). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Santiago y Bogotá: CEPAL, Grupo Norma.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), Desarrollo humano en Chile 1998, Las paradojas de la modernización, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

- Reich, Robert (1992), *The Work of Nations*, Nueva York: Vintage Books.
- Salvat, Pablo (2004) “Ética, pobreza y justicia: la necesidad de un giro ético para recomponer el lazo social. Notas de trabajo”, Santiago de Chile, inédito.
- Tironi, Eugenio (2005): *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*, Santiago: Taurus.
- COE, “European Strategy for Social Cohesion”, www.coe.int.

La cohesión social en Iberoamérica

Tomás Mallo y Maribel Rodríguez*

Resumen

Durante los últimos años, y con mayor intensidad desde el año 2006, el concepto de cohesión social ha entrado con fuerza tanto en los debates teóricos como en los foros políticos en América Latina. Progresivamente, se está forjando un amplio consenso entre políticos, estudiosos y agentes sociales sobre el hecho de que la desigualdad social constituye actualmente un obstáculo para el crecimiento económico y la competitividad de los países.

A diferencia del concepto de pobreza, la cohesión social pone al centro de la reflexión un proyecto de sociedad que se basa en la universalidad de los derechos y la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, reafirma la necesidad de profundizar la democracia mediante la participación ciudadana activa y una arquitectura gubernamental orientada hacia la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la tarea a acometer es amplia y requiere de un necesario grado de priorización de determinados programas y políticas públicas concertados mediante pactos políticos. Este documento propone cinco áreas clave para sentar las bases de las reformas: la salud, la educación, la protección de los colectivos vulnerables o dependientes, el empleo y la fiscalidad.

* Fundación Carolina. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI)

Finalmente, se apuesta por una cooperación a escala de la comunidad iberoamericana como espacio solidario para garantizar el pleno acceso de los países que la componen a la competitividad internacional y para que se encaminen progresivamente hacia la universalización de los derechos sociales, económicos y culturales.

Introducción

Si bien los índices de pobreza en la región han bajado levemente, estos se sitúan todavía en niveles intolerables. Para 2005, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2006) registró 209 millones de pobres (39,8% de la población regional) de los cuales el 15,4% se encuentra en la indigencia. Consecuentemente, es legítimo preguntarse si estas sociedades pueden vertebrarse y desarrollar su competitividad, cuando casi la mitad de su población se encuentra marginada de los frutos del crecimiento que se registra por quinto año consecutivo.

En efecto, la región está empezando a sentir las embestidas de los efectos de este crecimiento desigual. Su más clara expresión radica en los elevados índices de violencia en un contexto de cuasi inexistencia de conflictos armados en la región. Estudios como el de Bernardo Kilksberg nos indican que la tasa regional de homicidios asciende a 25,1 por 100 000 habitantes. Si recordamos que El Salvador gasta un 24,9% de su producto interno bruto (PIB) para prevenir y reparar los daños causados por la violencia, mientras su gasto social asciende a 7,1% para el período 2002-2003 (CEPAL, 2006) es patente el impacto negativo de la lucha contra la violencia en el desarrollo económico de un país. Esta situación es generada por la concentración de la riqueza y de las oportunidades vitales en una minoría. Cuando un 25% de los jóvenes adultos de la región no estudian ni trabajan, qué futuro se está forjando para estas sociedades.

Sin embargo, y contra toda lógica, tanto en el seno de los países de la región como de la cooperación internacional para el desarrollo, se ha hablado de reducción de la pobreza como si se tratase de un problema localizado y marginal. Se han formulado y llevado a la práctica estrategias de

reducción de la pobreza y programas focalizados de diversa índole ¿De qué tipo de focalización estamos hablando cuando la población meta es mayoría en algunos países?

Afortunadamente, todo apunta a que nos encontramos ante un cambio de marco teórico. Progresivamente el concepto de cohesión social heredado de la tradición sociológica y no económica, está ampliando nuestra mirada hacia las causas estructurales de la pobreza. La principal prueba del creciente interés por la cohesión social es que los jefes de Estado y de Gobierno van a dedicar buena parte de sus trabajos durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Chile en noviembre a este tema. Además, la cohesión social ocupa cada vez un lugar más privilegiado en el diálogo entre América Latina y Europa y estará en el centro de los debates de la próxima Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, que se celebrará en Perú el próximo año.

En este sentido, la profundización de la democracia, entendida como un sistema político que se basa en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales universales, que propicie la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, es el modelo de organización social que debería sostener este proyecto de cohesión. Nos encontramos en un momento clave donde el Estado tiene una oportunidad única para recuperar un espacio como garante de derechos, creador de oportunidades y como compensador de desigualdades. Esta oportunidad conlleva responsabilidades, pues es necesario reapropiarse de un espacio de legitimidad social perdido por décadas de “secuestro” del Estado por parte de poderes fácticos y propiciar un gobierno de corresponsabilidades entre Estado y sociedad civil.

El presente documento tiene como objetivo fundamental fomentar y propiciar el debate sobre la problemática multifactorial que comprende la cohesión social. En el marco de esta contribución al debate, el documento formula propuestas concretas en algunos de los sectores clave de las políticas públicas nacionales que, mediante una serie de reformas, tienen una capacidad de repercutir favorablemente en otros. Una acción contundente del Estado en salud, en educación, en protección a colectivos vulnerables o dependientes, en empleo y en fiscalidad es esencial. Paralelamente, se profundizan aquellos mecanismos de participación y

control ciudadano y se fortalece la transparencia y eficiencia de las instituciones del Estado.

Finalmente, se propone una serie de intervenciones posibles para la acción a nivel de la propia Comunidad Iberoamericana. Ante la interdependencia cada vez más estrecha de las economías nacionales, ante procesos acelerados de migración intra y extra regionales y ante imperativos de inserción en la competitividad internacional, es perentorio articular las políticas públicas nacionales con acuerdos más amplios. Nuevamente la experiencia de integración europea ha demostrado los beneficios de elevar una acción coordinada a mayor escala, lo cual evidentemente supuso ceder cierto grado de soberanía nacional, por una apuesta que hoy nos permite afirmar que Europa es la región del mundo que ha combinado de manera equilibrada el crecimiento económico con el desarrollo social.

Sobre la concertación, los contratos y pactos sociales

La sociedad es algo más que un simple conglomerado de individuos. Cuando decimos sociedad nos referimos a un colectivo que se rige por normas, objetivos y valores comunes, y que establece reglas —tanto formales como informales— en razón de las cuales los individuos pertenecen o no al grupo social y se encuentran en situaciones con diferente grado de inclusión o exclusión dentro del mismo.

El contrato social básico permite que el conjunto de actores que comparten un sentido de pertenencia y reconocimiento mutuo, negocien sus contribuciones diferenciadas para hacer realidad los derechos sociales de todos los miembros de la comunidad. Este contrato social se materializa parcialmente en el marco legal y constitucional de cada país. Este marco establece el acervo de derechos garantizados para todos, así como la intensidad, modalidades de aplicación y grado de exigibilidad. La expansión paulatina de esta última señala el ritmo con que cada sociedad está dispuesta a modificar la estructura de riesgos vitales (enfermedad, vejez, desempleo) y a asumir parcialmente la cobertura de los mismos como responsabilidad colectiva.

El pacto social es una herramienta política que permite concretar de manera pragmática los derechos y obligaciones que se derivan del contrato social. Se entiende por pacto o concertación social los acuerdos entre los gobiernos, los interlocutores políticos y los agentes sociales que persiguen sentar las bases de participación de estos últimos en la definición de las prioridades políticas y en el seguimiento de su aplicación.

Un pacto social de protección debe regirse por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea automáticamente universalizable, sino que a partir de un diálogo entre los agentes sociales se establecen los estándares de calidad y cobertura que deben y pueden garantizarse a todos sus miembros. Además de contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, el pacto social debe incorporar criterios de estabilidad macroeconómica vinculada con la socialización de beneficios y aportaciones sin las cuales la sostenibilidad del sistema se encontraría comprometida.

En su aplicación práctica los pactos se fundarán en acuerdos mínimos en cada sector que sean suscritos por el mayor número de actores políticos y sociales representativos. En efecto, aquellos pactos que pretendan ser demasiado ambiciosos y exhaustivos corren el riesgo de no ser viables.

Sobre la cohesión social

La cohesión social tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva. La primera puede medirse en términos positivos a través de indicadores objetivos de inclusión o, en sentido negativo, de exclusión social; la segunda se refiere a la percepción que sus miembros tienen de ella. Las condiciones óptimas de inclusión social objetiva se dan allí donde el acceso a bienes y servicios materiales y sociales adecuados (tales como ingresos económicos dignos, educación, salud y vivienda) se produce en igualdad de condiciones para todos los miembros de una sociedad y donde el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales es universal.

Por otra parte, las percepciones individuales se derivan del grado de confianza en las instituciones públicas y privadas; de la adhesión al principio de solidaridad; del ejercicio de la corresponsabilidad en el manejo de

riesgos y en la generación del bienestar y la riqueza nacionales, así como de las percepciones de titularidad efectiva de derechos. La interacción entre las condiciones objetivas de derechos y de oportunidades garantizados y las percepciones o preferencias subjetivas, moldea el comportamiento de los individuos y las políticas públicas de un país.

En este contexto, el papel del Estado consiste en regular y garantizar las condiciones para una plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales aportando una visión estratégica de país, que debe partir de la garantía en la igualdad de oportunidades y propiciar el avance hacia la igualdad de condiciones, compensando gradualmente las desigualdades existentes. A su vez, compatibilizar estos programas con los requisitos en materia de competitividad de la economía del país.

Para impulsar las condiciones objetivas de inclusión y fomentar su percepción por los agentes sociales, el Estado actúa directamente mediante políticas públicas y la interacción entre las instituciones públicas y las que ejercen su actividad en el seno de la sociedad civil (ya se trate de instituciones privadas o público-privadas). Es clave identificar modalidades para la intervención del Estado, aceptables en los diferentes contextos nacionales en apoyo a la generación del bienestar social cotidiano. Paralelamente, la financiación de todas estas acciones puede proceder directamente de la recaudación fiscal o de contribuciones de carácter privado.

Avanzar hacia la cohesión social requiere también mejorar la calidad de la gestión pública. La calidad significa, en primer lugar, transparencia y rendición de cuentas por parte de los responsables de todas las políticas públicas, con independencia de que estén implementadas por instituciones públicas o privadas. Además, es preciso establecer objetivos de mejora y evaluar periódicamente la eficiencia de las instituciones encargadas de la aplicación de las políticas públicas, sancionando de forma ejemplar las malas prácticas. Resulta crucial también fortalecer los espacios de participación social en la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas estas políticas.

En definitiva, es conveniente perseguir simultáneamente estas cuatro metas: mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a generar condiciones objetivas de inclusión; garantizar la transparencia y el control de calidad en la gestión de las mismas, realizado directamente por los ciudada-

nos a través de las instituciones de la sociedad civil; favorecer la participación de los agentes sociales, en la medida que estos actúan como intermediarios que expresan la percepción colectiva de la cohesión social; finalmente, identificar las fórmulas que compatibilicen las políticas sociales con el crecimiento y la competitividad económicos.

Pobreza y cohesión social

¿Por qué la progresiva entrada y adopción del concepto de cohesión social nos parece un elemento positivo en materia de desarrollo para la región?

En primer lugar, como lo hemos expuesto anteriormente, el enfoque de reducción de la pobreza que ha predominado tanto en las políticas nacionales como en la cooperación internacional para el desarrollo, consiste fundamentalmente en medir y actuar sobre variables objetivas (ingreso, educación, salud, etc.) para medir el volumen de población pobre. Pero este enfoque no permite entender las dinámicas sociales y las políticas que generan pobreza o, por el contrario, aquellas que la reducen. Por lo tanto, las estrategias de reducción de la pobreza raras veces han logrado operar cambios estructurales en una sociedad, a lo sumo permitieron contener el avance de la pobreza extrema.

Por el contrario, la cohesión social remite directamente al conjunto de la sociedad y a sus dinámicas de inclusión-exclusión; por lo tanto, a aquellos procesos políticos y económicos que rigen, en el conjunto de una sociedad, el acceso diferenciado a derechos y oportunidades de los individuos y grupos que componen una sociedad.

De la conceptualización basada en la pobreza, se desprenden un tipo de políticas y de intervenciones sociales que se concentran esencialmente en la mejora de los indicadores derivados de las variables que componen la pobreza, asumiendo que de esta manera las poblaciones pobres superarán automáticamente y de forma permanente su situación. Sin embargo, quedan fuera del alcance de estas políticas las causas estructurales de la desigualdad y de la pobreza que consisten en un acceso desigual a los derechos y oportunidades en el marco de una sociedad determinada.

No sucede lo mismo al enmarcar la acción política y de cooperación en la teoría de la cohesión social, puesto que, contrariamente al enfoque de pobreza, supone poner en marcha políticas sectoriales interconectadas para eliminar las barreras estructurales tales como la exclusión o la desigualdad de oportunidades. Ello implica repensar la distribución del poder y del acceso a los bienes y recursos en el marco de la sociedad.

La cohesión social en debate

Sin embargo, el concepto de “cohesión social” está en debate en América Latina. Gobiernos, expertos en reformas políticas y organizaciones sociales, mantienen distintas posiciones que dan lugar a discursos diferentes; existe incluso una variedad de posiciones dependiendo de los proyectos políticos e ideológicos específicos, de las distintas “escuelas” de gobernabilidad y organizaciones sociales.

En primer lugar, con frecuencia, políticos y expertos latinoamericanos, afirman que la cohesión social es un concepto vinculado directamente con el denominado “estado de bienestar europeo”; presuponiendo que en Europa existe un modelo único y que por lo tanto su validez no es extrapolable al continente latinoamericano. Sin embargo, en Europa, más que un estado de bienestar, lo que ha habido son regímenes de bienestar. En cada país este modelo tiene especificidades, aunque la mayoría, después de la denominada Estrategia de Lisboa, comparte un principio rector: la titularidad y exigibilidad de derechos y el ejercicio de la ciudadanía y un proceso de convergencia tanto económico como social.

Se percibe en el tipo ideal de modelo europeo un predominio del Estado como regulador y garante del acceso a bienes y servicios económicos y sociales, a pesar de existir diversas modalidades de generación público-privadas de bienestar y de la previsión social. Más allá de la diversidad de los modelos nacionales, la Unión Europea (UE) ha reafirmado la necesidad de un crecimiento compatible con el desarrollo social y con un nivel de inclusión mínima de los ciudadanos a los sistemas de bienestar, priorizando cuatro temas sociales: ingreso, empleo, educación y salud. De estos temas se desprenden los conocidos como Indicadores de Laeken que per-

miten valorar los niveles de desarrollo social, pero también orientan la asignación de los fondos de cohesión europeos destinados a la convergencia social.

Algunos políticos y expertos latinoamericanos afirman que las condiciones económicas, políticas y sociales son tan distintas en América Latina y en Europa, que es imposible aplicar en América Latina el modelo europeo. Tienen razón, porque la historia nos demuestra que los modelos sociales no son trasplantables y en consecuencia serían de difícil aplicación en los países latinoamericanos las políticas aplicadas en los países europeos. Sin embargo, la historia también nos demuestra que las lecciones derivadas del éxito o el fracaso de unas determinadas políticas, son muy útiles para diseñar modelos propios, y al hacerlo, no cometer los errores que ya están verificados. América Latina está en proceso de construcción de modelos propios adaptados a los contextos nacionales y quizás valdría la pena intentar hacerlo desde la necesidad de reconocer la titularidad de derechos, su exigibilidad y la participación ciudadana para promover los cambios “posibles” que permitan avanzar en la cohesión social.

En segundo lugar, frecuentemente en la región, el modelo norteamericano de protección social es percibido como la antítesis o alternativa al europeo y defendido por algunos sectores ideológico-políticos. Dicho modelo supone la existencia de un Estado mínimo que mercantiliza y privatiza la protección social, dejando un estado social residual prácticamente confinado a la asistencia a la pobreza aguda. El rol del Estado es por lo tanto entendido como el de propiciador de oportunidades para los individuos y no como garante de derechos universales para la ciudadanía.

Sin embargo, dicho modelo, que ha sido el defendido por el neoliberalismo en los últimos años en América Latina, presenta graves deficiencias y ha tenido como resultado el aumento de la desigualdad en la región. A pesar de esto, algunos sectores ideológicos y políticos defienden este enfoque del Estado como creador de oportunidades, alegando que los niveles de ingresos del Estado no permiten aspirar a un modelo de derechos universales garantizados por este. Se produce de esta manera una controversia entre el enfoque de derechos y el de oportunidades, que en ningún caso tiene soluciones definitivas.

Desde una postura que intenta superar las desigualdades producidas, algunos países han desarrollado modelos para compaginar las limitaciones prácticas y la ampliación de derechos. Un ejemplo concreto es la noción de flexi-seguridad como posible solución a la baja calidad del empleo en la región. Esta consiste en flexibilizar la normativa del empleo para que no constituya un freno para la generación de nuevos puestos de trabajo formales y, por otra parte, fortalecer las mallas de seguridad ante el riesgo de pérdida del empleo.

En Europa, también se exploran soluciones prácticas ante los elevados costes del enfoque de derechos, se buscan fórmulas de financiación privada que complementen el actual enfoque de derechos. Por ello, cabe plantearse en América Latina la necesidad de políticas tendentes a incrementar los ingresos del Estado y, en ambos lados del Atlántico, habrá que estudiar la posibilidad de poner en marcha fórmulas de carácter público-privado.

Adicionalmente, en esta lógica de adaptación progresiva a las posibilidades reales de los países, sería oportuno establecer unos mínimos universales, que se consideran como derechos inalienables de los ciudadanos y que debe garantizar el Estado. Estos mínimos universales serían complementados por un grupo de derechos relativos que cada Estado establecería, junto con la ciudadanía, en función de las posibilidades objetivas de garantizarlas, sin que ello constituya un lastre insuperable para la competitividad y el saneamiento de la marcha de la economía.

Acción del estado y profundización de la democracia

Desde la premisa de que los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, les corresponde reconocer, ante los ciudadanos y la comunidad internacional, la promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, los derechos fundamentales y el respeto del Estado de Derecho. El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su funcionamiento bajo principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. La fragili-

dad de la construcción democrática, la escasa legitimidad de los sistemas políticos y la falta de solidez de la construcción institucional en la región, plantean la necesidad de desplegar políticas públicas y construir consensos para fortalecer la democracia.

Existe una demanda ciudadana que pide mejor Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública y con más calidad. La extrema debilidad de la oferta pública para atender estas demandas genera vacíos, conflictos y situaciones que frenan el desarrollo. La crisis de legitimidad política por la que atraviesan algunos países se ve agravada por los problemas económicos y sociales en la región. Se necesita una democracia exigente, que ponga en armonía la libertad con la igualdad. Se requiere por lo tanto de un cambio democrático, cuyas características fundamentales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- i) consensos básicos de la sociedad y grandes acuerdos políticos;
- ii) una mirada de país, de naturaleza estratégica y de largo plazo, pues avanzar con sentido estratégico es incluso más importante que sumar buenas políticas públicas y consiste en tener un horizonte claro y nacionalmente compartido hacia el cual se orienten dichas políticas;
- iii) el cambio debe ser gradualista, construyendo sobre aquello que ya ha sido construido;
- iv) el Estado es insustituible en sus tareas de distribuir los beneficios del crecimiento a toda la población a través de políticas fuertes, eficaces y eficientes, porque solo así los más vulnerables y excluidos pueden acceder a los servicios públicos de calidad. Sin embargo, la práctica se caracteriza todavía por la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población, que se encuentra marginada del desarrollo productivo, segregada territorialmente y que no se ve representada por los partidos políticos, por lo que no accede al diálogo político.

Ejes prioritarios

¿Pero cómo impulsar desde las políticas públicas avances en materia de cohesión social? En este documento, se proponen algunos ámbitos especialmente relevantes:

- La promoción de una política redistributiva y de una acción dirigida a la cobertura de las necesidades sociales básicas.
- El apoyo a la inserción de los sectores vulnerables en el circuito económico.
- La promoción de la participación social y del fortalecimiento institucional.

Adicionalmente y ante la magnitud de los cambios necesarios, el documento propone una serie de ejes prioritarios, que permitirían concentrar particularmente los esfuerzos del Estado durante la primera ola de reformas.

La salud

Garantizar a la población una protección adecuada en materia de riesgos sanitarios constituye un avance importante en la materialización efectiva de los derechos económicos y sociales y en su exigibilidad. América Latina cuenta con buenos indicadores de gasto en salud con relación al PIB. Sin embargo, el nivel de gasto per capita correspondiente a la región, que indica el nivel absoluto de recursos que se destinan al sector, es inferior al promedio mundial (\$438 y \$640 por habitante, respectivamente) y es muy inferior al de los países de alto ingreso de la OCDE (\$2 514). Esta situación es todavía más preocupante cuando se observa que gran parte de este gasto en salud es financiado por las propias familias. La contribución de las familias al gasto en salud representa el 20% del gasto total en los países desarrollados. En América Latina esta cifra es del 37% y supera el 50% en algunos países.

La agenda de reformas de salud de la región debería perseguir un doble objetivo. En primer lugar, la provisión de servicios y su financiamien-

to debería responder a una lógica de solidaridad y de acceso equitativo. En materia de atención primaria sería importante moderar la estricta vinculación del acceso a la capacidad de pago. En segundo lugar, es esencial prestar especial atención a la eficiencia de las instituciones.

La educación

De la calidad de la formación y educación que se ofrece a las nuevas generaciones, depende la sostenibilidad de la protección social basada en la solidaridad intergeneracional, la competitividad —fuertemente vinculada a la capacidad de innovación—y, también, la cohesión social asentada sobre los principios de ciudadanía y de democracia. En materia de educación, la región presenta un panorama comparativamente aceptable. En cuanto a la educación inicial, América Latina va por delante de las otras regiones del mundo en desarrollo. De los 30 países a escala global en los cuales este nivel es obligatorio, un tercio procede de América Latina. En cuanto a la educación primaria, se alcanzan generalmente niveles superiores al 90% mientras otras regiones del mundo en desarrollo se sitúan en torno al 84%. El promedio de tasa bruta de escolarización en enseñanza secundaria es también alentador, ya que asciende al 86%.

Sin embargo la finalización de los ciclos educativos sigue siendo un reto, ya que los índices de deserción escolar son todavía elevados. Otros problemas que aquejan a la región son los niveles de analfabetismo, con 39 millones de personas analfabetas, de las que el 55% son mujeres; la calidad de la enseñanza; la penuria de los docentes; las horas lectivas insuficientes y la desigualdad, especialmente en lo que respecta a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos. En cuanto a la formación superior, se observan dificultades tales como el déficit de docentes, la calidad de la enseñanza y la disponibilidad de medios de investigación para las carreras técnicas y tecnológicas.

Protección de los colectivos vulnerables o dependientes

Otra vertiente importante de la inclusión social se refiere a aquellos colectivos de especial vulnerabilidad o cuyas posibilidades de incorpora-

ción a los sectores de integración efectiva en la sociedad (educación, empleo, etc.) son escasas. Partiendo del principio de solidaridad y de responsabilidades compartidas entre Estado y familias, la atención a colectivos específicos (infancia, juventud, vejez, discapacitados y personas de difícil reinserción laboral), tiene un elevado potencial para influir en la cohesión social.

Tradicionalmente, las redes familiares, concretamente las mujeres, han asumido el cuidado de los dependientes. Estos arreglos familiares han supuesto para los hogares menos oportunidades de ejercer una actividad remunerada y por lo tanto menos posibilidades de superar condiciones de pobreza. Esta situación de competencia entre actividad profesional y atención a ciudadanos con un nivel de autosuficiencia limitado, se agudizó con los cambios en la familia tradicional, el aumento del número de familias monoparentales —en su mayoría encabezadas por mujeres—, los cambios culturales y las migraciones. Todo apunta a que no se trata de cambios coyunturales, sino que son procesos a largo plazo, frente a los cuales el Estado debería responder de manera solidaria apoyando a las familias.

Por otra parte, los adultos mayores deben ser objeto de atención específica (pensiones, salud, movilidad, etc.) por parte del Estado, puesto que su situación repercute sobre la carga asumida por las familias y, por lo tanto, sobre las mujeres que suelen dedicar más tiempo y recursos al cuidado social. Además, la percepción por parte de la población activa de su grado de exposición a índices elevados de vulnerabilidad en la vejez constituye un factor de posibles fisuras en su confianza y, por ende, en la cohesión social.

Finalmente, hay que considerar que tanto las poblaciones indígenas como las afro-descendientes, han sido excluidas históricamente del mundo político de la región, así como de la distribución de la riqueza nacional. Si se consideran los cinco países con mayores niveles de población indígena como son Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, la probabilidad de ser pobre aumenta entre un 13% a un 30% al ser indígena. Esta situación de fuerte desigualdad requeriría de políticas públicas con medidas específicas para compensar esta desigualdad de oportunidades.

El empleo

El acceso a un empleo decente constituye la principal fuente de inclusión social y permite a los ciudadanos acceder a bienes y servicios básicos, además de otorgar mecanismos de cohesión objetivos y subjetivos. En América Latina, con un nivel de informalidad laboral fluctuando entre 40% y 50% y elevados índices de empleos escasamente remunerados, la necesidad de prestar atención al problema del empleo parece desprenderse naturalmente de las estadísticas nacionales. Sin embargo, el mercado de trabajo ha sido objeto de pocas reformas en materia de políticas públicas, a pesar de haber sufrido un proceso de creciente precarización. Fenómenos tales como la globalización, las migraciones internacionales —que implican para los emigrantes condiciones laborales precarias— y la constante búsqueda de entornos menos regulados por parte de las transnacionales, auguran una agudización de la vulnerabilidad de estos mercados de trabajo. Entre 60% y 70% de los nuevos puestos de trabajo se han creado en el sector informal. Es importante resaltar que las mujeres son sobrerrepresentadas en la economía sumergida y por lo tanto su situación inicial de desigualdad se ve reforzada por su situación laboral.

Iberoamérica necesitaría de políticas públicas más activas en materia de creación de empleos de calidad; concertadas a nivel regional para evitar el *dumping* salarial de aquellas empresas con capacidad de deslocalizar sus actividades. La inserción en el mundo laboral debe conllevar ingresos dignos, estabilidad temporal y acceso a bienes y servicios básicos. Pero a su vez la abertura del derecho a la protección social no debería hacerse exclusivamente a través del empleo formal, pues correremos el riesgo de dejar al margen de los sistemas de protección a un segmento importante de la población. Además sería fundamental establecer mallas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los individuos ante los riesgos relacionados con la pérdida del empleo y/o con exigencias vitales que obligan a retirarse del mercado del trabajo.

Los procesos de concertación entre representantes de diversos sectores (patrones, sindicatos, gobierno, autoempleados, colectivos o asociaciones vecinales, etc.) son fundamentales para llegar a un acuerdo sobre condiciones laborales, niveles de ingresos y cobertura de riesgos.

La fiscalidad

La fiscalidad debería cumplir dos funciones esenciales para los Estados: constituirse en la fuente principal de ingresos para financiar sus políticas y programas públicos y actuar, al mismo tiempo, como un instrumento directo de redistribución de la riqueza, aplicando una escala progresiva en función del nivel de ingresos. En América Latina, la imposición fiscal ha oscilado entre 20% y 21% durante los últimos 15 años, aunque se dan algunas excepciones. Sin embargo, el aspecto más preocupante en materia de fiscalidad no son solo los bajos niveles de recaudación, sino que en la mayoría de los países de la región la recaudación tiene un efecto regresivo. Consecuentemente, la imposición fiscal no cumple ninguna de sus dos funciones fundamentales de manera satisfactoria: no se recaudan suficientes recursos para hacer frente a las necesidades del gasto público y los impuestos profundizan las desigualdades económicas.

Esta situación compromete severamente las posibilidades de aumentar la cohesión social, por lo que sería imprescindible llevar a cabo una reforma. En primer lugar, resultaría esencial enmarcar esta reforma en un plan estratégico a largo plazo, articulado con un plan de gasto social acorde con las necesidades de los países. En cuanto a sus principios, la reforma debería tener como objetivo la progresividad fiscal. La recaudación debería idealmente compensar las fuertes desigualdades del ingreso o por lo menos no acentuarlas. También sería necesario apuntar hacia una ampliación de la base tributaria, con énfasis en los impuestos sobre el patrimonio y la renta.

También deberían revisarse severamente los sistemas de exenciones, con un criterio de equidad social. Actualmente, el sistema en vigor privilegia algunos sectores productivos y exportadores, estos criterios deberían sustituirse por otros como umbrales de ingresos mínimos no imposables. Sería clave, por otra parte, elevar la base imponible y el nivel de los impuestos sobre sociedades y transacciones financieras. Sin embargo, una buena arquitectura fiscal no es condición suficiente para el éxito y para la aceptación de la misma por los agentes sociales.

Explicar y consensuar la reforma, así como identificar los principales incentivos para el cambio –asociando algunas reformas a programas de

gasto con alto grado de consenso– es una labor política de primera necesidad, dados los bajos niveles de legitimidad social que tiene la recaudación en la región. Finalmente, toda reforma debería ser objeto de un cuidadoso proceso de seguimiento y de evaluación y requeriría de ajustes estructurales y coyunturales en función de los contextos nacionales.

Propuestas en el espacio iberoamericano

El proceso de articulación y vertebración de la comunidad iberoamericana, seguido desde 1991, ha producido, por un lado, el fortalecimiento del diálogo político –abordándose de forma prioritaria problemas eminentemente políticos– y, por otro, un mayor grado de concertación sobre dichos problemas, que se ha plasmado en la cooperación multilateral iberoamericana. En este contexto, la comunidad iberoamericana en su conjunto debe trabajar para lograr una mayor cohesión social en la región.

Hay razones suficientes para ello. En primer lugar, porque en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. Este nuevo contexto ha permitido un extraordinario dinamismo de los flujos financieros de capital, inversión extranjera directa y comercio de bienes y servicios; no obstante, ha propiciado la desarticulación de las estructuras sociales y económicas de los países, aunque no de manera uniforme entre ellos. En este contexto los países iberoamericanos, individualmente, tienen un margen limitado de influencia en la configuración de la agenda internacional, por lo que el espacio regional puede convertirse en una instancia pertinente para crear mecanismos colectivos que mejoren la calidad de las respuestas nacionales y les permita incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global a través de la confluencia de posiciones comunes.

En segundo lugar, los países iberoamericanos deberían mejorar las capacidades humanas para aumentar la innovación y la competitividad, lo que generaría a su vez empleos dignos que permitiesen a las personas mejorar sus condiciones de vida de manera sostenida. En esta labor de for-

mación, que incluye el desarrollo científico-tecnológico, la comunidad iberoamericana también podría prestar un importante apoyo. En tercer lugar, la cohesión social debería ser objeto de un tratamiento permanente, pues su problemática se mantendrá en la agenda del desarrollo durante los próximos años; lo que permitiría realizar un trabajo continuo y a medio plazo. La comunidad iberoamericana, así como los países de mayor desarrollo de la misma, pueden y deben liderar una acción continua y prolongada a favor de la cohesión social.

En definitiva, todo esto pone de manifiesto que la comunidad iberoamericana podría potenciar su función como espacio solidario y de cooperación, en el que, a la luz de lo señalado en este documento, se puede avanzar de forma determinante en la consecución de mayores cotas de cohesión social en los países iberoamericanos.

Bibliografía:

- CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Chile: CEPAL.
- Kiksberg, Bernardo. (2007) *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Envejecer en el siglo XXI en América Latina*

Paulina Osorio**

Resumen

Las sociedades humanas se han organizado históricamente en su interior sobre la diferenciación, ya sea de clase, de género o de edad. Dentro de las distintas edades, la vejez, constituye una categoría social y un elemento de identidad de las personas. Si bien la vejez como etapa de la vida está presente en toda sociedad humana, su manifestación es particular y los contenidos y significados que las diferentes sociedades les atribuyen, difieren de una cultura a otra y de un momento histórico a otro. Vale decir, ser persona mayor y vivir la vejez adquirirá una especificidad de acuerdo a la posición que se ocupe dentro de la estructura social, el género, el lugar de residencia y a una serie de características socioeconómicas y políticas. Si observamos la realidad actual de América Latina, nos daremos cuenta que esa diferenciación de funciones en razón de la edad y sus características, son muchas veces un factor de exclusión más que de privilegios y derechos para numerosos hombres y mujeres. En la presente ponencia, se reflexionará críticamente sobre el proceso de envejecer en esta región.

* Trabajo desarrollado en el marco del Proyecto CONICYT-Banco Mundial, Anillo de Ciencias Sociales N° ACS-33: “Observatorio Social del Envejecimiento y la Vejez en Chile”, del cual la autora es investigadora asociada. Esta ponencia se basa en un artículo publicado en la Revista *MAD* N° 14.

** Antropóloga Social, Universidad de Chile. Doctora en Sociología, Universidad del País Vasco, España. Profesora del Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. E-Mail: posorio@uchile.cl

El interés de las ciencias sociales por el envejecimiento responde o es una consecuencia directa del acelerado y acentuado envejecimiento de la población en la actualidad. Ser anciano no es una cuestión exclusiva de nuestros tiempos ni un acontecimiento de las últimas décadas; lo que sí es algo nuevo es la problematización del tema en términos científicos y disciplinarios. No responde, empero, a una necesidad científica o disciplinaria; sino que surge como una necesidad sociopolítica de enfrentar en forma óptima e integral el envejecimiento de la población a nivel mundial, pues en las últimas décadas el envejecimiento se ha tornado un acontecimiento socio-demográfico de relevancia local y mundial. Por lo tanto, la historia de las ciencias sociales nos muestra la estrecha y necesaria relación que se da entre la realidad social y el desarrollo de determinados campos de estudio con relevancia científica, como es en la actualidad el fenómeno del envejecimiento. De la mano va su relevancia científica y su relevancia socio-política.

La problemática de la tercera edad y su situación de exclusión social se encuentra justo en la intersección de cambios sociales clave del siglo XX y comienzos del XXI, pues trasciende hacia una serie de realidades, tales como el mercado de trabajo, el sistema de producción, la seguridad social, los sistemas de pensiones, las reformas en el sistema público de salud, la estructura familiar y el consumo. Cruzado, todo ello, por uno de los fenómenos sociodemográficos más significativos del pasado siglo, como es el aumento en la esperanza de vida y la consiguiente mayor longevidad en hombres y, sobre todo, en mujeres.

Producto de esta conquista del tiempo, la vejez será cada vez menos sinónimo de muerte, muerte biológica, vital. La “muerte social” que acompaña a la vejez en la sociedad actual y en la cultura occidental moderna, es la exclusión y discriminación por razón de la edad. Cuando miramos hacia el mercado laboral esto se ve claramente. Algunos autores han llegado a proponer un cambio en la definición de “trabajador mayor”, de tal forma que rompa con la noción de proximidad a la edad de jubilación, y que se base en una concepción de empleabilidad en relación con el mercado de trabajo y no de marginación. La discriminación por edad constituye una barrera para la participación en el mercado de trabajo y es una forma de exclusión social relacionada con el derecho a un ingreso y la par-

ticipación económica en diferentes instituciones y ámbitos sociales.

Curiosamente después de los 40 años los trabajadores y las trabajadoras ya son considerados “viejos” o “viejas” para seguir participando en él y no a los 60 o 65 años cuando lo establece, en la mayoría de los países, la institución social de la jubilación. Esto nos muestra que se está dejando arbitrariamente a un grupo de edad –la tercera edad– sin ningún papel ni participación social activa y, por lo tanto, excluidos y marginados de la actividad y la esfera pública. Los únicos roles que siguen desempeñando son los de la esfera privada; dentro de la familia siguen siendo padres o madres, algunos esposos, abuelos, etc. A este nivel, la dificultad se presenta en que su estatus como individuo social ha ido desapareciendo (Osorio, 2006). Frente a esta realidad, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) evidencia que, a fines de los noventa, en la región latinoamericana y caribeña, uno de cada cuatro hogares tenía entre sus miembros a una persona de edad avanzada, en los que la mayoría de esas personas mayores vivía en hogares multigeneracionales (CELADE, 2003).

En un contexto de globalización económico-social y la hegemonía ideológica que este representa, nuestras sociedades se han visto enfrentadas a una tendencia de uniformidad cultural y al predominio del individualismo, lo cual no solo se expresa a niveles macro, sino que presenta manifestaciones a nivel cotidiano, bastante claras y significativas para las diferentes generaciones. La modernidad trae consigo cambios que inciden, positiva o negativamente, en el proceso de envejecimiento. Dichos cambios configuran los aspectos y características del contexto y medio social donde se envejece, lo que crea, muchas veces, barreras para la satisfacción de necesidades, la superación de la pobreza, el desarrollo de potencialidades y el desenvolvimiento social.

La población de América Latina y el Caribe está envejeciendo paulatina pero irremediamente. Este proceso se está dando en todos los países, aunque con niveles variables y de forma heterogénea. Se proyecta que la población de 60 años o más se triplicará entre 2000 y 2050. Cuando se habla de envejecimiento demográfico (y disminución de la tasa de natalidad) necesariamente nos encontramos con el envejecimiento general de la población, el envejecimiento de la población activa (se estima que para el año 2050 la mitad de la población de la región tendrá más de 40 años) y

con una creciente longevidad. Frente a ello, hay dos situaciones que se destacan para la realidad latinoamericana.

En primer lugar, el envejecimiento se está dando y se dará en el futuro a un ritmo más rápido de lo que ocurrió históricamente en los países hoy desarrollados. En segundo lugar, se dará en un contexto caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente y aguda inequidad social, un escaso desarrollo institucional, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia la disminución del apoyo familiar producto de la baja fecundidad (Huenchuán y González, 2005). La realidad histórica de América Latina es diferente. Aquí los países más pobres, por su envejecimiento aún incipiente, tienen más tiempo para la acción, pero presentan mayores debilidades institucionales y tienen dificultades para estructurar una visión de largo plazo, sobre todo por las urgencias en la solución de los problemas coyunturales.

Envejecer tiene cara de mujer

Los cambios sociales y demográficos han generado nuevos patrones de vida familiar, social, profesional y personal en las mujeres maduras y nuevas configuraciones y expectativas hacia la vejez en la región. Por ejemplo, ser abuela a edad madura, ser bisabuela en la vejez. Por otra parte, debemos considerar que la vejez no es solo una realidad cronológica, sino también una realidad fuertemente ligada a experiencias en el paso del tiempo. Es, ante todo, una realidad social y experiencial. Las mujeres mayores viven aprendizajes de construcción de identidad constante sobre la base de lo que han sido y de lo que les ha tocado vivir. Son concientes de los cambios en las diferentes etapas vitales, sin negarse como “envejecientes”.

Socioculturalmente hablando, al aproximarnos al fenómeno de la vejez y el envejecimiento, la perspectiva de género resulta relevante no solo como principio estructurador de toda la sociedad humana (Moore, 1996), sino también porque el mundo del envejecimiento es y será principalmente femenino en términos de longevidad y mayores esperanzas de vida. Cada momento histórico y cada particularidad cultural aporta contenidos sociales a la biografía de cada mujer y la acompañan a lo largo de

su proceso de envejecimiento. Esto nos permite comprender cómo desde esa identidad de ser-mujer-envejeciente, se toman decisiones, enfrentando situaciones y definiendo estrategias; en el fondo, viviendo y experimentando transiciones vitales en una constante construcción que da cuenta del envejecimiento como un proceso dinámico y complejo. De tal forma que las mujeres logramos una perspectiva general de nuestro curso de vida, interpretando un pasado, experimentando un presente y proyectando un futuro cada vez más extenso producto de la mayor longevidad.

La feminización del envejecimiento la vemos también en el hecho de que los cuidados durante la vejez recaen en mujeres siendo ellas, dentro de la estructura familiar, las principales cuidadoras: “las aportaciones de las personas ancianas mediante su trabajo gratuito resulta hoy en día tan imperceptible como lo era hace 20 años el trabajo gratuito de las mujeres en el ámbito doméstico y en el del cuidado de otras personas” (Arber y Ginn, 1996: 24). Asimismo, dentro de este segmento de edad, las mujeres son las más pobres: feminización de la pobreza. La incorporación de la mujer al mercado laboral fue el producto de una larga lucha de numerosos colectivos. Ejercer el derecho al trabajo ya es una realidad para un gran porcentaje de mujeres. Sin embargo, esta misma incorporación encierra una serie de discriminaciones y desigualdades. El ingreso es una de ellas. Realidad que muchas veces acentúan la exclusión y la precariedad.

La desigualdad actual en el mercado de trabajo que se deja ver en la diferencia salarial por ejemplo, es un antecedente importante en cuanto a que las desigualdades de género presentes durante la vida laboral suelen proyectarse hacia la jubilación. De tal forma que “la pobreza en la vejez comienza cuando se trabaja a cambio de salarios bajos, y en las mujeres se da una constante histórica en este sentido” (Bazo, 2001: 25). Cuestión preocupante a la hora de percibir la pensión de jubilación pues, si ya sabemos que las cotizaciones de las mujeres suelen ser más irregulares que las de los hombres, por concepto de maternidad, cuidado de hijos o familiares; estas se ven mayormente afectadas por la merma que le significa cotizar por un sueldo más bajo, “al tiempo que las mujeres continúan siendo en su periodo de vida activa un ejército de reserva de mano de obra, se mantiene y perpetúa el sistema de desigualdad entre géneros que culmina en la ancianidad” (Bazo, 2001: 25). Por lo tanto, los mayores des-

niveles económicos se presentan en la vejez de mujeres mayores. Se constata que, dentro de las mujeres, son las ancianas y mujeres que viven solas quienes se encuentran en la escala de ingresos más baja.

En sectores rurales y en algunas zonas del sur de Chile, la jubilación en términos de dejar de trabajar prácticamente no existe. Incluso decir “mujer trabajadora” es redundante. La mujer mayor es, de por sí, trabajadora, lo ha sido desde muy temprana edad, sobre todo fuera del hogar. Otras veces ambas actividades –la doméstica y la laboral– están imbricadas y constituyen un solo estado de mujeres trabajadoras. Para ellas la vejez se asocia a estados de salud, sobre todo a aquel momento de la vida en que llegan las enfermedades que les impiden seguir trabajando en sus labores de artesanas, agricultoras, pescadoras y recolectoras. Producto de la política pública de pensiones asistenciales y de gracia, al cumplir los 65 años, gran parte de estas mujeres comienza a recibir este dinero, que en el fondo no solo significa un ingreso para ellas, sino también, el sustento de toda una familia: sus hijos y nietos (sobre todo, hijos e hijas solteros).

Este hecho es tremendamente significativo y grafica muy bien la situación de las mujeres mayores jefas de hogar en Chile. Las cuales representan el 38,2%, cifra superior a la proporción de mujeres jefas de hogar en otros tramos de edad (en menores de 29 años es de 21,3%, y entre 30 y 59 años es del 22%). Vale decir que, dentro de la precariedad económica que caracteriza la situación de las mujeres mayores, dada la feminización de la pobreza, las mujeres durante la vejez son un verdadero sustento, no solo de cuidados y emocional, sino también económico de sus núcleos familiares.

A pesar de que ellas se han ido ganando espacios, gran parte de las mujeres que envejecen lo hacen desde la invisibilidad y la vulnerabilidad. Las mujeres en nuestra región no envejecen ejerciendo derechos ciudadanos. Desde este punto de vista, la discriminación es una característica que atraviesa la realidad de la vejez femenina. Como sociedad tenemos mucho que hacer al respecto y una gran tarea en el marco de los inicios del siglo XXI.

Envejecer como sinónimo de exclusión

Cuando la problemática de la vejez era competencia –casi exclusiva– de determinadas instituciones públicas o privadas de beneficencia, la construcción social de la tercera edad enmarca los llamados grupos vulnerables. Los individuos más necesitados son considerados frágiles y receptores pasivos de beneficios y asistencia, sin ninguna capacidad o derecho que ejercer. De todas formas, la idea de igualdad está implícita en la de beneficencia-paternalista, pero no la de derecho que deviene de ciudadanía (el ciudadano es aquel que no solo tiene derechos, sino que también los conoce y los ejerce: conciencia ciudadana). Las primeras aproximaciones a la tercera edad han sido aquellas que la perciben y conceptualiza desde la vulnerabilidad, la filantropía y la protección. Este estado de protección de las personas, muchas veces, conlleva discriminación. El argumento de protección hacia las persona mayores encubre un argumento o idea discriminatoria, en cuanto el estado de protección los reduce a sujetos pasivos y solo receptores de beneficios, invalidándonos socialmente y neutralizando su calidad de sujetos de derecho, de ciudadanía. La protección ha marginado a la ancianidad y la ha construido a partir de elementos de discriminación (Osorio, 2006).

La exclusión social de la vejez, en algunas sociedades de la región, responde también al hecho de que los viejos y las viejas se han constituido como sujetos de beneficio que los margina, que no les da un lugar y un rol activo como recurso para el desarrollo y ejercicio de ciudadanía. Una de las características de la sociedad actual, es que es individualista y con una política económica y social que favorece a un sector económicamente productivo por sobre la vejez, las personas ancianas, jubiladas y los económicamente “improductivos” (Walter, 1980). Al jubilar y al llegar a la tercera edad, tanto a hombres y como a mujeres caen en una categoría que no es ni productiva ni propiamente reproductiva en su quehacer cotidiano. La persona mayor en cuanto jubilado, junto con su trabajo, ha perdido su rol y participación social. No es económicamente productivo, por lo tanto, ya no participa activamente ni incide dentro de la esfera pública.

Las personas mayores son, en el sentido sociológico del término, marginadas: están integrando la sociedad pero no participan de ella, solo pue-

den recibir beneficios de esta sin dirigir ni tomar decisiones. Comfort se refiere al fenómeno de la siguiente forma: “se les arrincona como ciudadanos acabados y desprovistos de toda utilidad pública, al mismo tiempo que se les adoctrina para que se aparten del mundo... hasta que la muerte venga por ellos”. (Comfort, 1984: 22)

Si hacemos una proyección hacia el futuro de la vejez, el panorama cambia. Hacia el futuro se perfilan nuevos modelos de vejez: con mayores recursos sociales, culturales, educacionales y financieros que las generaciones precedentes. El contexto sociocultural del envejecimiento ha ido cambiando progresivamente. Las futuras generaciones protagonizarán una vejez diferente. En este contexto, el actual marco de políticas sociales y públicas hacia este sector necesariamente tiene que cambiar, pues el aumento de la población no solo modifica la estructura demográfica, sino que se presentan cambios en el interior de la compleja dinámica social y su estructura. Si bien las cifras son demasiado objetivas, este no es solamente un problema de números. El problema social y político que puede significar para una sociedad envejecida, no considerar a este sector como un importante recurso humano para el desarrollo del país, puede ocasionar considerables problemas al sistema de seguridad social (pensiones, montepíos, jubilaciones, etc.), al sistema de salud y, en general, consecuencias socioeconómicas desfavorables y de exclusión.

Ante ello se propone la figura del Envejecimiento Activo y Productivo, bajo una conjunción de deberes o responsabilidades individuales y sociales y el ejercicio de derechos, para no ser excluido del entorno de la toma de decisiones. El fin es que se generen políticas sociales sobre la base de un paradigma de envejecimiento activo y ciudadano y que provea de los mecanismos necesarios para una real inclusión y participación ciudadana de hombres y mujeres mayores. A nivel individual es tener la certeza de que la vida de uno no es solo sobrevivir. Hay diferentes factores que permite –o dificulta– que la experiencia de la vida en la tercera edad sea significativa. La participación social y la satisfacción consigo mismo, son clave. Es cargarla de significado y sentido para uno mismo y para los demás. Es decir, que aquel significado se traduzca en un compromiso permanente. Durante la tercera edad es importante el reconocimiento y la valoración de la contribución que hacen los viejos y las viejas, tanto en el

ámbito familiar, como comunitario y social. Las instituciones deben ofrecer la oportunidad a las personas mayores de contribuir y participar activamente, de tal forma de no traicionar sus propias capacidades.

Por lo tanto, deberemos replantearnos la pregunta por la tercera edad en los actuales contextos de cambio y experiencias asociadas con el envejecimiento al interior de la nuestras sociedades. Incluso se enfatiza la necesidad de un nuevo contrato social intergeneracional ante el creciente envejecimiento poblacional, por el que las personas mayores sean ciudadanas activas y un recurso de participación social real. Por lo tanto, uno de los desafíos para las generaciones futuras y sus gobiernos es la de promover un nuevo contrato intergeneracional y, para que no peligre la solidaridad y las relaciones entre ellas, las políticas orientadas hacia la superación de la pobreza en la vejez, juegan un rol clave. Incluso, la reducción de la dependencia en la tercera edad, debe ser una labor conjunta entre generaciones (Osorio, 2006).

Finalmente, podemos afirmar que a pesar de los numerosos cambios que se producido en relación al proceso de envejecimiento, la pobreza y la desigualdad son aún realidades que caracterizan la vejez de numerosas personas en América Latina en el siglo XXI. Sabemos que se envejece en determinados contextos socio-históricos y esto no ha sido favorable o inclusivo para las personas de edad. Numerosas sociedades aún invisibilizan la realidad de la vejez, pues tanto hombres como mujeres envejecen en la soledad, la pobreza y el aislamiento.

Bibliografía:

- Arber, S. y J. Ginn (1996) *Relaciones de género y envejecimiento. Enfoque sociológico*. Madrid: Marcea.
- Bazo, M. T. (2001) *La institución social de la jubilación: De la sociedad industrial a la postmodernidad*. Valencia: llibres.
- CELADE (2003) *Las personas mayores en América latina y el Caribe: Diagnóstico sobre la situación y las políticas*. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL.

- Comfort, A. (1984) *Una buena edad: la tercera edad*. Madrid: Debate.
- Huenchuán, S y D. González (2005) *El envejecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL.
- Moore, H. (1996) *Antropología y feminismo*. Madrid: Cátedra.
- Osorio, P. (2006) “Exclusión Generacional: La Tercera Edad”, *Revista MAD*, n° 14, MAD (Magíster en Antropología y Desarrollo), Universidad de Chile, <http://www.revistamad.uchile.cl/14/osorio.pdf> (Fecha de visita: 09/08/07).
- Walter, A. (1980) “The Social Creation of Poverty and Dependency in Old Age”. *Journal of Social Policy* Vol. 9 (1): 49-75.

La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil

Silvana Aparecida Mariano*

Resumen

Puede decirse que actualmente hay un consenso relativo en los estudios sobre la pobreza y la exclusión social en la escena político brasileña, que envuelve la comprensión de que el acceso a los derechos sociales es una condición básica para la ciudadanía. Sin embargo, esto no elimina las divergencias en lo referente a las formas de ese acceso y a las responsabilidades que caben al Estado, a la sociedad y a la familia. Consecuentemente, este sistema de política representa diversos niveles en la consolidación de los derechos sociales.

El trabajo propone una reflexión alrededor del derecho de la política de ayuda social en Brasil, tomando a la familia como la unidad de referencia, para analizar sus implicaciones y problemas pensándose en la ciudadanía desde el punto de vista del individuo como sujeto del derecho. Se defiende que la determinación de establecer los derechos de los beneficios asistenciales como un derecho de la familia contribuye, por lo tanto, a reprivatizar la cuestión social primeramente responsabilizando a la familia y posteriormente el Estado. En consecuencia, es frágil la noción del derecho individual, con las implicaciones deferentes entre hombres y mujeres. Como base empírica de análisis, el estudio recorre el Programa de la Bolsa de la Familia del Gobierno federal brasileño.

* Doctora en Sociología, Universidad Estatal de Campinas-Unicamp. E-Mail: silvanamariano@yahoo.com.br

La ayuda social como un derecho de la ciudadanía y la responsabilidad del Estado

Desde la década de 1990 la política social brasileña ha dado prioridad, en el ámbito de la ayuda social, a los programas de transferencia de la renta. Este es el resultado de un proceso de reorganización institucional de las políticas sociales que causó un impacto directo en la ayuda social, especialmente después de la *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de 1993 (IPEA, 2007). Desde el marco legal de la constitución de 1988 y de la LOAS, la asistencia social brasileña pasa a construir la base del discurso, a partir de la noción del derecho social, el cual es acompañado por el esfuerzo gubernamental en la ampliación de la atención en las tres dimensiones de la “seguridad social”: seguro social, salud y ayuda social. Este proceso queda ilustrado con el aumento de los gastos de la seguridad social en términos del porcentaje con relación al PIB, al compararse el período de 1995 a 2005. En este período, los gastos de la seguridad social crecieron de 9,3% a 12,7% del PIB; sin embargo, la recaudación del Gobierno federal tuvo un crecimiento más representativo que estos porcentajes (IPEA, 2007).

Partiendo de la prioridad que le fue otorgada a la transferencia de la renta en la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), se destaca el Beneficio de los Plazos Continuados (BPC) y el Programa de la Bolsa de la Familia (PBF). El primero, por el volumen de los recursos implicados y por el sólido fundamento jurídico de condición del derecho social que le fue atribuido. El segundo, por el gran número de familias atendidas, sin embargo con valores por debajo de la transferencia de la renta y por un elevado grado de la falta de confiabilidad en cuanto a su permanencia. El BPC representaba, en el presupuesto de 2005, el equivalente al 0,47% del PIB brasileño y la ayuda social general representaba el 0,09% (IPEA, 2007). El PBF disputa este pedazo de los recursos. En este estudio interesa más el PBF por su extensión y por los problemas en él expuestos.

El PBF fue implantado por el Gobierno federal en octubre de 2003, a partir de la reorganización institucional de otros programas menores de transferencia de renta directa, entre ellos, el Programa de la Bolsa de la Escuela. El PBF fue destinado a los pobres y a las familias extremadamente pobres con renta per capita familiar mensual entre R\$60 (sesenta Reales)

y R\$120 (ciento y veinte Reales). En el primer caso, la familia recibe un valor básico de R\$58 más un valor variable de R\$18 para cada niño o adolescente de hasta 15 años, con un límite de hasta 3 niños o adolescentes. Las familias con renta familiar per capita mayor que el intervalo anteriormente expuesto reciben solamente el valor variable, con el mismo límite de hasta 3 niños o adolescentes. Siendo el valor máximo otorgado es R\$112 y el mínimo de R\$18. El programa transfiere en promedio R\$70 a cada familia beneficiada. Según el Banco Mundial, “noventa y cuatro por ciento de los recursos del PBF llegan al cuarenta por ciento de la población más pobre” (Banco Mundial, 2007: 1), lo que muestra eficacia de su focalización¹.

Según los datos del MDS, desde el año de 2006, 11,1 millones de familias son atendidas por el PBF, correspondiendo a 46 millones de personas aproximadamente. De las familias beneficiadas en marzo de 2007 en todo el Brasil 92,1% tenían mujeres como responsables legales del beneficio. Esto corresponde a una orientación explícita del MDS “siguiendo las evidencias vistas de las experiencias de la puesta en práctica de la política social en el Brasil y en el exterior, se indica que las mujeres son más selectivas en los gastos y privilegian las demandas de toda la familia, el MDS recomienda que a la mujer sea elegida como la responsable legal de la familia” (MDS, 2007:59).

El PBF exige de las familias beneficiadas el cumplimiento de las condiciones establecidas en las áreas de la salud y de la educación². Algunos análisis, incluyendo del propio MDS, consideran las condiciones establecidas como una posibilidad de mejor acceso de las familias pobres y extremadamente pobres a los servicios médicos y a la educación (Cohn, 2005). No obstante, con esta contribución significativa se piensa en la existencia de las condiciones establecidas como una vulnerabilidad del derecho social, con discusiones importantes para la situación de las mujeres,

1 “Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo”. Disponível: www.bancomundial.org.br, 22/08/2007.

2 La práctica adoptada en Londrina, local de la investigación de campo, incluye también en el rol de la condicionalidad la participación de “representantes” de la familia en reuniones mensuales de apoyo socio-educativo.

en la medida que el cumplimiento de los requisitos recae una vez más sobre las tareas femeninas.

Algunas investigaciones de institutos nacionales, como por ejemplo el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2006), ha divulgado una disminución de la desigualdad en el Brasil en el período de 2001 a 2004, medido por el coeficiente de *Gini* que fue reducido de 0,593 a 0,569. Puede ser atribuido al PBF una parte de las razones que hacen posible tal reducción, aunque en un grado menor que la contribución del aumento del salario mínimo. Según el IPEA,

Los datos disponibles indican que una parte importante de la disminución en la desigualdad ocurrida en el trienio mencionado (cerca de un 35% de la disminución) se debe a una mejora expresiva en el sistema de la protección social del país. Una gran cantidad de familias pobres pasaron a ser beneficiadas por las transferencias gubernamentales. Las mejoras en la distribución de la rentabilidad del trabajo también habían sido importante. Estas tuvieron fundamentalmente dos orígenes bien definidos (IPEA, 2006:2-3).

A pesar de los análisis optimistas alrededor de las contribuciones del PBF para la reducción de las desigualdades del Brasil y su objetivo en el sentido real de beneficiar a las familias pobres y la mejora de las condiciones nutricionales de las familias (MDS, 2007), se propone en este documento discutir los obstáculos para el avance de la ayuda social en el terreno del derecho social universal. Aunque el PBF toma la pobreza como “una violación de los derechos” (IPEA, 2007:77), este encuentra serios obstáculos para la consolidación en el campo del derecho social, inclusive en la percepción de la población atendida.

Una parte de este obstáculo se expresa en el arreglo legal del PBF, en la medida de que es una ventaja condicionada a la disponibilidad de recursos y a la asignación de presupuesto. Esto hace del PBF un tipo de “sub-derecho social” o, en la lengua de Medeiros, Britto y Soares (2007:9), un “casi-derecho social”; por lo tanto, en esta dirección, no es seguro, en términos jurídicos, que las familias pobres satisfagan los criterios de selección. De esto resulta un carácter transitorio y una alta vulne-

rabilidad de los resultados del programa, dado que está relacionada a la imagen y a los compromisos de un gobierno específico. Puede decirse que “la protección actual del PBF no tiene un origen predominante legal, pero sí político. Una fluctuación en el panorama político, por lo tanto, puede afectar su estabilidad o las futuras expansiones” (Medeiros, Britto y Soares, 2007:10).

Otra parte de estos obstáculos toma la forma en directriz de la “centralidad en la familia”, o en la *matricialidade familiar*, adoptado por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y presente también en el PBF. Según el *Nuevo diccionario Aurelio en lengua portuguesa*, *matri* es un elemento de la composición que significa “madre”. El hecho del documento oficial del PNAS de adoptar la “centralidad en la familia” y la *matricialidade familiar* como sinónimos, ya demuestra que la noción de la familia se encamina a la función socialmente asignada a las mujeres-madres en el cuidado del grupo familiar. Esta directriz, a diferencia de la noción actual, no representa simplemente una opción metodológica de trabajo; sino una política bien seleccionada, un concepto del individuo y, por lo tanto, un concepto del derecho y de la ciudadanía.

La protección como derecho individual o familiar: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil

La protección social, por lo menos desde el origen de la sociedad moderna occidental, encuentra en la familia un amparo para las necesidades de los individuos³. Muchos son los trabajos que apuntan a que la familia fue, tradicionalmente, considerada una base importante para la protección social. Pocos se aproximan al hecho de que las tareas del cuidado están predominante y socialmente destinadas a las mujeres, lo que exige una visión en las relaciones de género para discutir el funcionamiento de los sistemas en la protección social.

Los países que vivenciaron la implantación del estado de bienestar social, como los de Europa Central, también sintieron, por cierto tiem-

3 Philippe Ariès argumenta que en la sociedad medieval la protección a los individuos era garantizada por el linaje o por la comunidad aldeana (Ariès, 1981).

po, cierta reducción de la responsabilidad atribuida a las familias en términos de protección social, lo que significa una reducción de la carga de las responsabilidades de las mujeres. Los países del capitalismo periférico, por su parte, probablemente nunca han sentido esa reorganización de responsabilidades. De cualquier manera, en ambos casos, desde finales de los 70, la familia se redescubre como un agente privado de la protección social.

Este redescubrimiento de la familia es más aguda en los países subdesarrollados, en los cuales la noción del estado de bienestar es precaria, como es el caso de Brasil. En estos casos, las tareas de reproducción social que ya se consideran tareas femeninas, tienden a ser incorporadas y consolidadas en esa dirección, debido a políticas precarias de protección social. Estas políticas, son muchas veces dirigidas a un refuerzo político e ideológico propio de organismos internacionales, como el Banco Mundial que ve en las tareas asumidas por las mujeres una forma potencial de la eficacia de sus proyectos (Demo, 2005). Vale recordar que el Banco Mundial mantiene relaciones con el PBF.

Un efecto práctico de esta orientación está en el criterio de la concesión de las ventajas del PBF, que considera a la familia como unidad de referencia. Este es un concepto del derecho que, si no se contraponen necesariamente, al menos es diferente en la noción clásica del derecho centralizado del individuo. Que la pobreza tiene efectos directos sobre la ciudadanía y que el acceso a los derechos sociales se convierte en una condición para el acceso a los derechos civiles y políticos, parece ser una comprensión recurrente en los estudios y en las discusiones brasileñas, a pesar que no hay consenso. Si relacionamos el derecho social con la protección social, asumimos, en consecuencia, que esto es básico para la ciudadanía. La política nacional de la ayuda social incorpora este concepto (MDS, 2004). Sin embargo, la incorporación del nivel del discurso se distingue, en este como en muchos campos de la creación de los programas y de su ejecución. Se propone, por lo tanto, demostrar que la noción de la “ayuda social como el derecho a la ciudadanía” y la directriz de “centralidad en la familia” instituyen una noción del derecho de la familia que es posicionalmente ambigua.

Durante un período, los estudios estuvieron dirigidos a la preocupación respecto de la responsabilidad de las tareas de la reproducción social de la familia en el ámbito cotidiano de las mujeres; sobre todo, de las mujeres pobres. Se hizo un llamado de alerta a la poca atención que las políticas sociales, especialmente las de asistencia social, destinaban a las familias en cuanto unidad de reproducción, cuidado, protección, conflicto, jerarquía y desigualdad. Se alertaba para exigir más “crédito” a la función jugada por las familias en la protección a los individuos dependientes (Goldani, 2002).

Por otra parte, las autoras también se preocuparon por la dirección que las políticas sociales podrían dar, al incorporar a la familia en su diseño institucional. A esto también se involucraba el impacto que podría producir en la vida de las mujeres, por lo que buscaron poner en evidencia la necesidad de pensar en la institución familiar a partir de sus estructuras internas. En este punto, se consideraba una jerarquía del género, en ocasiones empañada por la visión idealizada de la familia, para dar visibilidad, de la manera crítica, a las funciones familiares jugadas por mujeres (González de la Rocha, 2005).

Según aborda el MDS, la línea de dirección de la centralidad en la familia estima una revalorización de la institución familiar; sin embargo, puede significar “una vuelta a la visión tradicional”. De esta forma “y considerando a la familia como una institución en transformación, las éticas de la atención en la protección especial estima el respeto a la ciudadanía, el reconocimiento del grupo familiar como referencia afectiva y moral y la reorganización de las redes de la reciprocidad social” (MDS, 2004:31). Sin embargo, se observa que sin incorporar, de forma crítica, las relaciones de género como una de las dimensiones de la preocupación del PBF y sin incorporar la noción del derecho social como el derecho del individuo, cualquier proyecto de respeto a la ciudadanía está predestinado a la parcialidad y tiende al refuerzo de sistemas diferenciados, jerárquicos y de desigualdad.

En una cierta medida, las críticas de los estudios feministas fueron absorbidas en la versión oficial de la política nacional de la ayuda social. Según MDS,

Hay que considerar la diversidad socio-cultural de las familias, en la medida en que estas son, muchas veces, movidas por las jerarquías consolidadas y una solidaridad colectiva que redundan en desigualdades y en las opresiones. Siendo así, la política de ayuda social posee un papel fundamental en el proceso de emancipación de estas, en cuanto individuo colectivo (...) Dentro del principio de la universalidad, por lo tanto, se focaliza el mantenimiento y la extensión de los derechos, en consonancia con las demandas y las necesidades particulares expresadas por las familias (MDS, 2004:36).

Si la política incorpora, por lo menos en el nivel literal, una noción crítica de la familia, demuestra la existencia de jerarquías, desigualdades y opresiones en su interior, a pesar de que tal comprensión no se traduzca en acciones de combate a estas estructuras; por otra parte nos deja otra inquietud: ¿cómo articular un “ciudadano colectivo” con el conocimiento leve de la ciudadanía y de los derechos universales, si son estos los conceptos que tienen como referencia el individuo? En la tradición de las sociedades democráticas contemporáneas la ciudadanía es un derecho individual. Si entendemos la ciudadanía en los términos considerados por Marshall (como leyes civiles, políticas y sociales), entonces todos los derechos también son individuales. Ocuparse de los derechos en los términos de derechos individuales es un concepto que se remonta a los ideales del Iluminismo.

Si se asume que hay una relación intrínseca entre la ciudadanía y los derechos, incluyendo los derechos sociales, y si la primera tiene una base filosófica, política e histórica centralizada en el individuo, entonces el derecho también se debe entender como la categoría de la base individual. Es decir, el individuo es el ciudadano que postula los derechos.

La imprecisión conceptual en el uso de la “universalización” y de la “política universalista” en los documentos del MDS, todavía confunde más el debate teórico. Mientras que los estudios sobre el direccionamiento y la universalización se ocupan de los derechos universales como una modalidad del derecho de todos los ciudadanos y de ciudadanas (por lo tanto individuos) sin excepción (Lavinás, 2004); la actual dirección del uso en las agencias oficiales de ayuda social en el Brasil con-

templán una noción de atención a las necesidades de poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema. Dentro de esta perspectiva, podemos deducir que la “lógica de la universalidad” a la que se refiere el MDS, remite a la tentativa de extender los beneficios a todas las familias pobres y extremadamente pobres, adoptando para ello criterios de pobreza con niveles muy bajos de la renta. Se trata de un enfoque de combate a la pobreza; la adopción de este enfoque tiende a disminuir las posibilidades de grandes inversiones que puedan contribuir de manera efectiva al aumento de las condiciones necesarias para la ciudadanía. Finalmente, el enfoque de combate a la pobreza se contrapone a la “lógica da la universalidad”.

La línea de dirección de la “centralidad en la familia como una concepción y la puesta en práctica de las ventajas, de los servicios, de los programas y de los proyectos” (MDS, 2004:27) es una decisión del MDS, mientras que la LOAS todavía funciona con la noción del “derecho del ciudadano”, que, según la interpretación teórica adoptada aquí, es una categoría centralizada en el individuo. Según el mismo MDS, “de acuerdo con el primer artículo de la LOAS, “la ayuda social, el derecho del ciudadano y el deber del Estado, son una política de la Seguridad Social sin contribución, que proporciona los mínimos sociales, encaminados a través de un sistema integrado de la iniciativa pública y de la sociedad, para garantizar la atención a las necesidades básicas” (MDS, 2004:25).

Aquellos que defienden que el adoptar al individuo como la unidad de referencia de los derechos de la ciudadanía, adoptan un concepto individualista de la sociedad que se compromete con los valores liberales. Conviene recordar que el esquema de las actuales políticas “centralizada” de la familia no está produciendo alternativas al liberalismo e inclusive señala, en algunos casos, un retroceso antes que un avance. Realmente no se rechaza el liberalismo; si fuera el caso, substituye al “individuo” por la “familia”. Al contrario, no existe ninguna dificultad en el liberalismo de reservar un lugar para la responsabilidad de las familias para con los individuos, re-privatizando la protección social. En resumen, esto no es una discusión sobre la adopción o la negación del liberalismo, pues tanto la familia como el individuo no son categorías que remitan a pensamientos sociales diferentes. Se entiende con esto que los derechos del individuo,

como por ejemplo las categorías de ciudadanía y democracia⁴, se volvieron un valor social y político universal que sobrepasa las dimensiones del liberalismo.

En la medida en que pensamos en los derechos sociales e individuales como medio de la conquista de la igualdad y de la justicia social, ciertamente estamos alejándonos de los ideales liberales ortodoxos. En el pensamiento liberal existen diversas posiciones alrededor de la noción de la “justicia social”; en los extremos, las posiciones de los liberales ortodoxos se alejan de esta noción.

Alejándose de la línea de la dirección adoptada por el PNAS para sus diversos programas y servicios, con realce para el PBF, defiende que la noción del derecho individual es de relevante importancia para la conquista de la ciudadanía por parte de las parcelas de la población en situaciones vulnerables. A pesar de que el derecho individual tiene su cuna en liberalismo y que sea tan bueno en las supuestas posiciones “progresistas”, existen críticas a esta idea del pensamiento, se asume en este trabajo la defensa de la importancia de esta tradición y de la posibilidad de que la labor de la crítica puede modificar su dirección, de manera que extienda sus bases. Esto era, y continúa siendo, el esfuerzo emprendido por el campo de los pensamientos feministas al defender la modificación de la noción de la ciudadanía, señalando las exclusiones históricas y postulando su extensión para la inclusión de las mujeres y de los otros grupos históricamente excluidos. Con esto se defiende una ciudadanía inclusiva (Mouffe, 1999; Scott, 1999; Butler 1998 y 2003 y Mariano, 2005). Un tratamiento teórico equivalente debe darse al individuo.

Establecer un derecho, sea de la seguridad alimenticia, el acceso a una renta mínima o cualquier otra que sea, teniendo en cuenta el grupo familiar y no los individuos, trae implicaciones directas para la ciudadanía de las mujeres. Las mujeres, a diferencia de los hombres, demoraron en conquistar los derechos a la individualización. Si el proceso de individualización es inherente a las sociedades modernas y es una condición para la conquista de la autonomía y de la ciudadanía, entonces las mujeres estu-

⁴ Sobre las diferencias entre el liberalismo y la democracia, según el conocimiento de que no existe una relación necesaria entre las dos tradiciones, ver Mouffe, Chantal. *La Paradoja democrática*. y (1996). *O regreso do político*.

vieron excluidas de este proceso desde su origen. La lucha para la ciudadanía de las mujeres también exigió la lucha por el reconocimiento de su condición como individuo. Consecuentemente, los análisis feministas se empeñaron, una vez más, en demostrar el carácter abstracto y excluyente de la noción del individuo o del sujeto, en cuanto sujeto masculino, blanco, propietario y heterosexual. Muchos de los estudios estaban, con esto, desconstruyendo la noción de individuo. Pero esta destrucción no tiene como objetivo la eliminación de esta categoría de los conflictos políticos y social; por el contrario, se piensa en su ampliación, como el ejemplo de la batalla teórica y política en el campo del significado de la ciudadanía (Mouffe, 1999; Scott, 1999; Butler 1998 y 2003, Mariano, 2005 y Heilborn, 1993). Como afirma Chantal Mouffe,

Al subrayar la esencia de la idea del pluralismo para la democracia moderna, reconozco la deuda de esta última para con la tradición liberal. Una de mis tesis principales, sin embargo, es que para desarrollar totalmente las potencialidades de los ideales liberales de la libertad individual y de la autonomía personal, necesitamos separar de los otros discursos en los cuales se han articulado y rescatar el liberalismo político de su asociación con el liberalismo económico. Defiendo este, con el objetivo de radicalizar la idea del pluralismo, para transformarlo en una forma de profundizar en la revolución democrática, tenemos que romper con el racionalismo, el individualismo y el universalismo. Solamente en esta condición será posible aprender la multiplicidad de las formas de sometimiento que existan en las relaciones sociales y posibilitar el marco para la autorización de las diversas luchas democráticas en términos del género, de la raza, de la clase, del sexo, del ambiente y de otros factores. Esto no implica el rechazar ninguna idea de la racionalidad, de la individualidad o de la universalidad, pero afirma que ellas son necesariamente plurales, construidas racionalmente y comprometidas con las relaciones de poder (Mouffe, 1996:18-19).

En esta perspectiva, Chantal Mouffe rechaza las concepciones neutras del liberalismo como ciudadanía y de individuo, al mismo tiempo se asume la importancia de las contribuciones liberales. Se trata de una crítica política y un epistemológica al liberalismo. En la misma línea, Joan W. Scott, prometió la desconstrucción de las categorías de los universales del liberalismo para poner en evidencia sus paradojas, también reconoce la deuda de la parcela del feminismo con el pensamiento liberal, especialmente en lo que respecta al estado del individuo y de la ciudadanía. Por lo tanto, la ciudadanía de las mujeres es paradójica y el “actuar femenino (...) es compaginado por los discursos del individualismo universal (con su teoría de los derechos y de la ciudadanía) que evoca la ‘diferencia sexual’ para justificar la exclusión de la mujer” (Scott, 2002:45-6).

Para Chantal Mouffe y Joan W. Scott la relación entre el liberalismo y el feminismo es contradictoria, con un acercamiento histórico y conflictos permanente. Como afirma Scott,

No niego que el feminismo –por lo menos cuando luchó para los derechos de la mujer– fue creado por el discurso del individualismo liberal, ni que dependió del liberalismo para existir; no tenía (ni tiene) como desconocer estos hechos. Lo que pretendo es acentuar el carácter permanentemente e insoluble de una relación de conflicto constante, a pesar de estar sometido a las transformaciones sucesivas. El feminismo no es el producto de operaciones benignas y progresivas del individualismo liberal, sino un síntoma de sus contradicciones. Las reformas, como el derecho al voto para las mujeres, pueden haber transferido para otros dominios las contradicciones. Estas, sin embargo, no han desaparecido, y por lo tanto todavía existe el feminismo (Scott, 2002:48).

Con el contrato sexual el individuo masculino, como en las otras categorías dominantes, es supuestamente universalizado. Sin embargo, como destaca Chantal Mouffe, “el universalismo no se rechaza, pero particularizado; lo que es necesario un nuevo tipo de unión entre lo universal y lo particular” (Mouffe, 1996:27).

Vale destacar que el liberalismo no fue la única fuente de inspiración y de la tensión para el feminismo. Pero cuando nos interesa la discusión sobre los derechos individuales, se debe a que en esa tradición encontra-

mos los elementos para la discusión. También es básico observar que los derechos individuales no son la única posibilidad de teorizar en las desigualdades y, dentro de ellas, las desigualdades de género. En esta dirección, la tradición del pensamiento marxista construyó una base teórica de grande importancia para el análisis de desigualdades sociales, tradición esta que también mereció la crítica de las feministas marxistas (Moraes, 2000).

De acuerdo con Maria Lygia Quartim de Moraes,

El feminismo contemporáneo estimuló lo que podríamos llamar una perspectiva feminista del análisis que, especialmente en su fuente marxista, ayudó a entender las complejas dimensiones de un mundo donde la distribución del poder obedece a las jerarquías sexuales y de las clases sociales (Moraes, 1998: 100).

Proponiendo mejoras para el marxismo, la autora defiende que “no es posible reducir la opresión de la mujer en una única dimensión, como formulara Engels, ni mismo considerándola como símbolo de la opresión general, como afirmara Marx en sus primeras escrituras” (Moraes, 2000: 91). Sin embargo, considerando que las políticas nacionales de la ayuda social y del PBF apoyan sus premisas, objetivos y líneas de dirección en el conocimiento de la ciudadanía y del derecho social, en este campo de discusión se impone para este estudio la discusión de la relación entre la mujer y el individuo como algo primordial.

Se entiende, por lo tanto, que el abandono de la noción individual no es una buena estrategia política para las mujeres. Interesa más la ciudadanía de las mujeres (que todavía es incompleta, como la de muchos otros grupos sociales en situación de desventaja) que ellas sean reconocidas como individuo y no simplemente en la incorporación de un grupo familiar, en el papel de ama-de-casa, de madre y de esposa. La negación del derecho individual en defensa del derecho de la familia, como presupone establecer la práctica del Programa de la Bolsa de la Familia, pudo representar un refuerzo de la prisión de la mujer en los papeles privados, domésticos y reproductivos, observándola a partir de sus funciones reproductivas y dejar de lado las conquistas de su reconocimiento como ciudadana.

Hablando de otra manera, se defiende que la noción del derecho individual es la base necesaria para la conquista del estatus de la ciudadanía y la negación del individuo que causa daños para la situación social de las mujeres. La dependencia y la subordinación femenina se asocian a la negación de la individualización de la mujer.

La adopción de un “nuevo” discurso por parte de estos programas de asistencia en el Brasil –centrado en la familia–, con énfasis en el Programa de la Bolsa de la Familia, no representó ningún cambio en la forma de funcionamiento y de atención del público beneficiado de esta ayuda social. Son las mujeres que continúan abogando por las ventajas y frecuentando las actividades obligatorias. Estas mujeres son atendidas a partir de sus necesidades como ama-de-casa, madres y esposas. Aquel individuo presente en la acción es suplantado por la función social asumida “natural”, dado que no es discutida y cuestionada. En otras palabras, ese individuo-mujer es centralizada en la maternidad. Desvincular a la mujer y a la maternidad, como consideran los análisis feministas, es también una forma de pensar en la descentralización del individuo.

Las mujeres beneficiarias del PBF, atendidas en de Londrina/PR, en el sur del Brasil, perciben esta tensión entre el “derecho de la familia” y el “derecho del individuo”. Lógicamente no formulan esta pregunta en términos sociológicos, técnicos o legales. No obstante demuestran con frecuencia cierta resistencia: ¿se preguntan, por ejemplo, por qué la familia que tiene un hijo, otra que tiene tres, otra que tiene cinco, todas reciben valores iguales? Es decir, ¿porqué las familias con diversos miembros reciben eventualmente el mismo valor? Es una práctica ilegible. Según la lógica, quien tiene, por ejemplo, seis niños, tendrían que recibir un valor superior a quienes tienen tres niños. Están defendiendo implícitamente que el derecho sea del individuo y no de la familia.

La defensa en el nivel de político nacional de la discusión de que los derechos sociales, o parte de ellos, están en la familia y no en el individuo; así se compromete la aspiración de la universalización de los derechos, presente en la LOAS. No es posible hablar de la universalización de los derechos si estos no son individuales. Un derecho que no es individual por definición, no puede ser indistintamente disfrutado por todos, pues dependerá siempre de las condiciones de una unidad colectiva (como la familia) que

pueda justificar la necesidad, para solo entonces tener acceso a determinado derecho. En este momento salimos del terreno del derecho para el terreno de la necesidad. La existencia apropiada de los derechos sociales de la familia (y no del individuo) encierra una política estratégica en la reducción de las posibles beneficios ofrecidos por el poder público y de imputación de la responsabilidad de los grupos familiares, para con esas personas dependientes; lo que consolida la práctica dirigida a los principios de la necesidad. Esta estrategia política, sin embargo, es difundida en términos de opción metodológica, de forma que la técnica enmascara la dimensión política que esta presente en estos programas, como es el ejemplo del PBF.

Bibliografía:

- Ariès, Philippe (1981). *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- Banco Mundial (2007). Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo, 22 de agosto. www.bancomundial.org.br.
- Butler, Judith. “Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do ‘pós-modernismo’”. *Cadernos Pagu*, N.º 11: 11-42, 1998.
- _____. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Cohn, Amélia. Para além da justiça distributiva (2006). *Observatório da Cidadania*, 2005, Rio de Janeiro: 49-55. Disponible http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroc-2005_bra.pdf. Visita a lo sitio: 02/08/2006.
- Demo, Pedro (2005). *Dureza: pobreza política de mulheres pobres*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Goldani, Ana Maria (2002). “Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção”. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.19, N.º 1: 29-48, jan./jun.
- González De La Rocha, Mercedes. Familias y política social en México: El caso de oportunidades. CEPAL, 2005. 33 p. Disponible en: www.eclac.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Mercedes_Gdela-Rocha.pdf. Visita a lo sitio: 10/04/2007.

- Heilborn, Maria Luiza (1993). Gênero e Hierarquia: a costela de Adão revisitada. *Estudos Feministas*, vol. 1, N.º 1.
- Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (2006). A queda recente da desigualdade no Brasil. Nota Técnica. Brasília: IPEA.
- IPEA (2007). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Edição Especial, N.º 13, Brasília: IPEA: 377.
- Lavinas, Lena (2004). Universalizando direitos. Observatório da Cidadania. http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2004_bra.pdf. Visita a lo sitio: 29/11/2006.
- Mariano, Silvana Aparecida (2005). O sujeito do feminismo e o pós-estruturalismo. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 13(3): 483-505.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília/DF, nov.
- _____. (2007). *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília/DF, março.
- Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana e Soares, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1283, junho 2007: 33.
- Moraes, Maria Lygia Quartim de (1998). Usos e limites da categoria gênero. *Cadernos Pagu*, N.º 11: 99-105.
- _____. (2000). Marxismo e feminismo: afinidades e diferenças. *Crítica Marxista*, N.º 11: 89-97.
- Mouffe, Chantal (1996). O regresso do político. Lisboa: Gradativa.
- _____. (1999). “Feminismo, cidadania e política democrática radical”. *Debate Feminista*. São Paulo: Cia. Melhoramentos, Edição Especial (Cidadania e Feminismo): 29-47.
- _____. *La Paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2000.
- Scott, Joan W. (1999) “Igualdade versus diferença: os usos da teoria pós-estruturalista”. *Debate Feminista*, São Paulo: Cia. Melhoramentos, Edição Especial (Cidadania e Feminismo): 203-222.
- _____. (2002). A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem. Florianópolis: Editora Mulheres.

Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino*

Clara Craviotti**

Resumen

En Argentina, así como en otros países latinoamericanos, se verifica la conformación de agentes productivos agrarios sin antecedentes previos en la actividad agropecuaria; rasgo que da cuenta de una creciente interrelación rural-urbana, así como del incremento de la heterogeneidad social agraria. En efecto, este conjunto de “nuevos agentes” engloba situaciones de búsqueda de alternativas de inversión, o bien de revalorización de aspectos vinculados al “estilo de vida”, así como también orientadas a la generación de ingresos necesarios para el sustento familiar. La presente ponencia se centra en este último grupo de agentes: sujetos sociales vulnerables que, sobre la base del control de un capital relativamente reducido, encaran “microemprendimientos” de base agropecuaria orientados al mercado.

Teniendo en cuenta que este tipo de situaciones de ingreso a la actividad agraria puede darse de manera autónoma o bien favorecidas por apoyos institucionales, el análisis apunta a identificar los enfoques adoptados por distintos programas estatales vigentes actualmente en la Argentina.

* Esta ponencia se inscribe en el marco del PICT 38175 “La incorporación a la producción agropecuaria de sujetos en situación de vulnerabilidad social. Trayectorias y modalidades de inserción”, financiado por la ANPCyT.

** Investigadora del CONICET en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires y profesora de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios (FLACSO-Argentina). Dirección postal: Av. Córdoba 2122, 2º Piso, Of. 211 (1120), Buenos Aires. Correo electrónico: ccraviotti@yahoo.com

Para ello se reflexiona acerca de las perspectivas sobre la vulnerabilidad social presentes en sus estrategias y sobre las redefiniciones que estas experimentaron en los últimos años. Luego se considera, específicamente, la medida en que dichos programas incorporan la problemática de sujetos sociales vulnerables que inician la actividad agraria.

Introducción

Distintos trabajos producidos recientemente en Argentina y en otros contextos sociales, dan cuenta de la creciente interrelación rural-urbana, fenómeno que se expresa en la diversificación del empleo en las áreas rurales, la pluriactividad de los productores agropecuarios y sus familias –la combinación de la actividad agropecuaria con otras actividades– y una mayor integración entre los mercados de trabajo urbanos y rurales, lo que deja de lado su tradicional fragmentación.

Un aspecto que también da cuenta de la interrelación rural-urbana y comparativamente menos abordado por los investigadores, es la conformación de nuevos agentes productivos agrarios, situación que se enraíza en los cambios de las condiciones macro-económicas y en los procesos de reestructuración experimentados por los mercados de trabajo, así como en factores de índole micro, tales como el ciclo de vida de las familias y las expectativas y motivaciones de sus miembros¹.

En Argentina, este fenómeno se produce en un contexto en el que la producción agroalimentaria ha experimentado fuertes procesos de reestructuración durante la década de los 90; con cambio tecnológico, aumento de escalas productivas y recrudescimiento de la competencia interempresaria, lo que provoca una marcada disminución de las explotaciones agropecuarias y de la población ocupada en actividades agrarias. Sin

1 La heterogeneidad de situaciones que abarca esta categoría de “nuevos agentes”, obedece a que engloba inversionistas que buscan diversificar su cartera de inversiones y sujetos que incursionan en la actividad agraria a partir de consideraciones ligadas al *hobby* o al estilo de vida, así como a sujetos expulsados del mercado laboral que la visualizan como mecanismo de sustentación de sus familias. (Craviotti, 2006).

embargo, mirado desde el ángulo del mercado de trabajo, las persistentes tasas de desempleo urbano “empujaron” la búsqueda de otras alternativas ocupacionales, incluyendo la producción agropecuaria con vistas al autoconsumo, generando situaciones de “refugio” en el sector (Radonich y Steimbregger, 1997).

Dadas ciertas barreras al acceso para el inicio de la actividad agropecuaria, particularmente en el caso de sujetos sociales vulnerables –nos referimos entre otras, a la necesidad de contar con alguna forma de acceso a la tierra– es posible pensar que el desarrollo de esta actividad resulta de un conjunto de elementos favorecedores, entre los que destaca la red de relaciones establecidas, ya sea tipo formal como informal. Estas pueden viabilizar el acceso a recursos tangibles –bienes, instalaciones, lugares– como intangibles –información, conocimientos, avales– En este sentido se menciona la importancia de la vinculación con programas sociales como condición para la viabilidad de las iniciativas de autoempleo (Merlinsky, 1997).

Se justifica así el análisis de la estrategia de estos programas para entender en qué medida los parámetros establecidos (en tanto “reglas de juego”), condicionan las alternativas potencialmente disponibles por estos sujetos². Para ello se reflexiona acerca de las diferentes perspectivas sobre la vulnerabilidad social, presentes en dichas estrategias y sobre las redefiniciones que estas experimentaron en los últimos años. Luego se considera específicamente la medida en que dichos programas incorporan la problemática de los “nuevos agentes” en la actividad agraria, a partir del análisis de material secundario y entrevistas en profundidad a técnicos de programas representativos, realizadas en el marco de la investigación.

Enfoques teóricos sobre la vulnerabilidad social

Desde las Ciencias Sociales, la noción de vulnerabilidad surge no solo en función de preocupaciones teóricas, sino íntimamente conectada con la

2 Esto independientemente que su aplicación concreta, a partir de las visiones de los técnicos y su interfase con los requerimientos de los beneficiarios, sin duda generan redefiniciones de estos parámetros.

idea de poder identificar los mecanismos adecuados para paliarla. En los países capitalistas avanzados, particularmente los europeos, la noción es planteada en el contexto del debate en torno a la exclusión social y se manifiesta con singular fuerza en los noventa, a partir de la toma de conciencia de los efectos adversos en los mercados de trabajo, producidos por las medidas adoptadas para asegurar la competitividad en un contexto cada vez más globalizado. Mientras, inicialmente, el concepto de exclusión surge con un uso restringido, refiriendo a aquellos que eran considerados “inadaptados sociales” (Saith, 2001: 3), luego se amplía para denotar situaciones abarcativas de vastos segmentos poblacionales, que daban lugar a un nuevo planteamiento de la “cuestión social”.

A diferencia de los estudios sobre pobreza, por lo general centrados en aspectos *distributivos* –la carencia de determinados recursos a nivel del individuo o el hogar, como unidades independientes unas de otras–, aquellos preocupados por la exclusión social privilegian aspectos *relacionales*. Ello es atribuido a las diferentes tradiciones intelectuales que influyen en ambos tipos de estudios: la anglosajona, más inclinada a una visión liberal de la sociedad, está presente en los aportes clásicos sobre pobreza, mientras que los centrados en la exclusión se enmarcan en la tradición francesa, que enfatiza los derechos y obligaciones recíprocas que vinculan a los individuos entre sí y son el sustrato de todo orden social (Saith, 2001: 11).

En ese marco, el concepto de exclusión se ha constituido en la llave para reexaminar diversas dimensiones de la sociedad contemporánea (Saraví, 2006). Tal como señala Estivill (2003), permitió relanzar un debate que, en las últimas tres décadas, parecía relativamente estancado. Sin embargo, se trata de una categoría que parece dotada de una capacidad omniexplicativa; por ese motivo sus críticos la consideran desprovista de rigor conceptual (Karsz, 2004).

Diversos trabajos alertan sobre los riesgos de un enfoque que fácilmente puede derivar en visiones dualistas, en las que “todo se presenta como si no hubiera ningún principio activo, ningún generador” (Karsz, 2004: 176). En realidad, la exclusión atañe a personas que están fuera de una sociedad de la que, al mismo tiempo, forman necesariamente parte: intentan vivir o por lo menos sobrevivir en las condiciones de esa sociedad,

movilizar recursos existentes, desarrollar estrategias diversas. Estrictamente hablando están, no fuera de la sociedad, sino fuera de ciertos circuitos, de ciertas prácticas, ya no son de la incumbencia de ciertas instituciones por lo mismo que incumben a otras.

Teniendo en cuenta las trampas de la noción de exclusión, Castel (2004) propone reservarla para ciertas categorías específicas: para denotar situaciones en las que se verifica un alejamiento completo de la comunidad (por deportación, destierro o matanza) o bien en la que se construyen espacios cerrados en el seno de la comunidad, pero separados de esta. Una tercera modalidad sería aquella en la que las personas gozan de un estatus especial que les permite coexistir en comunidad, pero que las priva de ciertos derechos y de la participación en determinadas actividades sociales. Si se admiten estos criterios, ello significa que la mayoría de las situaciones calificadas hoy como exclusión corresponden a una lógica completamente distinta, la de la vulnerabilidad, generada por la degradación de las relaciones de trabajo y de las protecciones asignadas al trabajo.

La premisa de este autor es que existe una fuerte correlación entre el lugar ocupado en la división social del trabajo y la participación en redes de sociabilidad y sistemas de protección social. Es conocida su identificación de diferentes “zonas” (la de la integración, la de la exclusión o “desafiliación”, como prefiere llamarla, y la de la vulnerabilidad, como zona intermedia, inestable). Hablar de desafiliación significa, desde su punto de vista, trazar un recorrido, buscar las relaciones entre la situación en la que se está y aquella de la que se viene, vincular lo que sucede en las periferias y lo que llega al centro. La zona de vulnerabilidad ocupa una situación estratégica: reducida o controlada, permite la estabilidad de la estructura social abierta que, en general, alimenta turbulencias. Es en las zonas grises y difusas de la vulnerabilidad donde deben concentrarse los esfuerzos de investigación de los sociólogos (Castel, 1997).

Se trata entonces de profundizar el análisis en aquellas situaciones de vulnerabilidad que pueden desencadenar procesos de acumulación de desventajas. Las implicaciones para la política pública son relevantes, en la medida que llama a poner el foco de atención sobre situaciones de riesgo antes que en los resultados y a desarrollar un abordaje multidimensional y preventivo (Saraví, 2006).

La génesis del enfoque en los países desarrollados, junto con su énfasis en el trabajo asalariado formal como principal mecanismo de integración social, ha llevado a que sea considerado de difícil aplicación en los países en desarrollo, dada la importancia de las ocupaciones informales y precarias. En este sentido, los estudios sobre la marginalidad que florecieron en los años sesenta y setenta en la región, destacaban en su versión histórico-estructural que la presencia de un volumen significativo de mano de obra con inserción marginal no se correspondía con un estadio de desarrollo del capitalismo dependiente sino que, por el contrario, era “característica de la forma en que este se establece y mantiene” (Murmis, 1969: 414)³. Surge entonces la necesidad de considerar la peculiar situación de estas sociedades en términos de su evolución y de los dispositivos de integración diseñados. Como señala Saraví (2006), el desafío consiste en poder diferenciar la figura del fondo, es decir, las especificidades de la exclusión social en un escenario que tradicionalmente se ha caracterizado por una marcada pobreza y desigualdad, la extendida precariedad laboral, y una ciudadanía limitada.

Si para Saith el beneficio principal del concepto de exclusión en los países en desarrollo fue que permitió reabrir viejos debates y discusiones sobre la pobreza al introducir la preocupación por sus causas, para Saraví en el caso latinoamericano se trata no ya de una nueva forma de enfocar los problemas sino de un “endurecimiento” de la estructura social, en el que la pobreza es asumida por los propios pobres y también por el Estado. Este diseña y aplica políticas no para superar la pobreza, sino para convivir con ella, por lo que esta se ha “institucionalizado”: las diferencias generadas desde las propias instituciones estatales para acceder a distinto tipo de apoyos dan lugar a una especie de “ciudadanía de segunda clase” (Roberts, 2006).

Katzman y otros (1999) refiriéndose a las posibilidades de extender el concepto de exclusión, formulado en el contexto europeo, al ámbito latinoamericano, consideran que la integración social puede describirse como un proceso multifiliatorio; en el que ningún lazo social tiene la fuer-

3 No nos detendremos aquí en otras interpretaciones, de índole culturalista de la marginalidad, como es el caso de la “cultura de la pobreza”

za que en otros contextos adquiere la relación salarial, los derechos sociales, o incluso la participación en el mercado, pero existen otros muchos lazos sociales más débiles que brindan un sentido de pertenencia. Retomando estas ideas, Pizarro (2001: 12) indica que las políticas aperturistas, de privatización y desregulación adoptadas en los noventa, conformaron un “evento económico-social traumático” que impactó profundamente sobre distintas dimensiones de los hogares. El concepto de vulnerabilidad parece ser el más apropiado para captar esa mayor exposición a riesgos, experimentada por una gran masa de habitantes en América Latina.

Esta visión, presente en una corriente de estudios vinculados a organismos internacionales, se apoya fuertemente en el trabajo de Moser (1998), que conecta vulnerabilidad con “activos”, introduciendo así un giro en el abordaje de la cuestión. Esta perspectiva subraya que la mayor debilidad objetiva de los hogares pobres para enfrentar las crisis económicas, puede ser contrarrestada con una adecuada gestión de los recursos internos y externos a los que acceden (fundamentalmente los vinculados a redes sociales). De allí surge una clara implicancia en términos de políticas: la necesidad de un diagnóstico abarcativo de los activos –más que de los pasivos– y de diseñar medidas que permitan un uso adecuado de los mismos.

A pesar de las evidentes similitudes de la terminología, creemos que este enfoque se distancia de la tradición francesa de análisis de la exclusión, con su énfasis en los aspectos derivados del funcionamiento del sistema social. Probablemente el interés por esta aproximación radique en que ofrece ideas acerca de cómo abordar la vulnerabilidad desde programas ad-hoc, sin forzar transformaciones de mayor alcance. Varios autores, a pesar de adoptarlo, indican que los recursos que poseen las familias dependen de las estructuras de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y la sociedad (Katzman y otros, 1999; Pizarro, 2001). Una vez identificada la problemática de la vulnerabilidad, la respuesta no puede detenerse meramente en identificar los “activos” y sus usos, sino que debe abordar las lógicas de producción y distribución de dichos activos.

Con estas precisiones, creemos que la noción de vulnerabilidad presenta potencialidades respecto de la pobreza, en tanto invita a un abordaje multidimensional y procesual, en el que se evalúen los factores de dis-

tinta índole (micro, meso y macro) que conducen a ella. Asimismo, permite incorporar sectores no necesariamente pobres, pero expuestos a procesos de desintegración y exclusión.

Vulnerabilidad, programas sociales y de desarrollo rural en Argentina

Como señala Roberts (2006) en referencia a América Latina en su conjunto, en el período de industrialización por sustitución de importaciones, que también se caracterizó por una rápida urbanización, la pobreza fue percibida como un problema que podía ser resuelto, fundamentalmente a través de la creación del empleo formal y de la expansión universal de los programas de seguridad social. El modelo logró distintos niveles de desarrollo según los países. Argentina, al ser un país de industrialización temprana y con escasez de mano de obra, mostró una situación diferente a la mayoría de los países latinoamericanos, por su mercado de trabajo fuertemente institucionalizado y apoyado en una legislación laboral protectora.⁴

Las políticas neoliberales adoptadas a partir de mediados de los 70 y fundamentalmente en los 90; afectaron, sin embargo, las bases mismas del sistema integrador, al alterar las características del mercado de trabajo y el edificio de participación y protección social construido sobre este. En ese marco, los programas focalizados pasaron a ser el principal mecanismo para enfrentar la pobreza, no obstante, algunos de sus ejecutores remarcaban la necesidad de combinar estos programas con políticas de alcance universal (Carpio y Novacovsky, 1997). Una característica de esta etapa es la multiplicación de los instrumentos de atención, enmarcados en programas ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, pero también por la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), en el caso de los sujetos sociales agrarios.

En este último caso, los primeros instrumentos cobraron forma con

⁴ Esta es una aproximación general que debe matizarse, considerando que ciertas actividades –como la construcción, el servicio doméstico y la actividad agraria– tradicionalmente se han caracterizado por relaciones laborales precarias y menor presencia relativa de instituciones regulatorias.

la restauración democrática (fines de 1983) y más definidamente en los noventa. Se pusieron en marcha distintos programas de desarrollo rural orientados a diferentes tipos de productores; no solo pequeños productores en situación de pobreza, sino también productores medianos descapitalizados. La mayoría de ellos están vigentes actualmente; algunos se centran en la asistencia técnica y la promoción de la organización, mientras que otros se plantean una estrategia más abarcativa, que incorpora el financiamiento de inversiones y/o capital operativo a través de créditos o subsidios.

Una característica de las políticas hacia la pobreza rural es que han sido pensadas más en función del sector agropecuario como tal que desde las políticas sociales (Forni, 2002). La estrategia adoptada por estos programas en los noventa enfatizó la transferencia de recursos destinados a la producción, sea con vistas al mercado o al autoconsumo, como mecanismo que en el mediano plazo permitiría una mejora de los ingresos percibidos, procurando así diferenciarse de la estrategia adoptada por los programas de Desarrollo Social, centrados en paliar necesidades inmediatas de las familias, a través de la provisión de bienes básicos o la transferencia de aportes monetarios.

Estos programas procuran potenciar el recurso comparativamente más abundante en estos hogares: el trabajo de sus integrantes, así como las relaciones sociales construidas. En estos puntos son de alguna manera coherentes con el enfoque de vulnerabilidad y activos desarrollado anteriormente. También son tributarios de las nociones de empoderamiento de categorías sociales desfavorecidas, al fomentar su asociatividad y organización. En el caso de los estratos más pobres, el énfasis en el desarrollo del autoconsumo con vistas a lograr la seguridad alimentaria supone, desde otro ángulo, una desmercantilización; al sustraer la satisfacción de ciertas necesidades de los intercambios mercantiles, procurando disminuir la dependencia de estos agentes respecto de los ingresos monetarios y del trabajo asalariado extrapredial como mecanismo para su obtención.

Para algunos analistas, la puesta en marcha de programas de desarrollo rural resultaba contradictoria con la política económica implementada en los noventa, caracterizada por la desregulación, la apertura y una virtual ausencia de políticas sectoriales. No solo no conducían a transfor-

maciones estructurales (Manzanal, 2000), sino que en la práctica operaban como un instrumento de exclusión antes que de inclusión; porque frente a situaciones de carencias generalizadas, eran más los potenciales beneficiarios que quedaban fuera de su alcance que los que efectivamente lograban responder a los criterios de focalización establecidos (De Dios, 1996). Otros autores en cambio, destacaban la ambigüedad de programas que si bien estaban focalizados en capas en desintegración o en riesgo de llegar a ella, incluían elementos paliativos y otros desarrollistas (Murmis, 1998). Los propios instrumentos empleados, admiten una doble lectura y pueden servir a objetivos distintos, particularmente en ausencia de una estrategia general que los contenga.

A partir de la profunda crisis que acompañó la salida de la política de convertibilidad monetaria a principios del 2002, varios de estos programas se mantienen, aunque introdujeron cambios operativos. Al apoyo a proyectos “productivos” sumaron nuevos instrumentos orientados a la mejora de la calidad de vida en el medio rural⁵. Al mismo tiempo, programas iniciados en esta etapa desde el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo procuran superar el “asistencialismo”, a menudo criticado por sus detractores, fomentando el autoempleo de los sujetos sociales vulnerables a través del financiamiento de proyectos productivos y de servicios y su acompañamiento técnico. Comparativamente con los grandes centros urbanos, estos programas encuentran mayor facilidad para desarrollar iniciativas de esta índole en las pequeñas localidades, ya que al coincidir el lugar de trabajo con el de residencia, resulta más fácil vincular a los beneficiarios entre sí. Es por ello que en la práctica se constata la extensión de su cobertura a estos ámbitos.

En la etapa de la posconvertibilidad puede hablarse de un proceso de “desdiferenciación” o convergencia entre los programas estatales, que no solo se constata en los instrumentos empleados, sino también en las estrategias que los sustentan. Las ideas-fuerza son las nociones de territorio y desarrollo local, en algunos casos articuladas con la de economía social. Este abordaje es presentado como una visión superadora, aunque existen rasgos que indican una solución de continuidad con elementos propios de

5 A través del equipamiento del hogar rural y el acceso a fuentes de energía, entre otros.

los programas iniciados en los noventa —sería el caso de la descentralización y la participación, que no siempre lograron difundirse en la práctica—⁶. El cuestionamiento de otros rasgos, como la focalización, no ha dado lugar aún a iniciativas diferenciales.

Algunos ejemplos permitirán ilustrar los nuevos planteamientos adoptados por los programas⁷. El Programa Social Agropecuario fue iniciado en 1993 por la SAGPyA y tenía como objetivos contribuir al incremento de los ingresos en los hogares de los pequeños productores y promover su participación y organización. Para ello, los beneficiarios debían conformarse en grupos y formular proyectos, con el requerimiento de un número mínimo de miembros. A su vez, el establecimiento de montos máximos de financiamiento por grupo, en la práctica funcionaba como tope a la cantidad de integrantes.

Diez años después, en el marco de una nueva gestión, el discurso del programa alude a la adopción de un enfoque socioterritorial que

apuesta a la conformación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, indígenas y de trabajadores rurales como las unidades básicas de trabajo, procurando sujetos con capacidad para ejercer plenamente de sus derechos, es decir, apuntando a la sociedad civil organizada como motor de las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas (...) El socioterritorio tiene tres características fundamentales: la democracia interna como mecanismo de toma de decisiones, la conformación de cadenas productivas protagonizadas por el sector y la generación de acciones que tiendan a abarcar problemáticas estructurales (tierra, agua, soberanía alimentaria, comercialización, salud, educación). (Noticias PSA N.º 1).

Junto a ello, el Programa incorpora nuevas modalidades de asistencia técnica a través de equipos interdisciplinarios, con áreas de influencia delimitadas geográficamente. Se redireccionan algunos instrumentos de

6 Enfatizando los elementos de continuidad antes que de ruptura, el Banco Mundial (De Ferranti y otros, 2005) indica que el enfoque territorial puede ser visto como un esfuerzo por expandir el enfoque de los fondos sociales para involucrar a un rango más amplio de actores.

7 Debido a la extensión de la ponencia, necesariamente se abordan aspectos generales de los programas.

apoyo con vistas a fortalecer las organizaciones de pequeños productores y se eliminan los topes para el financiamiento de los grupos para posibilitar proyectos de mayor alcance, si bien se mantienen –con montos actualizados– los topes por familia.

La evolución del Programa Prohuerta registra puntos en común. Ejecutado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, fue formulado a principios de 1990; en momentos en que Argentina atravesaba una crisis hiperinflacionaria, apoyando la autoproducción de alimentos frescos y la diversificación de la alimentación de sectores socialmente vulnerables. Los instrumentos previstos eran la asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a grupos comunitarios y escuelas en áreas críticas, ubicados en áreas urbanas y rurales.

En su etapa más reciente, el Programa se plantea

la necesidad de apoyar e impulsar las experiencias que integran el nivel de base centrado en el autoconsumo con un segundo nivel que promueva experiencias productivas, que apunten a generar un excedente y a organizar un circuito de comercialización alternativo, basados en una agricultura de proximidad que conecte de manera directa al productor y al consumidor, ofreciendo una mercadería de calidad, sustentada en los principios de la producción orgánica y de la economía social⁸.

Se promueve no solo el aumento de la cantidad y la calidad de la producción, sino también la consolidación de procesos de organización social y consenso, a fin de mejorar el desarrollo de las comunidades. En ese marco, la consideración de los ámbitos locales cobra un lugar central.

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, puesto en marcha en 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social, es, desde el punto de vista cronológico el más reciente de los programas analizados. El programa se plantea “promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local [y] fortalecer a or-

8 Discurso del Coordinador Nacional del Programa. Fuente: www.inta.gov.ar, consulta del 2/07/07.

ganizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes” (Resolución 1375/04 del Ministerio de Desarrollo Social). En la base de este enfoque encontramos la recuperación del trabajo como mecanismo más genuino para mejorar la situación social y el reconocimiento de la importancia económica del sector informal, redefinido como sector de la economía social. Asimismo, sobre la base de consideraciones críticas a los programas sociales focalizados, se propone un modelo de intervención pública orientado hacia la promoción del desarrollo local (Merlinsky y Rofman, 2004).

El enfoque más reciente del programa apunta a trascender la etapa de apoyo a emprendimientos aislados, a través de la priorización de proyectos integrales de desarrollo territorial definidos a partir de la articulación de los actores locales y que apunten al encadenamiento de los emprendimientos. A esta estrategia corresponde la descentralización de la operatoria, transfiriéndose los fondos a organizaciones administradoras locales (Resol. 192/06 del Ministerio de Desarrollo Social).

Las tres iniciativas ponen de manifiesto el intento de superar los pequeños proyectos, con vistas a potenciar el impacto de las acciones encarriladas e incidir sobre el sistema productivo territorial que las condiciona. En algunos casos se plantea lograr un redireccionamiento de los procesos económicos –cuya dinámica es cuestionada por excluyente– si bien los recursos con que cuentan estos programas les plantean limitaciones para actuar sobre dimensiones que hacen no solo a los sujetos directamente apoyados, sino al conjunto de los actores económicos e institucionales que operan en determinado territorio.

Desde el punto de vista operativo, los cambios se traducen en el requerimiento de que se formulen planes de desarrollo consensuados entre los diferentes actores locales; aunque no es explícita la necesidad de integrar los instrumentos de apoyo provenientes de distintos programas y jurisdicciones. Es más, en ausencia de una efectiva coordinación, el mismo requisito de abordaje territorial puede traducirse en diferentes “recortes” del espacio, en función del programa con el cual estos se vinculan y hasta diferentes intencionalidades, según la amplitud y diversidad de actores participantes en la formulación e implementación.

En cuanto a la incorporación de sujetos sociales vulnerables que inician la producción agropecuaria, su problemática es apenas considerada por estos programas; ya sea porque el foco está puesto en apoyar a los productores pre-existentes y frenar su migración a áreas urbanas (sería éste el objetivo predominante en los programas de desarrollo rural) o porque se identifica un conjunto de obstáculos para el inicio de actividades agropecuarias, difíciles de superar con los instrumentos disponibles (el caso de los programas sociales)⁹. En este sentido se mencionan: el elevado nivel de inversión requerido por puesto de trabajo en comparación con actividades no agropecuarias, particularmente las de comercio o servicios; la necesidad de saberes específicos y difíciles de transmitir; el tiempo que transcurre hasta obtener la primera producción; la estacionalidad de los ingresos vinculada al ciclo biológico de las producciones agropecuarias, y la valorización de la tierra en el marco de un modelo que incentiva la exportación de *commodities*.

Sin embargo, está claro que la opción por un abordaje territorial supone la incorporación de sectores rurales y urbanos, viabilizando los vínculos entre diferentes ámbitos de actividad. Quienes inician la actividad agropecuaria a partir de trayectorias previas no agropecuarias expresan estas vinculaciones. Su inclusión se vuelve importante en el marco de estrategias que apunten a la revitalización de los espacios rurales y la ocupación del territorio, tal como lo indican antecedentes de otros países.

Reflexiones finales

En esta ponencia se partió de la hipótesis que enfatiza la importancia de la red de relaciones, en el caso de sujetos sociales vulnerables que encaran la producción agropecuaria como mecanismo de sustentación de sus familias. Esta red de relaciones incluye el acceso a recursos institucionales,

9 No obstante el Prohuerta, en tanto programa orientado a la seguridad alimentaria, considera que su clientela principal es la población urbana que por lo general carece de antecedentes en la actividad agropecuaria. En el caso del Profam, un programa de apoyo a la producción familiar también ejecutado por el INTA “le cayó esa demanda y se la atendió (...) no a través de algo específico, sino adaptando las herramientas que tenía”. (Entrevistas, 2007)

entre los que destacan aquellos que provienen de programas estatales cobran un lugar central.

En el caso argentino se pusieron en marcha una multiplicidad de programas sociales y de desarrollo rural en el contexto de las políticas de desregulación y apertura que caracterizó a la década del noventa, con sus consecuencias en términos de incremento del desempleo y los niveles de pobreza. Estos programas continuaron en la etapa que siguió a la crisis de fines de 2001 y los consiguientes cambios introducidos en la política macroeconómica, si bien algunos de ellos han sido redefinidos y se crearon nuevos instrumentos de atención.

En líneas generales estos programas adoptan, aunque no de manera explícita, el enfoque de vulnerabilidad y activos, una de las corrientes presentes en el debate sobre la vulnerabilidad social. Esto se evidencia en la estrategia de potenciar el recurso comparativamente más abundante en estos hogares, el trabajo de sus integrantes, así como las relaciones sociales a las que estos acceden; si bien, desde otra perspectiva, suponen la recuperación y defensa de estos recursos. En sus versiones más recientes no abandonan esta visión, pero enfatizan las nociones de desarrollo local, territorio y economía social, que se sustentan en el apoyo a la descentralización, la participación y la concertación multiactoral, percibiéndose una confluencia de enfoques entre programas ejecutados por diferentes jurisdicciones estatales, que facilitaría una mayor coordinación de acciones.

Desvinculados de otros instrumentos de política macroeconómica y sectorial, corren, sin embargo, el riesgo de no modificar en lo sustancial la dinámica excluyente de procesos que se dan en el nivel local. Una participación en los espacios de concertación que, en varios casos, se limita a los actores beneficiados por estos programas y/o responsables de su ejecución opera en el mismo sentido, revelando la dificultad para conectar los emprendimientos cuyo objetivo principal es asegurar la sustentación de las familias, con el subsistema de la economía empresarial.

Los desafíos que supone poner en práctica el abordaje territorial, se ponen de manifiesto, no solo en el plano de lograr la vinculación de distintos actores económicos e institucionales, sino también en el de posibilitar mayores interrelaciones entre diferentes sectores de actividad y los espacios rurales y urbanos. Los sujetos sociales vulnerables que encaran ac-

tividades agropecuarias a partir de trayectorias previas no agropecuarias son un ejemplo, si bien particular, de esta situación pero no son por lo general considerados. Por distintos motivos quedan en los márgenes de los diferentes programas, aunque su situación de vulnerabilidad ameritaría su atención en el marco de estrategias de desarrollo local que apunten a la revitalización de los espacios rurales.

Bibliografía:

- Carpio, Jorge e Irene Novacovsky (1997). “La cuestión social de los 90 en la Argentina. Nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas”, *Congreso de pobres y pobreza en la sociedad argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2004). “Encuadre de la exclusión”, en Saúl Karsz coord.; *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona: Gedisa.
- De Dios, Rubén (1999) “Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina”, *Trabajo y sociedad*, Vol. I, N.º 1.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés (2005). *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*. Washington: The World Bank.
- Estivill, Jordi (2003). *Panorama social de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina internacional del Trabajo.
- Forni, Floreal (2002). Caracterización dinámica de situaciones de pobreza en la Argentina, Ricardo Murtagh coord.; *Pobreza urbana en la Argentina*, Universidad Católica Argentina, Departamento de Investigación Institucional.
- Karsz, Saúl (2004). “La exclusión: concepto falso, problema verdadero”, en Saúl Karsz coord.
- Kaztman, Rubén, Fernando Filgueira, Gabriel Kessler, Laura Golbert y Luis Beccaria (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

- Manzanal, Mabel (2000). “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, *EURE* Vol. 26 N.º 78, setiembre.
- Moser, Caroline (1998). “The Asset Vulnerability Framework. Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, *World Development* 26 (1): 1-19.
- Merlinsky, Gabriela (1997). “Pobreza y estrategias de generación de empleo: el caso de los microemprendimientos en el conurbano bonaerense”, presentado en el Congreso de Latin American Sociological Association.
- Merlinsky, Gabriela y Adriana Rofman (2004) “Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?”, en Floreal Forni comp.; *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: Ciccus.
- Murmis, Miguel (1969). “Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo”, *Revista Latinoamericana de Sociología* 5 (2): 413-421.
- Murmis, Miguel (1998). *Cuestión social y programas sociales para el agro*. Universidad de General Sarmiento. Instituto del Conurbano.
- Pizarro, Roberto (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. CEPAL. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N.º 6.
- Radonich, Marta y Norma Steimbregger (1997). “La migración hacia áreas rurales como estrategia de sobrevivencia de familias urbanas empobrecidas en el sector Occidental del Alto Valle de Río Negro y Neuquén”, *Congreso Nacional sobre Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*, op.cit.
- Roberts, Bryan (2006). “La estructuración de la pobreza”, en Gonzalo Saraví ed.; *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saith, Ruhi (2001) *Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper N.º 72.
- Saraví, Gonzalo (2006). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, México: CIESAS.

**Pobreza y
política pública**

Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia

Jorge Buzaglo* and Alvaro Calzadilla**

Abstract

The Washington Consensus may be seen as the policy approach inherent in the depressive phase of the long wave. A new consensus for the long expansive phase may be formed around objectives such as policy autonomy, structural change, and distributive justice. A model formalizing these objectives is applied to the analysis of poverty reduction strategies for Bolivia. Poverty reduction strategy is a combination of policies associated with these objectives, viz. foreign debt policy, investment policy, and income distribution policy. The Millennium Development Goal of halving extreme poverty by 2015 seems to be a difficult, but attainable goal for Bolivia. Given the expected debt reduction agreed with international creditors, the goal can be attained by a combination of investment and redistribution policies.

* We thank research project colleagues Rolando Morales and Irene Loiseau, and participants at seminars and conferences in La Paz, Gothenburg, Bergen, Brussels, Washington, Beirut and Bilbao. The study has received support from the Swedish International Development Agency. Corresponding author: Tel.: 46 8 283594. j.buzaglo@telia.com.

** Department of Economics, Göteborg University. Vasagatan 1. Göteborg, Sweden. ZMAW, Research Unit Sustainability and Global Change. Hamburg University, Bundesstrasse 55. Hamburg, Germany.

Introduction

The theory of long waves in economic development is a useful point of departure for introducing our approach to a new policy consensus around the United Nations' Millennium Development Goals. According to relatively well established observations, economic growth and development occurs in long waves or cycles recurring with periods of a length of approximately 50-60 years. That is, low growth phases of roughly 25-30 years follow high growth phases of about the same duration. This at least clearly fits the pattern of the last century, starting with the interwar downturn period containing the Great Depression, followed by the post-World War II "golden age of growth", which ended in the mid-1970s. In the mid-1970s started a new phase of low growth which is statistically more clearly seen if the 'special case' of China is excluded (Weisbrot, Baker and Rosnick, 2005, or Angus Maddison's historical dataset in: <http://www.ggdc.net/Maddison/>). For Latin America, for instance, growth has more than halved in the last 30-year's period, as compared to the previous one.

According to the techno-economic paradigm approach to long cycles (see, e.g., Pérez, 2004), the wavelike long-run movement of economic and social evolution is explained by the interplay between the techno-productive system and the social and institutional regulation system. Socio-economic evolution is characterized by the succession of technological epochs, i.e. historical periods in which a particular complex of techniques, or technological paradigm, prevails. To each successive specific technological complex corresponds a particular system of economic and social institutions. The coherence or mismatch between the two (sub)systems marks the emergence, zenith and replacement of successive techno-economic paradigms. These phases, in turn, correspond to successive stages of the long wave. The depressive phase of the wave corresponds to a period of mismatch between emergent techniques and obsolescing institutions (pertaining to the declining technical paradigm). The expansive phase corresponds to a period of agreement between a consolidated technological paradigm and a consistent set of social rules and institutions.

In the light of this simplified conceptual framework, the depressive phase initiated in the mid-1970s corresponds to the period of emergence of a new, 'information technology' paradigm, and the decline, or increasing irrelevance, of the set of rules and institutions inherent in the decaying technical paradigm. In this light, for instance, the seemingly activist deconstructionism of the Washington Consensus — with its wholesale deregulation, decontrol and denationalization — is nothing but a formal ratification of the ongoing deactivation of a whole set of obsolescing social arrangements.

This conceptual framework would also suggest that consolidation of the emergent technical paradigm should be associated with a new long phase of accelerated growth. And, even more importantly for our present purposes, it would suggest that a new expansion phase — and the concomitant consolidation of the evolving technical paradigm — would require the emergence of an appropriate set of enabling socioeconomic mechanisms and institutions. Washington's deconstructionist consensus needs to be replaced by a new economic, social and institutional constructivist consensus.

The *Régulation* approach (Boyer and Saillard, 2002) offers important additional insights into the socioeconomic transformations along the long wave.¹ Different 'growth regimes' are associated with particular 'modes of regulation'. The 'Fordist' mode of regulation of the extinct 'ancien régime' of growth supplied propitious conditions for stable accumulation. Steadily growing markets were the result of wage incomes growing *pari passu* with output, social services and redistributionist policies by the Welfare State, and macroeconomic policy management of aggregate demand. A consequence of *Régulation* analysis is that a new growth regime — a new long expansion phase — would require (or imply) the concomitant development of a new mode of regulation. A new mode of regulation would in particular imply new (re)distributional arrangements and new approaches to macroeconomic policy. New arrangements and new policies are required for the steady deployment of the new growth regime.

¹ The "social structure of accumulation theory of long-term capitalist evolution" is a closely related approach (Kotz, 1994).

The work of the late Richard Goodwin provides a third important insight into long run growth cycles (Goodwin, 1993). Goodwin's conceptual framework focuses on the interaction between profits, investments, innovations, unemployment and wages. A verbal synthesis of the several variants of his mathematical models may go as follows. In the beginning of the long expansion phase — the end of a long depressive phase — sustained increases in the rate of investment accelerate the rate of output growth. (New investments, occurring at increasing rates, embody a whole collection of innovations and techniques discovered during the depressive phase, and now available for development and use.) Output growth entails growing employment, and a reduction of the 'reserve army of the unemployed.' Growing investment and accelerated growth can continue as long as additional employment does not result in increasing wages. Above full employment, increasing wage rates and declining rates of profit set a limit to accelerated investment and growth — as investments are financed out of profits. At this point the rate of incorporation of new labour-saving innovations accelerates, stimulated by the higher wage rates. At some later moment, however, slowing investment rates attain a limit under which output starts growing slower — the low growth phase of the long cycle has started. Declining investment, growth and employment may get amplified through Keynesian low expectation, accumulative feed-back on aggregate demand. The decline in investment and output growth adds successively to the reserve of the unemployed, effecting in time downward pressure on wage rates. (Within the stagnating and low expectation atmosphere, however, invention, discovery and experimentation are in search for ways out the crisis. A whole complex of scientific applications waits for large scale development and implementation in the next expansion phase.)

At some point during the depressive phase, the increase in the rate of profit and the wide availability of funds for investment should induce acceleration in the rate of investment, a recovery of growth, and a reduction in unemployment. Yet low investor expectations about market growth (unemployment, low purchasing power), and/or restrictive economic policies (pro-cyclical monetary and fiscal policies of high interest and low expenditure) may postpone the recovery. As an important con-

comitant factor of the long depression, a Kaleckian approach to the long "political business cycle" (Kalecki, 1943) would include also the pro-cyclical role of economic experts and economic research. The postponement of the turning point is also due to the continuing prevalence of pre-Keynesian theory —which articulates the orthodox policy-mix of the depressive phase— and to the lack of comprehensive theoretical alternatives functional to the new expansion phase. The currently (by the orthodoxy) disparaged theory of economic development, for instance, came into existence and matured during the previous "golden age of growth".

Among the many interesting insights of Goodwin's approach we would select for our purposes the crucial role of investment activity in generating the cycles, and the crucial dependence of income distribution on the level of employment. Increasing unemployment implies falling wages and wage shares, and deteriorating income distribution. Policies that encourage higher employment would therefore simultaneously work for higher wages and less unequal distribution. Most innovations inherent in the emerging technological paradigm are labour saving —particularly unskilled labour saving— and the risks of "jobless growth" are common to both developed and developing countries. The permanent technological pressure in the sense of increasing wage- and income-disparities would require of an appropriate mix of countervailing policies —such as for instance, assured public/private training and employment, publicly supported non profit and associative work, basic income schemes, reduced working hours.

To recapitulate the conclusions of the analysis above on the conditions for a new long period of accelerated growth, we focused first in the emergence of a new set of mechanisms, rules and institutions enabling steady deployment of the new technological paradigm. Second, this new array of enabling social and economic rules and institutions can also be understood as a new mode of regulation, associated with a new growth regime. Inherent in the mode of regulation are the rules that link the expansion of output to the expansion of wage incomes and employment, and of public services such as health and education. Third, new techniques are embodied in investment, which has a causal role in determining the rate of growth. Investment growth determines in turn the growth of employ-

ment, wages and the wage share (progressive redistribution). Fourth, economic theorizing plays a pro-cyclical role. To the new growth phase corresponds an economic theorizing which informs the discussion of rationally conceived policies and institutions for economic and social development. The laissez faire corollaries of orthodox theory which underpin the deconstructionist reforms of the depressive phase are to be replaced by a new, constructivist consensus based on new theoretical insights.

In what follows, we present an outline of such a constructive theoretical framework in line with the above analysis, which we then apply to the study of poverty reduction strategies for Bolivia. The three deconstructions of the Washington Consensus (liberalization, deregulation and privatization) are replaced by three broad objectives, namely, policy autonomy, structural change and distributive justice. To these objectives correspond three specific policy construction yards: foreign debt policy, investment policy and income distribution policy.

The new consensus objectives are not final, but intermediate objectives. The overarching goal and general direction of the ethical compass for development should be the fullest possible enlargement of human capabilities for every individual. The present study focuses specifically on the operational Millennium Development Goal of halving extreme poverty by 2015. It includes also, for comparative purposes, the analysis of the implications of adopting enlarged employment as a central policy objective.

The following section deals with these three proposed objectives of a new, constructive consensus, namely (a) policy sovereignty, (b) structural change and (c) distributive justice. The section describes how policies influencing these objectives shape the overall evolution of the economy over time. In Section 3 we present the results of applying the framework to the analysis of poverty reduction strategies in Bolivia. The last section concludes.

A new consensus design

The long low growth deconstructionist period has in many cases eroded government capabilities, decelerated or stopped industrialization, and

fragmented societies. This was consistent with the pattern of the depressive phase described in the previous section, with both technical change and economic policy converging to erode the basis of a declining technoeconomic paradigm and mode of regulation. It is also consistent with the decline of investment in 'Fordist' branches oriented towards internal markets — particularly, industrial activity sectors. Fragmented societies are the result increased unemployment, reduced real wages, and increased income and wealth inequalities.

The new growth regime implies a whole new set of institutional innovations and arrangements — a new mode of regulation. A new mode of regulation may naturally articulate around the three major themes of increased policy autonomy, renewed structural change and augmented distributive justice. These are the central objectives for the regulation of the long expansive phase. In correspondence to each of these broad objectives, specific regulating instruments and institutions should unfold. Appropriate socioeconomic tools and mechanisms for public agency in the three key areas of international financial flows, investment activity and income redistribution should evolve.

In what follows, we describe how a model of development strategy can be constructed around these three central components of a new consensus design. Each objective corresponds to a particular policy area, in which new instruments and rules are to be developed. In the present description these instruments appear only in rough outline, but (it is hoped) with a sufficient degree of concreteness. The model further elaborates the previous version in Buzaglo (1989 and 1999) and is succinctly described here — a detailed model representation and data sources are presented in Buzaglo and Calzadilla (2004). In the present section, the particular characteristics of the three central components of the new consensus model are described, and how these components interact, influencing the overall evolution of the economy through time. In Section 3, the new consensus model is used to explore the effects of alternative Millennium poverty reduction strategies.

External indebtedness and policy sovereignty

The most important factor in explaining the decline of economic policy sovereignty in recent decades is the liberalization of international financial flows. There is an element of over-determination in this decline, because dramatic advances in information and communication technologies made previously existent forms of regulation of international capital movements rather obsolete. Washington Consensus policies decontrolled what had already become uncontrollable. In any case, capital account and financial liberalization introduced an unavoidable depressive bias in economic policy, with the impending menace of capital outflows imposing permanent pre-Keynesian orthodoxy. Washington Consensus-inspired, restrictive economic policy is almost a logically necessary implication of capital account liberalization.

Liberalization of financial flows opened for cycles of fast growing financial inflows and indebtedness, followed by financial panics and massive capital flight. After each payments' crisis, the level of external indebtedness attained new heights. External debt crises demanded IMF intervention, with its sequels of "conditionalities" and "structural reforms" in line with the Washington Consensus, that is, letters of intent in which policy autonomy is formally abdicated.

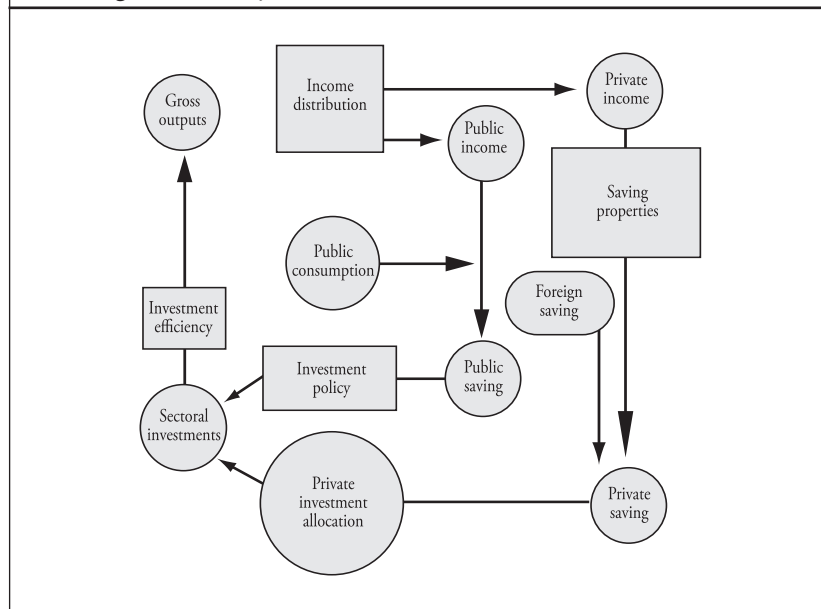
Policy sovereignty is required for "country ownership" of development policies — particularly so in the case of strategies aiming at reducing poverty and inequality. This in turn requires regulation of international financial flows. Permanent depressive policy bias, recurrent payments' crises and exponentially accumulating external indebtedness are not conducive to economic growth and poverty reduction. There are several approaches to regulation of international financial flows. A widely discussed approach is the so-called Tobin tax on foreign exchange transactions (Ul-Haq, 1996). The Tobin tax could even be modulated along the financial cycle through a "two-tier system" combining a low transaction tax with an exchange surcharge severely taxing excess volatility (Spahn, 1996). At the other end of the spectrum there is direct control, i.e. administrative oversight of international transactions by banks or their customers on-a-case by case basis or by expenditure category basis (Davidson, 2002).

Intermediate approaches such as different types of "trip wires" and "speed bumps", have also been suggested to be used as risk indicators and dampers of accelerating speculative flows (Grabel, 2003). But of course, the type of capital regulations a nation will choose from the spectrum of tools available will differ depending on the specific circumstances involved.

Regulation of international financial flows would thus allow greater predictability of capital flows within a certain strategic horizon. With recovered economic policy autonomy and greater international financial cooperation, capital and aid flows might even become policy instruments, i.e. variables that (within certain limits) can be chosen so as to optimize development within a medium or long run horizon. However, after a long period of recurring foreign debt crises and growing 'debt overhang,' the probable situation in many cases will be that of net capital outflows for the foreseeable future. In many cases, that is, a period of permanent current account surpluses will be necessary in order to pay back foreign debt. The price of *desendeudamiento* "de-indebtedness", a new South American term and policy goal — are trade surpluses and net capital outflows. In many cases then, developing countries will need to be capital exporters, providing savings to already satiated international capital markets.

As said before, the kind of instruments chosen for regulating international financial flows, and the type of de-indebtedness arrangements arrived at with international creditors, may assume different forms. Yet whatever their assumed form, within the new consensus design net capital flows (foreign saving) will be a knowable variable. In the context of the model, Φ_t , the net inflow of foreign saving of period t — equivalent by definition to the trade surplus (or trade deficit in the case of net outflows) — is a variable whose value within the strategy horizon can be predicted or planned. The sequence $\{\Phi_t\}$ of net foreign saving flows for each period within the policy horizon is one of the three crucial policy parameters of the new consensus strategy — the other two being investment policy and distribution policy, to be presented in short. (Φ_t is represented in the lower-right region of Fig.1, showing the flow diagram of the model.)

Fig. 1.
Flow diagram of the dynamic core of the model



Net inflows of foreign savings Φ_t add (or when negative, deduct) to the flow of domestic saving. Foreign saving thus increases (or when negative, decreases) the volume of funds available for domestic investment. External debt is the accumulated amount of trade deficits (net capital inflows). Foreign savings add (or when negative, subtract) to the external debt of the period.²

Investment policy and structural change

With consolidation of a new technological paradigm unfolds a new growth regime. Enlarged consumption and investment possibilities,

² The effect of the rate of interest on debt growth is also considered. For details, see Buzaglo and Calzadilla (2004), Appendix A, equations 11 to 14.

and incorporation of previously unemployed, underemployed or non participating labour, stimulate structural change and growth. Changes in output structure tend to favour the expansion of activities that contribute to enlarging markets through increased employment, redistribution and growth.

During the long depressive phase instead, structural change tended to cement patterns of specialization that were not particularly conducive to growth and/or redistribution. In many cases, trade liberalization, together with exchange rate overvaluation –the result of speculative capital inflows– provoked widespread de-industrialization. In the new output and export patterns, natural resource and other primary production tend to prevail, along with a large and growing low income (“informal”) service sector.

Economic policy can influence structural change. However, this is contrary to Washington Consensus doctrine, inherent to the depressive phase of the long cycle. According to some interpretations, present international economic regulations by the World Trade Organization even interdict most types of structural policies. “Kicking away the ladder” is the graphical term applied to this interdiction for poorer countries to apply the same policies that made industrialization possible for most now-industrialised countries (Chang, 2002). However, a more recent study by the same author (together with Irene Grabel) is more optimistic: “Current WTO rules do not preclude all interventionist trade policies. Moreover, the rules are subject to interpretation and negotiation” (Chang and Grabel, 2004: p. 69). Also, “WTO rules are not immutable” (Chang and Grabel, 2004p. 70).

Since at least Rosenstein-Rodan (1943), one of the most prominent ideas of development economics is that investment is essential for growth, and that the coordination of investments across sectors is essential for industrialization and structural change. Recent models have extended to the open developing economy Rosenstein’s ideas about coordination failures and “low-level-equilibrium traps” (survey by Bardhan, 1995). In the new models, the role of investment policy is to find a way out of the trap of low-productivity specialization, encouraging appropriate linkages and strategic complementation among sectors. Coordination of investments

is also the key to high “animal spirits”, and positive expectations about investment by other firms. The task of investment policy is to coordinate expectations around high investment.

Yet perhaps the most comprehensive and illuminating guiding principle for all the above activities is still Keynes’ idea of “organizing investment on long views and on the basis of the general social advantage, taking into account the efficiency of investments” (Keynes, 1936: p. 164). Investment policy should have the “general social advantage” as the overall objective, and would be the common vehicle for a whole array of tools and institutions contributing to it. Investment policy includes for instance “industrial policy”, and the theoretical and practical experience of designing strategies for industrial renewal in developed countries (Elsner and Groenewegen, 2000; Bianchi and Labory, 2006). It includes also so-called “technology policy”, i.e. the policies for technological progress and industrialization successfully used in newly industrialized countries (Lall and Teubal, 1998). But investment policy should also include “agricultural policy”, “educational policy”, “financial sector policy”, etc. –i.e., policies oriented to every economically relevant sector of activity. According to the present approach, technical progress, industrial renewal, etc., are not ends in themselves, but parts of a general framework aiming to fulfil social ends.

A new consensus for the long expansive phase should enlarge societies’ capabilities to orientate structural change and growth towards the fulfilment of social aims. In the present model, the instrument for orienting such structural change is investment policy. Investment is defined in a very wide sense, including both the familiar investment in fixed means of production, and the less familiar idea of investment in research, education, health, and even in immaterial goods such as patents. Well-designed interventions such as technological or industrial policies are also investments –public investments. The costs of these policies in terms of sacrificed consumption are investment costs. Public expenditures in infrastructure and in nationalized and mixed enterprises are also public investment costs.

The principle governing growth in the model is investment of social surplus. Growth in each sector depends on the rate of investment in the

sector, and on the level of investment efficiency (i.e., the output response to investment) specific to the sector. Formally,

$$x_{t+1} = \alpha^{-1} d_t + x_t,$$

that is, the time-path of sectoral outputs x_t (a vector corresponding to n activity sectors) depends on the sectoral coefficients of investment efficiency α^{-1} (a diagonal n -matrix) and on the sectoral investments d_t (a n -vector). Investment expenditure in each particular sector d_t is composed of a private component d_t^p and a public component d_t^s .

In the model, an “investment policy” is a decision about the distribution of the public saving/investment fund among activity sectors within the strategy horizon. An investment policy is a decision about the sequence of shares z_t^s of the public investment fund s_t^s allocated to each sector during the period of analysis. An investment policy is a time sequence $\{z_t^s\}$ of n public investment allocation shares. Public investment by sector in period t is then:

$$d_t^s = z_t^s s_t^s.$$

Private investments d_t^p , on the other hand, are allocated according to decisions by private investors. Private investment decisions follow the acceleration principle, i.e., investment accrues relatively more to sectors in which growth is higher, and/or with higher capital/output ratios (see lower side of Fig. 1).

Savings are non-consumed incomes. Different income groups have different consumption behaviours. These can be approximated by assuming proportionality relationships between income levels and consumption by type of output (described by the matrix of consumption coefficients by income class and type of output in the right-hand side of Fig. 1). As explained at the end of the previous subsection, trade deficits (positive net foreign savings) add to the flow of funds available for investment — or subtract to that flow, in the case of surpluses.

We have until now briefly described two of our three policy instruments, namely de-indebtedness policy $\{\Phi_t\}$ and investment policy $\{z_t^s\}$.

In the following subsection we discuss income distribution policy, the third critical component of poverty reduction strategy.

Income distribution and social justice

The long depressive phase implied large unemployment and concomitant erosion of rules and institutions inherent in the “Fordist” mode of regulation. Labour unions, which in several ways were important actors in this regime, lost much of their memberships and of their influence in the wage conflict and in society at large. Real wages stagnated or declined, and profits and other non-wage incomes increased. Financial and capital account deregulation introduced cycles of speculative finance and capital flight, followed by restrictive monetary and fiscal policies. Deterioration of factorial income distributions –i.e. decline in wage shares and deterioration or stagnation of real wages, along with increased financial rents and capital incomes– is one of the most fundamental factors behind increased income inequality since the mid-70s.

A wide study on the causes of the surge in inequality by Cornia and associates (Cornia, 2004) suggests that capital account liberalization and labour market deregulation were among the factors with strongest disequalizing effect. These policies reinforced tendencies inherent in the long depressive phase, and aggravated the negative impact on income distribution.

One of the main findings of the study by Cornia and associates is that the fall in inequality during the “golden age of growth” was followed by a rise over the last three decades. Since the early 1980s inequality increased in 53 of the 73 countries of the study. The surge of inequality “was universal in the transition economies, almost universal in Latin America and the OECD, and increasingly frequent, if less pronounced, in South, Southeast, and East Asia” (Cornia, 2004: p. 8). In a most characteristic case for rich countries, U.S. inequality followed a U-shaped pattern –it decreased in the post war years until the early 1970s, and it constantly increased since then (see Atkinson, 2003). For Latin America, comparable available data starting in the 1950s show a decrease during

the 1960s and an increase since then (Deininger and Squire, 1996; de Ferranti, 2004).

As almost all other aspects of public policy, the distributional effects of tax policy in the long depressive phase have been mostly pro-cyclical, in the sense that they reinforced the inherent regressive distributional drift. For Latin America, for instance, Cornia (2004, based on Morley, 2000) found that tax reforms have shifted on average the burden of taxation away from the high income groups and towards the middle classes and the poor. A survey of tax incidence studies by Chu, Davoodi and Gupta (2004) shows that only in 13 of 36 countries tax systems were progressive, the rest were either proportional or regressive. They found also that over time, tax progressivity declined in several developing countries, following the introduction of tax reforms.

A new long expansive period should reverse this long regressive redistribution process. A new mode of regulation would evolve a new array of rules, mechanisms and institutions for progressive income redistribution, enabling steady unfolding of the new techno-economic paradigm. Besides enabling development of new forms of institutional inclusion of wage earners and other low-income groups, public policy can facilitate progressive income redistribution in a number of different ways. Both the income and the expenditure sides of the public budget have redistributive effects.

Pro-cyclical, disequalizing tax reform policies of recent decades have reduced progressive income taxes and other types of direct taxation. The expansive phase should evolve new effective forms of taxation, and augment the distributionally progressive role of the public budget’s income side. Given the annotated pro-cyclical character of economic research, direct and progressive taxation should regain respectability in the expansive redistributionist phase. Optimal taxation –in the sense of taxes that most effectively contribute to the fulfilment of social aims such as eradicating poverty –may again enter mainstream economic research.

Public expenditures have important distributive effects. Infrastructure expenditures such as electricity, communication and roads benefit some income groups more than others. Expenditure in services such as health, water, sanitation, housing, and particularly education, can be used to

redistribute earning- and other capabilities towards lower income groups. Land redistribution programs and other forms of asset redistribution such as e.g. promotion of associative forms of production and credit are effective redistributive types of public expenditure. A new, progressive redistributive consensus should redesign public income and expenditure policies and institutions so as to make them effective instruments for achieving overall social justice aims.

A new consensus strategy model should thus have a detailed representation of income generation and distribution, enabling careful design and monitoring of income redistribution policies. Miyasawa and Masegi (1963) introduced Kaldor's approach to income distribution (Kaldor, 1956) into the input-output framework. They defined sectoral income distribution coefficients by income class (e.g. capitalists and workers), with particular consumption and saving behaviors. In line with this approach, the vector of incomes of the k income groups (plus the government, plus external production factors) depends linearly on sectoral gross output x_t :

$$y_t = V_t x_t, \quad (3)$$

in which V_t is a $(k + 2) \times n$ matrix of shares of income (value added) by income-group (plus the government and external factors), specific to each production sector. The V_t matrix is composed of a $(k \times n)$ V_t^p matrix of private incomes, an $(1 \times n)$ V_t^i matrix of sectoral coefficients of indirect taxes and operating surplus of domestic enterprises, and an $(1 \times n)$ V_t^x matrix of net flows of private external factors.

The V_t^p matrix of sectoral income distribution may assume different specifications. The Kaldor-Miyasawa-Masegi specification analyses the sectoral distribution of income among socioeconomic classes. This type of disaggregation is an important instrument for understanding the socioeconomic dynamics of growth and development.³ Analysis of pover-

3 The present research project defines the following socioeconomic classes: owners, rural small-holders, landless rural workers, skilled workers, non-skilled workers, and self-employed (see Buzaglo *et al.*, 2002). The analysis of the effects of poverty reduction on socioeconomic groups — not included here — will be the object of future publications.

ty and poverty reduction policy also requires a representation of the size distribution of incomes. Unless defined very narrowly, socioeconomic groups may include both poor and non-poor households. Thus, a $(100 \times n)$ matrix V_t^p is defined, describing sectoral income shares by percentiles. The $(100 \times n)$ table:

$$V_w^c x_t \quad (4)$$

depicts the distribution of incomes by percentiles in each sector, with its cells showing total incomes by sector and percentile. Given the expected (total and sectoral) population over time, *per capita* sectoral incomes by percentiles are obtained. For a given poverty line income y_{pline} (a scalar), the sum of persons belonging to cells with *per capita* incomes below of the poverty line determines the number of the poor in period t .⁴

In previous sections we have described (de-)indebtedness policy $\{\Phi_t\}$, related to the policy sovereignty objective, and investment policy $\{z_t^s\}$, influencing growth and structural change. With the above detailed representation of income distribution, we can now introduce the third component of the new consensus strategy. In the context of the present model, an income distribution policy is a sequence $\{V_t\}$ of income distribution matrices within the strategy horizon. The $\{V_t\}$ policy sequence reflects the redistributive effects over time of tax, expenditure and reform policies such as those discussed above. In Section 6, for example, we solve for an income distribution policy satisfying the Millennium Goal of halving extreme poverty by 2015. We will call such a temporal sequence of triplets $\{\Phi_t, z_t^s, V_t\}$ a “development strategy”, or in the context of the present study, a “poverty reduction strategy”.

Millennium strategies for Bolivia

According to the international Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries, countries willing to reduce their debt with external offi-

4 See Buzaglo and Calzadilla (2004, eqs. 24-30, Appendix A) on the determination of population, sectoral employment, *per capita* incomes, and poverty measures.

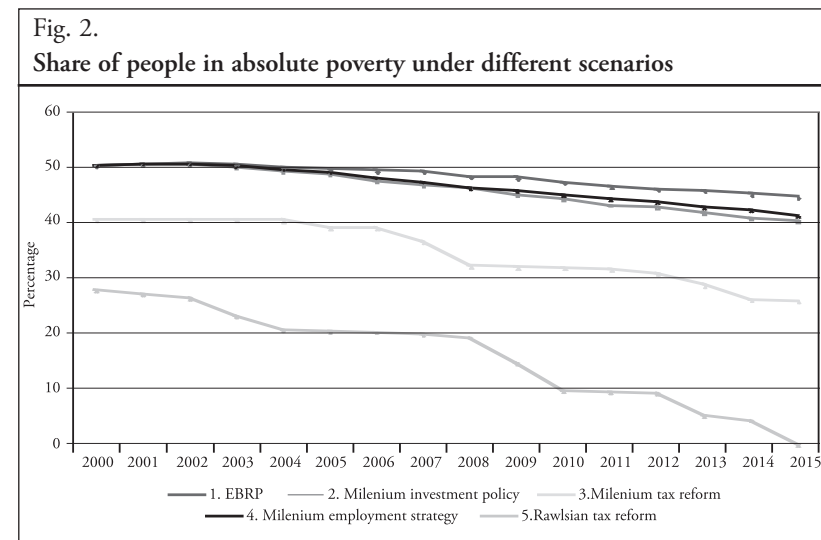
cial creditors engage in a process which involves, among other things, the formulation of a poverty reduction strategy, a so-called Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). PRSPs are worked out in conjunction with the IMF and the World Bank, and often contain poverty reduction (and other) goals in line with the Millennium Development Goals. Many highly indebted poor countries have until now entered the debt reduction process, and formulated their own PRSPs. Most often, however, these PRSPs do not significantly depart from existing, Washington Consensus approaches to economic policy. A foreseeable reaction to this has been “[...]the widespread suspicion that including poverty on the economic development reform agenda has basically served as sugar-coating on the Bretton Woods institutions’ economic liberalization agenda despite their by now well known in-equitable and contractionary consequences” (Jomo, 2005: p.17).

The *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP) is not an exception to this rule (Bolivia, 2001).⁵ In spite of a quite deep and detailed diagnostic of the causes of poverty, the prescriptive part of the strategy is rather silent about any structural or distributional policies that might act on the roots of poverty. The natural resource intensity of the past pattern of growth, with its concentration on oil, gas and export crops, is maintained. There are no clear statements of policies addressing the highly unequal distribution of resources and incomes.

The effects of an EBRP scenario, explored with the model briefly described in the previous section, have been presented in Buzaglo and Calzadilla (2004). As a largely *laissez faire* or status quo strategy, the EBRP scenario includes only one policy change, namely the reduction in foreign debt payments agreed with international creditors in the framework of the Debt Initiative for Highly Indebted Poor Countries. Investment and income distribution policies, on the other hand, remain unchanged, and preserve previous priorities and preferences, proper to the constellation of social and political forces prevalent along the long depressive phase. Not

5 In 2003, the EBRP was revised and some changes were introduced, although its targets and general strategic approach were maintained (Bolivia, 2003). The government elected in 2006 seems to have abandoned the EBRP, and the PRSP approach altogether.

unexpectedly then, model simulation shows that the EBRP does not succeed in attaining the Millennium goal of halving the proportion of people living in absolute poverty by 2015. By 2015, the EBRP has made only about one fifth of its way towards the goal (see Fig. 2).



In what follows, we assume that the new consensus model is applied in the three critical areas of foreign saving, structural change, and income redistribution. First, the isolated effects of investment policy are considered, and in the subsequent section the simultaneous effect of investment policy and income distribution policy together are explored. Debt reduction policy, i.e. the expected foreign saving sequence $\{\Phi_t\}$, is the same for all simulations and includes the effect of foreign debt reduction. Finally, 3.(c) explores a strategy in which the goal is not poverty reduction, but maximal employment growth –maximal reduction of un- and underemployment. As commented in the Introduction, a new long period of higher growth should imply decreasing unemployment and a concomitant increase in the wage share and income equality.

Poverty minimizing structural change

The Washington Consensus policies inherent to the depressive phase of the long cycle have had regressive effects on output structures in many developing economies. Financial and trade liberalization, along with overvalued exchange rates –the effect of waves of speculative capital inflows– provoked massive elimination of “uncompetitive” industries. Activities eliminated by import competition were only partially replaced by new ones, and informal, low-income employment in trade and services swelled, along with unemployment. Structurally, there was a regress to output and specialisation patterns characteristic of the pre-industrial phase. Export crops and natural resources such as energy and mineral exports were the new “dynamic sectors”. It is known, however, that unilateral expansion of these sectors is in most cases not conducive to sustained growth, and that this kind of specialisation tends to reproduce wide poverty and high inequality (Sachs and Warner, 2001; Bourguignon and Morrison, 1990). Also, the EBRP simulation referred to above showed that continuing the pattern of growth prioritizing oil, gas and export crops attains only one fifth of the goal of halving extreme poverty by 2015.

A new consensus design for the long expansive phase allows for deployment of the investment policy instruments commented on in Section 1.(b) above. These instruments are used to ‘organize investment on long views and on the basis of the general social advantage, taking into account the efficiency of investments.’ The Millennium Goal of halving extreme poverty by 2015, formally endorsed by the 191 members of the United Nations, represents a remarkably universal definition of the social advantage.

Hence, we use the $\{z_t^*\}$ investment policy so as to induce the pattern of growth and structural change that comes closest to the goal of halving extreme poverty by 2015. That is, we solve for the allocation of available public investment funds –i.e. public savings available for financing the use of investment policy instruments– such that the sectoral growth pattern of the economy is most effective in reducing extreme poverty. In order to separately analyse the effects of investment and income distribu-

tion policies, we assume in this section a status quo distribution policy. Income distribution policy is the constant matrix sequence $\{V_{2000}\}$; that is, income distribution (corresponding to the latest income survey) remains unchanged throughout the strategy horizon. De-indebtedness policy sequence $\{\Phi_t\}$, as said before, is the same as in all other cases –the result of the debt-reduction agreement with international official creditors.

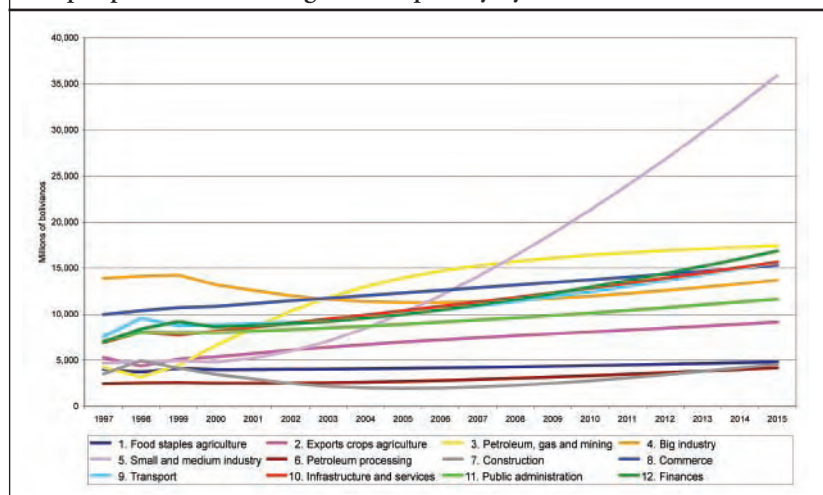
The model is thus solved for the $\{z_t^*\}$ investment policy sequence that (closest to) halves the proportion of people earning less than one dollar a day. The effect of this poverty minimizing “Millennium investment policy” on the evolution of extreme poverty (incomes below one dollar a day) can be seen in Fig. 2. The “Millennium investment policy” does not succeed in halving poverty by 2015. Pro-poor structural change achieves only two fifths of the reduction in poverty needed to attain the Millennium Goal. The Millennium investment policy is twice as effective as the EBRP in reducing poverty, but it is still a bit more than halfway from the target.

The changes in output structure obtained by the Millennium investment policy are rather large (see Fig. 3). In order to minimize poverty, investment policy favours sectors with more equal income distributions and/or high dynamic (investment) efficiency. Activity sectors in which the poor account for a relatively large income share, and/or where the output response to investment is relatively high, tend to get higher weights in the investment policy vector. Thus, sectors such as Petroleum, gas and mining, favoured by past investment policy and enjoying high growth rates, tend to gradually lose its privileged position, due to their relatively unequal distributional structure and low dynamic efficiency. Big industry, with the largest initial output share is to some extent a similar case –partially similar, as the efficiency of investment in the sector is not particularly low. Big industry loses its position of a relatively important contributor to total output, to become a more ordinary sector. Similarly, the output share of Export crops agriculture gradually declines along the period.

The Millennium investment policy favours the expansion of Small and medium industries, due to their particular income distribution structure. While this sector’s dynamic efficiency is about the same as Big

industry, its more “pro-poor” income distribution structure makes it superior from the poverty reduction efficiency perspective, and increases its weight in investment policy. This, in turn, accelerates growth in the sector, and increases its share in total output and employment.

Fig. 3.
Output pattern minimizing extreme poverty by 2015



The case of Food staples agriculture deserves a special comment. Sustained growth of output and incomes in this sector has been singled out as the key for distributionally progressive growth. Kalecki’s (1954) theoretical insights have been largely confirmed by empirical studies. A wide survey of the literature by Lipton and Ravallion (1995), for instance, characteristically emphasizes the critical role of food staples agriculture in sustaining a pro-poor pattern of development: “The key sector identified for pro-poor growth in most LDCs is the rural farming sector. Agricultural growth, especially growth and stabilisation of food staples production, is likely to benefit poor people” (Lipton and Ravallion, 1995, p. 2608.).

The poverty minimizing Millennium investment policy results in a disappointingly low growth for Food staples agriculture. Income distribution structure in the sector should qualify it for a high weight in investment policy –i.e., most peasants producing Food staples are poor. The problem is in the sector’s very low dynamic efficiency. A peso invested in Food staples agriculture gives rise to a very low increase in the sector’s output –the second lowest after Transport, a very capital-intensive sector.⁶ Food staples agriculture is mostly in the hands of very poor peasants in the highlands (Altiplano), producing in very difficult soil and climactic conditions, and without significant infrastructure, or technical and credit support.

At any rate, present knowledge seems to suggest a careful approach to policy reform in the Food staples agricultural sector. Detailed study and experimentation should be required to arrive to effective policy reforms. Also, land tenure reform should be considered among the efficiency increasing reforms (de Janvry, Sadoulet and Wolford, 2001). Yet the most widely shared implication of the analyses is that agricultural policy and land reform need to be embedded in comprehensive policy and institutional reforms (de Janvry, Sadoulet and Wolford, 2001: p. 23).⁷

The present study of optimal poverty reducing investment policies suggests also the possibility and convenience of combining agricultural reform and development with promotion of small and medium industry (and services) in rural areas. The existence of traditional, communal forms of property and production in the Altiplano and other agricultural regions might resemble the conditions in the Chinese countryside two or three decades ago. The Chinese experience in recent decades shows the vast potential capacities existent in rural areas for expanding non-agricultural production. For instance, the output of China’s rural industry sector increased in 1978-2000 at the astonishing rate of 22 percent per year in average (Kwong and Lee, 2005; Bramall, 2000).

6 Incremental capital output ratios are determined by historical simulation with the model, so as to track past outputs (1990-1997) as well as possible (see Buzaglo and Calzadilla, 2004, Appendix B).

7 The government elected in 2006 has launched an ambitious land redistribution program, based primarily on the distribution among poor peasants of state, idle, and illegally occupied land.

We have until now explored the consequences of a poverty reducing strategy that relies on two (out of three available) policy instruments, namely external indebtedness policy and investment policy. The given sequence of external savings, along with the poverty minimizing Millennium investment policy did not succeed in attaining the Millennium Goal of halving extreme poverty by 2015. In the next subsection, income distribution policy is activated, in order to determine the distributional changes required to attain the Millennium (and a somewhat more ambitious) Goal.

Millennium income redistributions

According to long cycle analysis, increased unemployment and declining wage shares during the depressive phase set a disequalizing pressure on income distribution. In Latin America –the most unequal of all world regions– Washington Consensus policies aggravated these inherent tendencies of the long depressive phase. In addition, these trends and policies were overimposed on deeply rooted historical, cultural, social, economic and other conditions (de Ferranti, 2004). Bolivia is one of the Latin American countries with highest income concentration, and with highest increase in inequality since the 1980s (Székely, 2003).

A new regime of higher growth implies a reversal in the direction of pressures on income distribution. Acceleration of output growth and employment, along with parallel emergence of new institutional forms, and of new rules and solution concepts for the distributive conflict — new modes of regulation — work all in the direction towards equalisation in living conditions, and steady unfolding of the techno-economic paradigm.

In the case of the Latin American countries, and particularly of Bolivia, with a long history of inequality deeply rooted in causes such as racial discrimination and land ownership, a deliberate and carefully planned effort must be done in order to succeed in “breaking with history” (de Ferranti, 2004). To achieve this “break with history”, there is available a wide range of policy instruments on both the income and expenditure sides of the public budget, briefly referred to in the section Investment policy and structural change above. New instruments and

mechanisms should also emerge which specifically respond to the needs and possibilities of the new mode of regulation.

In order to analyse the overall economic effects of redistribution and to evaluate the necessary redistributive effort, we summarize all these different elements of a comprehensive income distribution policy in an extremely simple “Millennium tax [and expenditure] reform”. The Millennium income redistribution policy simply taxes incomes above twice the poverty line (of two dollars a day), and redistributes the proceeds of the tax towards the extremely poor (i.e. with incomes below one dollar a day). That is, the tax is applied at a uniform rate (on all incomes above four dollars a day), and the proceeds distributed in equal amounts to every person in absolute poverty. The “Millennium tax reform” is the tax, so defined, whose rate performs the redistribution needed to achieve the Millennium Goal of halving extreme poverty by 2015.

The Millennium tax reform solution thus consists in finding the tax rate that, added to the foreign saving and investment policy sequences of the previous subsection, would halve the share of people in extreme poverty by 2015. This tax changes the initial V_{2000} income distribution matrix in a new, post tax $\{V_t\}$ income distribution policy sequence. To the given rate of foreign saving and the optimal investment policy is now added an income redistribution policy — the three policy instruments $\{\Phi_t, z_t^*, V_t\}$ are now activated.

The effect of the Millennium tax reform on the share of people in absolute poverty is shown in Fig. 2. The tax rate associated with this trajectory is 8.ç,1 percent. A not unrealistically high rate, if it is kept in mind that, as for most Latin American countries, Bolivia’s tax revenues are low. Bolivia’s tax revenues/GDP ratio is below the regression line relating this ratio to GDP per capita –i.e. this ratio is low in comparison to what would be expected, given the country’s level of development. As calculated by Perry (2006, Table 5,7) Bolivia is “undercollecting” –i.e., collecting under what would be expected given its GDP per capita level– at 3,6 percent of GDP. As a share of GDP, the Millennium tax represents 4.6 percent –the required redistribution would thus involve an additional effort of one percent of GDP above the average.

The Millennium tax reform reduces the disposable incomes of the non-poor (earning above 4 dollars a day), thus diminishing private sav-

ings, investment, and growth. The effect, however, is not significant –average GDP growth with the Millennium tax reform strategy is 4,3 percent per year, as compared to 4,5 percent in the poverty minimizing investment policy (without tax reform) of the previous subsection. Income inequality, on the other hand, is 14 percent lower — the Gini coefficient for 2015 is 0,58 as compared to 0,67.⁸

The above results encourage exploration of the feasibility of more ambitious goals. A natural such objective should be to totally eliminate extreme poverty within the Millennium strategy horizon. The trajectory of the share of extremely poor in this ‘Rawlsian tax reform’ strategy is shown in Fig. 2. The tax rate which solves for zero extremely poor in 2015 is about twice the Millennium tax, i.e. 16.7 percent (9.5 percent of GDP). Average GDP growth is now 4.1 percent, and $Gini_{2015}$ is 0,50.

A Millennium employment strategy

The long wave view of economic development –particularly, the Goodwin’s view– gives employment/unemployment trends a crucial role in the long cycle, determining the sign of the change in real wages and profits, and the direction of income redistribution.

According to this view, a strategy encouraging higher employment should reinforce the inherent tendencies of the long expansive phase towards higher wages and progressive redistribution. If the costs of such a strategy in terms of output growth and poverty reduction were not too high, it should be a relevant alternative to consider. The risks of ‘jobless growth’ associated with the present technical paradigm add also to the relevance of such an analysis. The object here is to explore the effects of a strategy which has employment as its main focus, as compared to those in previous subsections.

In terms of our analytical model, such an employment focus is represented by the search of the investment policy that obtains the highest employment growth. In order to evaluate employment creation under different strategies, a $(k \times n)$ matrix of sectoral employment coefficients

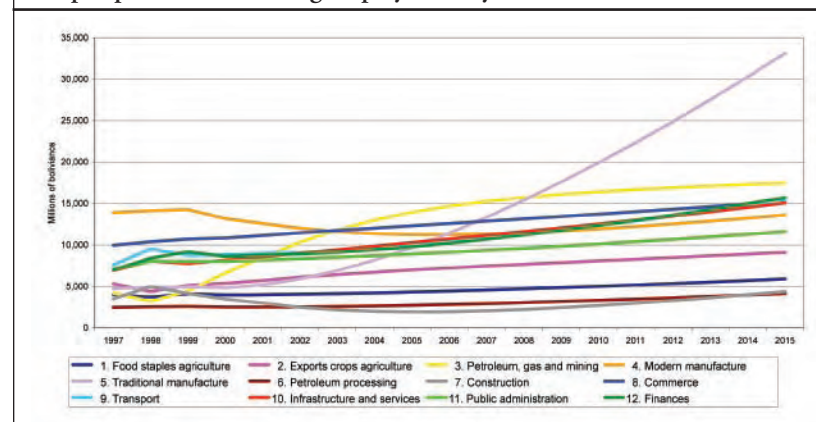
⁸ GDP and other detailed simulation results can be obtained from the authors on request.

by type of labour Λ is defined, and a k -vector of employment ℓ_t is so determined: $\ell_t = \Lambda x_t$. An employment trajectory is thus associated to every output trajectory.

Hence, given the expected flows of foreign saving $\{\Phi_t\}$ assumed in all other strategies, and the (unchanged) initial income distribution V_{2000} , we solve for the investment policy $\{z_t^e\}$ that maximizes employment in the final year 2015.

The path of extreme poverty along this “Millennium employment strategy” is shown in Fig. 2.⁹ This strategy is slightly less effective in reducing poverty than the Millennium investment policy of Section A Millennium employment strategy –the final extreme poverty rate is 41,2 percent, against 40.3 of the poverty minimizing strategy. It is, on the other hand, slightly more effective in expanding employment –there are about thirty thousand more occupied persons in 2015. That is, there are in general only slight differences between both strategies, and this is reflected in rather similar GDP growth rates, 4,4 percent versus 4,5 percent annually in average for the employment and poverty minimizing strategies respectively.

Fig. 4. Output pattern maximizing employment by 2015



⁹ The same restrictions on the $\{z_t^e\}$ investment policy vector as in note 18 above apply also in this simulation. The z^e solution vector is: (0.065 0.029 0.029 0.029 0.221 0.029 0.075 0.029 0.368 0.049 0.044 0.033).

The small differences existing between the strategies are due to rather similar output growth patterns –the Millennium employment strategy growth pattern is shown in Fig. 4. Compared to the poverty minimizing strategy, the Millennium employment strategy increases the weight of Food staples agriculture, and decreases that of Small and medium industry.¹⁰

Increasing the weight of Food staples agriculture in investment policy has effects on the sector's output and employment. Food staples agriculture is able to keep its share in total employment –i.e. about one fifth of the working population. Food output growth accelerates (from 1,3 to 2,7 percent yearly in average), but it is still slower than population growth (3,2 percent). Permanent excess demands of food staples make redistribution policies particularly critical, and the comments in Section A Millennium employment strategy on agricultural reform are also pertinent here.

Small and medium industry is the leading sector also in the Millennium employment strategy. But a slightly diminished weight in investment policy makes growth in this sector slightly lower, as compared to the poverty minimizing strategy (13,8 and 14,4 percent yearly in average respectively).

These large similarities between a poverty reducing strategy and a strategy aiming at expanding employment have been recently been confirmed by a wide cross country study by the World Bank (Perry, 2006; Loayza and Raddatz, 2005). According to the study, relative labour intensity determines a sector's influence on poverty alleviation. Both the size of growth and the degree of labour intensity in that growth are relevant for explaining poverty reduction. “[A]griculture, the most labour-intensive sector, presents the largest growth elasticity of poverty, while mining [including oil] and utilities carry the lowest elasticities for poverty reduction” (Loayza and Raddatz, 2005). The authors emphasize however that these results should not be used as a rationale for adopting industrial policies. Reduction of poverty, it seems, is less important a goal than complying with the dogma of “comparative advantage”.

10 Cf. the first and fifth elements of the corresponding investment policy z vectors of notes 18 and 22.

Conclusions

The long wave perspective endogenizes the policy deconstructionism of the Washington Consensus, and also the orthodox economic theorizing underpinning it. That is, they can be seen as the economic policy and theory congruent with the long depressive phase, characterized by low growth, large unemployment, and regressive income redistribution. A new long phase of accelerated growth would require –would endogenously give rise to– a new policy consensus enabling increasing employment, progressive redistribution, and steady deployment of the new techno-economic paradigm. A new, constructivist consensus can be conceived around the three broad objectives of policy autonomy, structural change and distributive justice. Corresponding to these objectives are three associated policy areas, namely, foreign indebtedness (or financial regulation), investment policy, and income distribution. A new consensus model, constructed around these objectives and policy dimensions, provided a fruitful approach to poverty reduction strategy. The approach gave some new insights into the implications for Bolivia of effectively aiming to attain the Millennium Development Goal of halving extreme poverty by 2015. The Washington Consensus, *laissez-faire* approach of the previous official poverty reduction strategy contributed little to poverty reduction. Active policies, leading to both pro-poor structural change and poverty reducing income redistribution, are necessary. Pro-poor, poverty minimizing structural change accelerates the growth of activities such as small and medium industry, where many of the poor are occupied. Another such critical sector is food staples agriculture, in which (land and other) reforms leading to increased investment efficiency seem necessary. Pro-poor structural change decreases on the other hand the weight of capital intensive sectors such as oil and gas, and export crops agriculture, with highly concentrated income distribution structures.

Pro-poor structural change alone is however not sufficient to halve extreme poverty in Bolivia by 2015. Active, well-designed income redistribution policies –from both the income and the expenditure sides of the public budget– are also necessary. A stylized, simulated tax and expenditure reform halving extreme poverty by 2015 resulted in a not unrealistic

cally high tax rate –i.e., the redistributive effort needed does not seem unrealistic, given Bolivia's abnormally low tax/GDP ratio. Simulation also showed that even total elimination of extreme poverty is not that unrealistic. Finally, the study showed that pro-poor structural change is in Bolivia very similar to pro-employment structural change. Similar effects on poverty can be obtained when structural change is guided by the objective of increasing employment (instead of minimizing poverty). Similar effects on structural change also follow from this objective. An interesting difference is that the objective of enlarging employment increases the significance of food staples agriculture –and consequently of reforms stimulating growth and promoting equity in the sector.

References:

- Atkinson, A. (2003) 'Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanation'. *CESifo Economic Studies* 4: 479-513.
- Bardhan, P. (1995) 'The Contributions of Endogenous Growth Theory to the Analysis of Development Problems: An Assessment'; in Behrman, J. and Srinivasan, T.N., eds.; *Handbook of Development Economics - Volume IIIB*. Amsterdam: Elsevier.
- Bianchi, P. and Labory, S., eds. (2006) *International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bolivia (2001) *Poverty Reduction Strategy Paper*. La Paz. (<http://www.worldbank.org/prsp>).
- Bolivia (2003) Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007 – Oferta Estratégica para el Diálogo Nacional 2003. La Paz.
- Bourguignon, F. and Morrisson, C. (1990) 'Income distribution, development, and foreign trade: A cross-sectional analysis'. *European Economic Review* 6: 1113-32.
- Boyer, R. and Saillard, Y., eds. (2002) *Régulation theory: the state of the art*. London: Routledge.
- Bramall, C. (2000) *Sources of Chinese Economic Growth, 1978-1996*. Oxford: Oxford University Press.

- Broke, A., Kendrick, D. and Meeraus, A. (1992) *GAMS: a user's guide*. San Francisco: Scientific Press.
- Buzaglo, J. (1989) *Alternativas estratégicas en la economía argentina: Imágenes de evolución*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1999) 'A Model of Structural Change and Openness: applications to the Argentine economy'. *International Review of Applied Economics*: 87-109.
- Buzaglo, J., Calzadilla, A., Loiseau, I. and Morales, R. (2002) 'Analysing Bolivian Poverty Reduction Strategies: Database and model construction'. Department of Economics, Göteborg University. (<http://www.handels.gu.se/epc/archive/00003545/>)
- Buzaglo, J. and Calzadilla, A. (2004) 'A multisectoral distributional study of poverty reduction: The Bolivian PRSP'. International Conference on Policy Modeling, Brussels, September 2004. (http://www.ecomod.net/conferences/iioa2004/iioa2004_papers/12.pdf)
- Chang, H.-J. (2002) *Kicking Away the Ladder? Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, H.-J. and Grabel, I. (2004) *Reclaiming Development: An alternative economic policy manual*. London: Zed Books.
- Chu, K.-Y, Davoodi, H. and Gupta, S. (2004) 'Income Distribution and Tax and Government Social-Spending Policies in Developing Countries', in Cornia, G. A., ed.; *Inequality Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, G.A. (2004) 'Inequality, Growth, and Poverty: An Overview of Changes over the Last Two Decades', in Cornia, G. A. ed.; *Inequality Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Davidson, P. (2002) 'Policies for Fighting Speculation in Foreign Exchange Markets: The Tobin Tax versus Keynes's Views', in Dow, S.C. and Hillard, J., eds.; *Beyond Keynes, Volume 2. Keynes, uncertainty and the global economy*. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar.

- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. and Walton, M. (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington: World Bank.
- Deininger, K. and Squire, L. (1996) 'A new data set measuring income inequality'. *World Bank Economic Review* 3, pp. 565-591.
- De Janvry, A., Sadoulet, E. and Wolford, W. (2001) 'The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms', in De Janvry, A., Gordillo, G., Platteau, J.-Ph and Sadoulet, E., eds.; *Access to Land, Rural Poverty and Public Action..* Oxford: Oxford University Press.
- Elsner, W. and Groenewegen, J., eds. (2000) *Industrial policies after 2000*. Boston: Kluwer Academic.
- Goodwin, R.M. (1993) 'A Marx-Keynes-Schumpeter Model of Economic Growth and Fluctuation', in Day, R.H. and Chen, P., eds.; *Nonlinear dynamics and evolutionary economics*. New York: Oxford University Press.
- Grabel, I. (2003) 'Averting crisis? Assessing measures to manage financial integration in emerging economies'. *Cambridge Journal of Economics* 3: 317-336.
- Jomo, K.S. (2005) 'Economic Reform for Whom?: Beyond the Washington Consensus' *post-autistic economics review*, issue N.º 35: 11-18. (<http://www.paecon.net/PAERReview/issue35/Jomo35.htm>)
- Kaldor, N. (1956) 'Alternative Theories of Distribution'. *Review of Economic Studies* 1-2, pp. 83-100.
- Kalecki, M. (1943) 'Political Aspects of Full Employment'. *Political Quarterly* 14, pp. 322-331.
- Kalecki, M. (1954) 'El problema del financiamiento del desarrollo económico'. *El Trimestre Económico* 4, pp. 381-401. English version in: Kalecki, M. (1976) *Essays on Developing Economies*. Sussex: Harvester Press.
- Keynes, J.M. (1936) *The general theory of employment, interest and money*. London: MacMillan.
- Kotz, D.M. (1994) 'The Regulation Theory and the Social Structure of Accumulation Approach', in Kotz, D.M., McDonough, T. and Reich, M., eds.; *Social Structures of Accumulation: The Political*

- Economy of Growth and Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kwong, C.C.L. and Lee, P.K. (2005) 'Bad Loans versus Sluggish Rural Industrial Growth: A Policy Dilemma of China's Banking Reform'. *Journal of the Asia Pacific Economy* 1: 1-25.
- Lall, S. and Teubal, M. (1998) 'Market-stimulating' technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia'. *World Development* 8: 1369-1385.
- Lipton, M. and Ravallion, M. (1995) 'Poverty and Policy', in Behrman, J. and Srinivasan, T.N., eds.; *Handbook of Development Economics — Volume III*. Amsterdam: Elsevier.
- Loayza, N. and Raddatz, C. (2005) 'The Composition of Growth Matters for Poverty Reduction'. Unpublished paper. Washington: World Bank.
- Miyasawa, K., and Masegi, S. (1963) 'Interindustry Analysis and the Structure of Income Distribution'. *Metroeconomica* 2-3: 89-103.
- Morley, S. (2000) 'Distribution and growth in Latin America in an era of structural reform'. Conference on poverty and inequality in developing countries. Paris: OECD Development Centre.
- Pérez, C. (2004) 'Technological Revolutions, Paradigm Shifts and Socio-Institutional Change', In E.S.Reinert, ed.; *Globalization, economic development and inequality: An alternative perspective*. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar.
- Perry, G.E., Arias, O.S., Humberto López, J., Malloney, W.F. and Servén, L. (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, World Bank.
- Rosenstin-Rodan, P. (1943) 'Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe'. *Economic Journal*: 202-211.
- Sachs, J. and Warner, A. (2001) 'The Curse of Natural Resources' *European Economic Review* 4-6: 827-38.
- Spahn, P.B. (1996) 'The Tobin Tax and exchange rate stability'. *Finance and development* 2: 24-27.

- Székely, M. (2003) 'The 1990s in Latin America: Another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty'. *Journal of Applied Economics* 2, 317-339.
- Ul Haq, M., Kaul, I. and Grundberg, I., eds. (1996) *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York and London: Oxford University Press.
- Weisbrot, M., Baker D. and Rosnick, D. (2005) 'The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress'. Washington: Center for Economic and Policy Research.

Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina

Juan Ponce*

Introducción

Este trabajo analiza la evolución de las políticas sociales en América Latina en las últimas décadas. Para ello, en una primera parte, se revisa los modelos de políticas sociales aplicados en la región durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones. En esta parte se analizan las ventajas y desventajas de dichos modelos. Luego, se presenta las nuevas formas que toma la política social durante los procesos de ajuste y estabilización macroeconómica de los años 80. De igual forma, en esta parte se trata de resaltar ventajas y desventajas. En este contexto se analiza, de manera específica, la experiencia latinoamericana en relación a los programas de transferencia monetaria condicionada como un nuevo elemento constitutivo de la política social. La última parte presenta las conclusiones.

La política social durante la industrialización por sustitución de importaciones

La aplicación de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) no fue homogénea en América Latina. Tampoco ocurrió de manera simultánea en la región. Por el contrario, se encuentran am-

* FLACSO-Ecuador

plias diferencias tanto temporales como de contenido en la aplicación del modelo ISI latinoamericano. Sin embargo de lo anterior, existen algunos aspectos generales que permiten una caracterización de la ISI en la región. El modelo se basó fundamentalmente en una expansión de la demanda interna (mercados nacionales y regionales) para la producción industrial nacional. De allí que se trataba de sustituir los productos manufactureros importados del extranjero por producción nacional.

Se preveía, al menos, dos grandes fases en la industrialización. Una primera basada en la producción de bienes de consumo masivo (“fase fácil”) y una segunda basada en el paso a la producción de bienes de capital (“fase de profundización”). Pocos países en América Latina lograron pasar de la primera a la segunda fase. En términos de actores sociales el modelo estuvo sustentado por los siguientes actores clave: el Estado, los industriales y los trabajadores. Esto es lo que algunos autores llaman la “alianza populista”. Se favoreció la incorporación de estos grupos al sistema político.

En general, se aplicó un tipo de política económica basada en la expansión del gasto fiscal (para favorecer a los actores sociales que respaldaban el modelo y coadyuvar a la expansión de la demanda interna), se mantuvo tasas de cambio sobrevaloradas (con el objetivo de abaratar las importaciones de materias primas y bienes de capital que requería el proceso industrial), se establecieron tasas de interés subvencionadas¹ (con el objetivo de abaratar el crédito para bajar los costos del capital), se estableció una política de precios fijos en especial para los productos agrícolas (con el objetivo de abaratar el valor de la fuerza de trabajo urbana) y se creó una serie de subsidios y protecciones arancelarias para las industrias nacionales. Una característica definitoria de la industrialización latinoamericana es que la protección a la industria nacional fue total y por tiempo indefinido².

En cuanto a la política social, se tuvo sistemas de protección social centralizados, sectorializados³, con aspiración de universalidad y adminis-

1 Por debajo de la inflación.

2 En otras partes, como por ejemplo en el sudeste asiático, la protección fue selectiva (solo para ciertas ramas estratégicas) y de plazo definido (terminado el cual las industrias nacionales se abrieron a la competencia con sus pares internacionales).

3 Con intervenciones diferentes para salud, educación, seguridad social, empleo, etc.

trados estatalmente. Se priorizaba los subsidios a la oferta. Además se incluían regulaciones salariales y laborales. La seguridad social tuvo una participación importante y representaba la mayoría del gasto social. Por otro lado, en cuanto a salud y educación, se favorecieron los servicios complejos. En salud, por ejemplo, se favoreció a la atención curativa y las inversiones en hospitales y medicina especializada, más que la atención preventiva y primaria. Algo similar se dio en el caso de la educación; el gasto se orientó cada vez más hacia la post-secundaria y superior. La asignación de recursos a servicios y programas estaba regida por la oferta; los subsidios eran entregados a escuelas y universidades, así como a establecimientos de salud (Raczynski, 1999).

Sin embargo de estos rasgos generales, como se mencionó arriba, existen particularidades nacionales. Se han realizado varios intentos por clasificar las diferentes formas de la política social durante el período ISI. Para esta parte se va a tomar la clasificación realizada por Filgueira (1997). Según este autor, se puede agrupar a los sistemas de protección social de la época en tres tipos:

- **Universalismo estratificado.**- Se caracteriza por tener coberturas casi universales en términos de seguridad social, salud y educación. Ejemplos de este tipo son Argentina, Uruguay y Chile. Sin embargo, existe una fuerte estratificación de beneficios, en cuanto a condiciones de acceso, rangos de protección y calidad de los servicios. Los trabajadores del Estado, los profesionales y trabajadores del sector moderno urbano acceden a servicios de mejor calidad y cuentan con mayor protección.
- **Regímenes duales.**- Estos países se caracterizan por una alta heterogeneidad territorial, lo cual genera, por un lado, un desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección social en ciertos sectores y regiones y, por otro lado, una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población a los servicios sociales. Generalmente se producen fuertes contenidos federalistas. Ejemplos de este tipo son Brasil y México. El control e incorporación de los sectores populares descansa en una combinación de formas clientelares y

patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y un corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.

- Regímenes excluyentes.- En este caso se asiste a la presencia de sistemas elitistas de seguridad social y de salud, así como de sistemas duales en educación; con elevados niveles de pobreza. Por ejemplo, los niveles de cobertura en seguridad social y salud no llegan ni siquiera al 20% de la población. En educación hay un poco más de cobertura en primaria, pero con amplias desigualdades en acceso y calidad. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales urbanos y los funcionarios públicos son quienes se favorecen de este modelo. La mayor parte de la población, representada en el sector informal, la agricultura, los sectores indígenas, queda excluida de los beneficios sociales. Ejemplos de este modelo son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, etc. A nivel político hay una nula participación política de los sectores excluidos. La incorporación y captación de estos sectores se da por mecanismos clientelares y patrimonialistas de las élites locales.

A partir de la tipología anterior se puede definir las siguientes características de la política social de la época de la ISI.

No hubo universalismo. Pese a que se pretendía el acceso universal a los servicios sociales básicos, esto no se dio. Por el contrario, en los modelos duales y excluyentes se incrementó la inequidad y polarización social. Aunque en los modelos universalistas si hubo acceso generalizado, se dieron importantes diferencias en términos de calidad de servicios. Tampoco se tuvo coberturas del 100%. Fueron precisamente los sectores más pobres los que permanecieron excluidos de los beneficios sociales.

La entrega centralizada de los servicios básicos generó problemas de ineficiencia y una separación entre oferente y usuario. Además, los programas y procedimientos eran homogéneos y no consideraban las especificidades regionales o locales. El gasto social era pro-cíclico y regresivo. Aumentaba durante los auges y disminuía en las contracciones. No beneficiaba preferentemente a los más pobres.

La crisis del modelo industrializador y el inicio de la estabilización

El tipo de política económica aplicada durante la ISI generó una acumulación de distorsiones en la economía que luego estallaron en lo que se conoció como el “agotamiento” del modelo. Durante los años setenta la mayoría de países de la región tuvo que afrontar tres problemas clave: déficit en la balanza de pagos (producido por la alta importación de materias primas y maquinarias, y la existencia de tipos de cambio sobrevaluados que, a la vez que abarataban las importaciones, desestimulaban las exportaciones); déficit fiscal (producido por la serie de subsidios y protecciones a los industriales, así como por la cantidad de gastos que buscaban beneficiar a los actores sociales que apoyaban al modelo) e inflación (creada por los desequilibrios fiscales, y por la falta de estímulo a la producción agrícola debido a la política de precios fijos).

Durante los 70, dichas distorsiones se controlaron a través del acceso al endeudamiento en los mercados internacionales⁴. Con el apareamiento de la crisis de la deuda, a inicios de los 80, las agencias internacionales empiezan a presionar a los gobiernos latinoamericanos para que apliquen políticas de estabilización destinadas a corregir los problemas generados durante la década anterior. En este sentido, se empieza la aplicación de una política económica totalmente contraria a la aplicada en la época de la ISI. Se procura mantener tipos de cambios depreciados para estimular las exportaciones y corregir los problemas en la cuenta externa (devaluaciones). Se aplica una política de eliminación de subsidios (en especial de productos agrícolas) con el fin de fomentar la producción en el sector primario. Se busca controlar el déficit fiscal mediante la eliminación de subsidios y la reducción de gastos (en especial el gasto social). Se establecen tasas de interés reales. Se inician agresivos procesos de apertura y liberalización de las economías, junto con la privatización de las empresas estatales.

⁴ Acceso que estuvo facilitado por la existencia de un entorno internacional favorable: el reciclaje de los petrodólares creado por el alza del precio del petróleo, dotó a la banca privada del centro de ingentes cantidades de recursos que debían ser colocados.

Otro elemento importante es la desarticulación de la alianza social que sostenía al modelo ISI. En muchos gastos dicho proceso de desarticulación se produjo bajo la existencia de regímenes totalitarios. Junto con ello, hay el surgimiento de una multiplicidad de actores sociales y una pérdida de poder político por parte de los sindicatos y de los industriales. Se consolida, en algunos casos, lo que se conoció en la literatura como regímenes burocrático-autoritarios, cuya base social estaba integrada por el capital extranjero, burócratas de alto nivel y un militarismo de nuevo tipo⁵.

La Nueva Política Social y los programas de transferencia monetaria condicionada

En general, como se vio arriba, la de los 80 es una década de estabilización y de restricción fiscal. Como se sabe, el gasto social es la principal variable de ajuste en la mayoría de las economías latinoamericanas. En un ambiente de restricción fiscal y de pérdida de poder de los grupos sociales de la alianza que fomentaba la ISI, la política social toma características muy diferentes a las de la época anterior. Hay un énfasis por llegar a los más pobres (focalización), se procura evitar la participación estatal en la entrega de servicios (privatización), se trata de acercar a los oferentes con los usuarios de los servicios (descentralización), se crea subsidios a la demanda, se busca recuperar los costos de los servicios sociales y se busca introducir mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público (Raczynski, 1999).

En este marco, un papel importante juegan los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC), que se convierten en un componente importante de las políticas sociales en América Latina en la segunda mitad de los 90. Estos programas tienen un doble objetivo. Por un lado, mejorar la formación de capital humano, especialmente la juventud y la niñez y, por otro, mejorar los ingresos de la población pobre. Por lo general, se tiene dos líneas de intervención: educación y salud. Los

PTMC responden a las falencias de las intervenciones “universalistas” basadas exclusivamente en intervenciones de la oferta. Como se mencionó arriba, la oferta universalista no fue suficiente para garantizar el acceso de la población pobre a los servicios básicos de salud y educación, debido a que existen una serie de costos privados (costos de información, de transporte y de oportunidad) que esta población no está en capacidad de afrontar. La lógica de los PTMC es tratar de compensar esos costos con una transferencia de dinero a las familias pobres pero condicionándolas a que envíen a sus hijos a la escuela y asistan regularmente a los centros de salud. En América Latina básicamente todos los PTMC tienen, en el caso de educación, una fuerte condición de matriculación y asistencia escolar y, en el caso de salud, una condición de llevar a los niños, especialmente a los menores de cinco años, al control del niño sano. Algunos programas también incluyen un componente nutricional para mujeres embarazadas y en período de lactancia y para niños menores de dos años.

En esta parte, se realiza una breve revisión de los resultados de estudios de evaluación de impacto de los principales programas de transferencia monetaria condicionada de América Latina. Los más importantes son: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México; Programa Nacional de Bolsa Escola y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil; Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras y Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua.

Los cuatro programas mencionados cuentan con una evaluación de impacto experimental, que es la más confiable. Los métodos experimentales se basan en la creación de un grupo de control, que en el caso de estos programas no recibe la transferencia monetaria. El grupo de control se contrasta con un grupo de intervención de idénticas condiciones. La selección de los grupos se realiza aleatoriamente, lo cual garantiza que los dos grupos sean idénticos en sus condiciones iniciales tanto en variables observables como no observables. El impacto está dado por la diferencia, luego de uno o dos años, entre la situación del grupo de intervención con el grupo de control. La ventaja de estos métodos es que son los más confiables, los más seguros y sus estimadores no son sesgados.

5 Ya no era el viejo militarismo caudillista de los años pasados, sino que se trata de un militarismo más corporativo con un proyecto de desarrollo claro.

PROGRESA

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México nace en 1997 con el objetivo de mejorar la situación de la niñez en educación, nutrición y salud. El componente de educación del programa incluye una beca escolar, que implica una transferencia monetaria directa al hogar, un bono para la compra de útiles y materiales al inicio de cada año y un incentivo a la escuela para fortalecimiento del servicio educativo. El programa está dirigido a hogares pobres con hijos entre 8 y 18 años de edad que estén matriculados de tercero a sexto año de básica y de primero a tercero de secundaria. El componente de salud brinda atención básica y preventiva. Quienes reciben la transferencia monetaria están obligados a visitas a los centros de salud cada dos meses (niños menores de cinco años y mujeres embarazadas). Por último, el programa prevé la entrega de suplementos nutricionales a los niños de cuatro meses a dos años de edad. Si en los controles se detectare síntomas de desnutrición en los niños de dos a cinco años también se les entrega el componente nutricional.

El mecanismo de focalización utilizado combinó una estrategia geográfica, donde se escogieron las comunidades con mayor índice de marginalidad, con una selección a nivel de hogar (al interior de las comunidades seleccionadas se escogió a los hogares más pobres). Para recibir la transferencia las familias debían garantizar la matrícula escolar y un mínimo de asistencia a clases del 85%, tanto mensual como anual. El monto de la transferencia varía de acuerdo al grado y al sexo del niño. A nivel de primaria estaba entre \$8 a \$17 por niño al mes; en tanto que en el nivel secundario iba desde \$25 a \$32 por niño al mes. Además existía una transferencia para útiles y materiales escolares que se entregaba al inicio del año lectivo y que era de \$11 en la primaria y \$20 en la secundaria.

El programa fue evaluado utilizando un diseño experimental con asignación aleatoria de comunidades para tratamiento y para control. Antes de la implementación del programa la tasa de matriculación a nivel primario estaba entre el 90% y el 94%, mientras que en el nivel secundario era del 67% para las mujeres y el 73% para los hombres. Luego de dos años de intervención, el estudio de impacto muestra que el programa tuvo un efecto positivo en la matrícula de niños y niñas tanto

a nivel primario como a nivel secundario. En la primaria la matrícula de los niños aumento entre 0,74 y 1,07 puntos porcentuales y la de las niñas entre 0,96 y 1,45 puntos. A nivel secundario el impacto fue mayor; la matrícula de las mujeres aumentó entre 7,2 y 9,3 puntos porcentuales mientras la de los hombres entre 3,5 y 5,8 puntos (Schultz, 2004). En cuanto a las tasas de asistencia escolar, el estudio no demostró un impacto significativo del programa. Tampoco se ve un impacto significativo en logros académicos.

Respecto del componente de salud, el programa también tuvo impactos positivos. Los niños menores de seis años del grupo de tratamiento tienen, en promedio, 12% menor incidencia de enfermedades que los niños del grupo de control (Gertler, 2004). También se encuentra un impacto importante en el crecimiento de los niños de 12 a 36 meses de edad. Los resultados muestran un incremento de 16% en el crecimiento medio por año, lo que equivale a un incremento de un centímetro en la talla de los niños beneficiarios (Behrman y Hoddinot, 2000).

En cuanto a pobreza, la incidencia de la pobreza en el grupo de tratamiento tuvo una reducción del 8%, en tanto que la brecha de pobreza se redujo en un 30% y la severidad en un 45% (IFPRI, 2000). Adicionalmente, se detectaron cambios en las relaciones de poder en el hogar ya que la transferencia monetaria iba dirigida a la mujer. Se pudo detectar un empoderamiento de las mujeres de las comunidades intervenidas.

Bolsa Escola y PETI

El programa Bolsa Escola es el primer programa de transferencia monetaria condicionada de América Latina. Inicio sus operaciones en 1995 por el gobierno del Distrito Federal de Brasilia y pasó por varias etapas, hasta que en el 2001 el gobierno creó el programa Bolsa Escola Federal. Para el 2002 el 99,7% de las municipalidades formaban parte del programa. El objetivo de esta intervención fue aumentar la asistencia escolar de los niños pobres de 6 a 15 años de edad y reducir los niveles de pobreza. La ayuda estaba condicionada a una asistencia mínima a clases del 85% cada tres meses. El monto de la transferencia estaba entre \$6 a \$19 por fa-

milia (mes). El estudio de impacto efectuado por el Banco Mundial reveló que el programa mejoró la asistencia escolar y disminuyó el trabajo infantil entre los beneficiarios.

Paralelamente, en 1996 se crea el programa PETI para reducción del trabajo infantil y dirigido a las áreas rurales del noreste del Brasil. El objetivo del programa era reducir el trabajo infantil y aumentar la asistencia escolar. Este programa se concentró en áreas rurales con fuerte incidencia de trabajo infantil de alto riesgo. Además, del criterio geográfico, el programa se focalizó en hogares con un ingreso por debajo de la mitad del salario mínimo vital y estaba dirigido a niños y niñas entre los 7 y 14 años. La intervención estaba condicionada a una asistencia mínima a clases del 80% y la permanencia luego de las clases regulares en la “jornada ampliada”; con lo cual se buscaba reducir el tiempo libre para trabajo infantil.

El programa se inició en el estado de Pernambuco y luego se expandió a otros estados como Bahía y Sergipe. Luego de un año de la intervención se realizó la evaluación de impacto en algunos estados y se encontró una caída significativa del trabajo infantil. En Pernambuco la probabilidad de trabajar bajó entre 4 a 7 puntos porcentuales, en Sergipe 13 puntos y en Bahía, con la más alta incidencia de trabajo infantil, se dio una caída de 26 puntos porcentuales. Por otro lado, el promedio de horas que los niños permanecen en la escuela a la semana aumentó entre 11 a 17 horas en Pernambuco, 17 horas en Bahía y de 12 a 15 horas en Sergipe (Yap, Sedlacek y Orazen, 2002).

Red de Protección Social

El programa inicia en Nicaragua en el año 2000 como una experiencia piloto del Ministerio de la Familia. Se focaliza en las zonas rurales de alta pobreza de la región central⁶. El objetivo del programa es promover la acumulación de capital humano entre los hogares pobres. Para ello, se contemplan intervenciones en las áreas de educación, nutrición y salud.

6 En los departamentos de Madriz, Matagalpa. Dentro de estos departamentos, se eligió seis municipalidades: Totogalpa y Yalagüima (de Madriz), y Terranova, Esquipulas, El Tumbalá y Ciudad Darío (de Matagalpa).

Concretamente, el componente de educación incluía tres transferencias: una beca escolar, un bono para libros y materiales (mochila escolar) y un bono a la oferta dirigido al profesor. Las transferencias estaban dirigidas a familias con hijos 7 a 13 años que no han completado el cuarto grado y condicionadas a matrícula y asistencia escolar del 85%. En cuanto a salud, los hogares reciben el “bono alimentario” cada dos meses, condicionado a la asistencia a talleres educacionales y a llevar a los niños menores de 5 años a los controles de salud. Los niños menores de 2 años reciben controles mensuales. Los montos de las transferencias son los siguientes: el bono escolar es de \$112 dólares por hogar/año; la mochila escolar es de \$21 dólares por niño/año; el bono a la oferta es de \$5 dólares por niño/año entregado al docente de la respectiva escuela y, el bono alimentario es de \$224 dólares por hogar/año.

El programa está focalizado en departamentos y municipalidades con alta pobreza extrema, pero que a la vez tienen buen acceso a escuelas y centros de salud, así como buena infraestructura de transporte y comunicación. Además, dentro de las municipalidades elegibles, se calculó un índice de necesidades básicas insatisfechas para todas las 59 comarcas rurales. El índice se calculó con las siguientes variables (los pesos están en paréntesis): tamaño promedio de las familias (10 puntos), acceso a agua potable (50 puntos), acceso a letrinas (30 puntos) y la tasa de analfabetismo (10 puntos). Con base en el índice, las comarcas se dividieron en cuatro prioridades. Las comarcas de prioridad 1 y 2 fueron las que tuvieron el puntaje más alto en el índice (la más alta marginalidad). De las 42 comarcas de prioridad 1 y 2, aleatoriamente se designó 21 para tratamiento y 21 para control. Por último, al interior de las comarcas seleccionadas, los hogares con menos de 14 hectáreas de tierra y sin vehículo, fueron elegidos para participar en el programa.

Como se mencionó, la evaluación de impacto utilizó un diseño experimental: 21 comarcas de tratamiento y 21 comarcas de control. Los resultados muestran que en el grupo de intervención se produjo un aumento en la matrícula escolar del 18%, acompañado de una mejora del 23% en la asistencia a clases. En cuanto a salud, se observa una reducción de 5% en la incidencia de la desnutrición crónica (edad talla). En términos de pobreza, hay una reducción de un tercio en la incidencia de la extre-

ma pobreza y un incremento del 40% del poder de compra de las familias pobres (Maluccio, Flores, 2004).

Programa de Asignación Familiar (PRAF)

El programa se inició en Honduras, en 1990, para compensar a los pobres por la pérdida de su poder adquisitivo resultado del ajuste macroeconómico. Se reestructuró en 1998 y se convirtió en un programa de transferencia monetaria condicionada. El objetivo general del programa es incrementar la acumulación de capital humano de los niños pobres. Se incluye incentivos a la oferta y a la demanda. El programa cuenta con los siguientes componentes: nutrición y salud, educación y fortalecimiento institucional. El componente de educación tiene un bono de \$58 por niño/año. El bono se entrega a las familias con niños menores de 13 años a condición de que asistan a la escuela. Se acepta un máximo de 7 días de falta en un período de tres meses. Un componente interesante del programa es que, además de los objetivos de matrícula y asistencia escolar, se quiere aumentar en cinco puntos la calificación promedio de las pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje. Para ello se prevé una transferencia de \$4 000 por año para que la asociación de padres de familia invierta en mejoras de las escuelas. En cuanto al componente nutricional y de salud, se establece una transferencia de \$48 por niño cada año con un máximo de dos niños/as por familia. Las madres tienen que asistir a charlas sobre nutrición y hábitos de salud. Por último, el componente de desarrollo institucional busca diseñar e implementar una estrategia de focalización de los programas sociales.

Los resultados de la evaluación de impacto de este programa no están disponibles.

Conclusiones

La política social implementada en la época de la ISI en América Latina estuvo muy lejos de alcanzar niveles de cobertura universal en las áreas de

seguridad social, salud y educación. Se trató de un modelo de política social que benefició fundamentalmente a los profesionales urbanos, servidores públicos y trabajadores formales. Los habitantes del campo y los pobres de la ciudad, así como los informales fueron excluidos de los servicios sociales básicos.

Uno de los aspectos sobresalientes del nuevo esquema de política social implementado en la región durante los 80 es el énfasis en focalizar las intervenciones a la población pobre. Con esto se busca reducir los niveles de exclusión que se generaron durante el anterior modelo.

Los programas focalizados de transferencia monetaria condicionada juegan un papel importante en la política social contemporánea. Resultados de evaluaciones de impacto de dichos programas muestran efectos positivos en la acumulación de capital humano de los pobres. Desde este punto de vista, este tipo de intervenciones, pese a estar focalizadas en los más pobres, son compatibles con la búsqueda del acceso universal a los servicios sociales básicos. La conclusión es que la supuesta dicotomía entre universalismo y focalización es falsa. Por un lado, nunca se consiguió alcanzar coberturas universales durante la política social de la ISI y al contrario se generó exclusión y, por otro, los PTMC, mediante una combinación de incentivos a la oferta y a la demanda, tratan de garantizar el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos, con miran a alcanzar coberturas universales.

Bibliografía

- Behrman, J., y J. Hoddinot. (2000). "An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre_school Child Height" International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Filgueira, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés. *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad: 67-96.

- Gertler, Paul. (2004). "Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment" *The American Economic Review*. Vol 94. N.º 2: 336-341.
- IFPRI, (2000). "Is Progress Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI": 2-49
- Maluccio John A, Flores Rafael, (2004). "Impact Evaluation of A Conditional Cash Transfer Program : The Nicaraguan Red de Protección Social". *FCND Discussion*. N.º. 184: 1-74.
- Schultz, T. Paul (2004). "School subsidies for the poor:evaluating the Mexican Progresa poverty program". *Journal of Development Economics* 74, 199-250.
- Raczynski Dagmar, (1999)." La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza.". En *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Víctor Tokman y Guillermo O'Donell compiladores. Paidós. 1999: 171-202.
- Yap Yoon - Tien, Sedlacek Guilherme, Orazem Peter F, (2002). "Limiting Child Labor Behavior – Based Income Transfers : An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil". Mimeo.

Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos

Valeria Llobet*

Resumen

Esta ponencia desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios. Estas reflexiones forman parte de la investigación “Los discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes”.

Es un estudio de planes y programas contextualizados en sus entornos de implementación y un análisis de los discursos y prácticas de los actores, siguiendo un “modelo espiralado”. Este supone que el nexo entre los planes, los programas y los sujetos, está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía.

La propuesta empírica consiste en el análisis de dos grupos de estrategias estatales: el Plan Familias por la Inclusión Social y los planes y programas distritales del área metropolitana de Buenos Aires, dirigidos a la población infantil y adolescente. Analíticamente, se revisa el tipo de formulación de problemas, necesidades y derechos, así como la caracteriza-

* Centro de Estudios en Democratización y Derechos Humanos, Escuela de Posgrado, Universidad Nacional de San Martín / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). v_llobet@yahoo.com.ar

ción de la población destinataria, para interpretar el tipo de planteos respecto a la ciudadanía y a las modalidades de integración social propuestos por tales estrategias estatales.

Introducción

La presente ponencia desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios de las mismas. Estas reflexiones conforman parte de la investigación “Los discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes”.

Esa indagación tiene como objetivo describir cómo, mediante las políticas sociales, se configuran discursos sobre los adolescentes, sobre los problemas de tal población y sobre el tipo de intervenciones apropiadas para abordar dichos problemas. Apunta a contribuir a los problemas teóricos que surgen de la articulación entre las modalidades de integración social promovidas por las políticas sociales y los procesos de ampliación de ciudadanía, en la población adolescente en situación de vulnerabilidad social. Este planteo supone considerar los resultados e impactos de las políticas sociales, en su calidad de formaciones discursivas, con impactos en la construcción de sujetos, necesidades y problemas.

A propósito de estas reflexiones, cabe recordar que las políticas sociales para la adolescencia se enmarcan en una agenda internacional de reconocimiento de derechos a la población infanto-juvenil y de políticas dirigidas a la pobreza, al tiempo que se inscriben en la discusión general sobre los procesos de inclusión social y una nueva arquitectura del estado de bienestar. No obstante, en las discusiones existentes parece estar ausente como eje de debate y de análisis el poder responder en qué condiciones las políticas institucionalizadas podrían promover procesos de ampliación de derechos e integración social de las generaciones más jóvenes. Del mismo modo, si la ciudadanía social tal como ha sido concebida está siendo desmantelada, en especial en lo que respecta a las generaciones jóvenes, es

necesario plantear la pregunta por los discursos, prácticas y procesos estatales que la estarían reemplazando (Schild, 2000).

La importancia de abordar estos problemas es doble. Primero, existe una razón de orden demográfico y de prioridad social, ya que la mayoría de la población en situación de pobreza en la región está conformada por niñas, niños y adolescentes. Al mismo tiempo, las restricciones en el acceso al ejercicio de derechos y la pobreza vividas durante la infancia y la adolescencia parecen tener efectos de concentración de adversidades y maximización de desigualdades.

Segundo, la problemática social de la niñez y la adolescencia pone de manifiesto, de manera privilegiada, el tema de la inclusión social. Este último ha sido abordado desde tres tradiciones intelectuales: el debate sobre la pobreza, el debate sobre el trabajo y la sociedad salarial y el debate sobre la ciudadanía. Desde una mirada a las políticas sociales, se resalta su dimensión pedagógico-moral (Foucault, 1991) y de creación de modalidades de ciudadanía (Fleury, 1997).

Las políticas para la infancia y la adolescencia están sujetas al control internacional y constituyen un vehículo para implementar el “enfoque basado en derechos”. De esta forma, estas políticas se ubicarían en la interesante conjunción de poder generar estrategias innovadoras de integración y protección social, al menos en teoría, a partir de la ampliación de los derechos humanos sobre un conjunto poblacional que no era considerado como titular específico. A su vez, lidian específicamente con la desigualdad y la pobreza, en tanto la mitad de la población infanto-juvenil latinoamericana y argentina es pobre, y la desigualdad entre las y los niños y adolescentes ubicados en los extremos de concentración de ingresos es creciente, de acuerdo a distintos indicadores de desarrollo humano.

Habida cuenta de estas consideraciones, mi interés es procurar una integración de las preocupaciones por la garantía de derechos humanos con la consideración de la igualdad sustantiva. La ciudadanía social, como concepto que integra estas preocupaciones, es un producto de la interacción entre prácticas institucionales, las agencias relacionadas con el Estado y los sujetos. En este sentido, la ciudadanía constituye una abstracción que enmascara relaciones de sujeción y exclusión que son siempre de clase, raza, género, (Schild, 2000:281) y aun generacional.

A efectos de desarrollar un análisis en acuerdo con este propósito, se diseña un estudio de los planes y los programas contextualizados en sus entornos de implementación, así como un análisis de los discursos y las prácticas de los actores institucionalizados, de acuerdo con un modelo espiralado de indagación. Este modelo supone que el nexo entre los planes y los programas y los sujetos, está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía, entendidos como la producción e interpretación de necesidades, derechos y problemas de los sujetos en el marco de los programas.

La propuesta empírica consiste en el análisis de dos grupos de estrategias estatales: el Plan Familias por la Inclusión Social y los planes y programas distritales del área metropolitana de Buenos Aires dirigidos a la población infantil y adolescente. Analíticamente, se revisa el tipo de formulación de problemas, necesidades y derechos, así como la caracterización de la población destinataria, para interpretar el tipo de planteos respecto de la ciudadanía y las modalidades de integración social propuestos por tales estrategias estatales.

Teóricamente, se busca reflexionar sobre la articulación de tres grupos de problemas que considero centrales para caracterizar las políticas para la infancia y la adolescencia de acuerdo con el modelo propuesto: cómo se relacionan las políticas de control social con las políticas de protección e integración; cómo son construidos lo público y lo privado y cómo se distribuyen los problemas sociales y sus explicaciones en estas esferas y, finalmente, cómo se integran los problemas del cuidado.

La nueva centralidad de la infancia y la adolescencia

Los debates alrededor del estado de inversión social han permitido visualizar las políticas para la infancia y la adolescencia como el eje de transformación del estado de bienestar, de sus valores y del balance y atribución de responsabilidades entre Estado, mercado, familia y comunidad. Para algunos analistas, es así posible concebir una reconfiguración de los regímenes de bienestar comparable a la articulación del estado keynesiano. Este planteo tiene en el centro a la figura del niño-ciudadano-a-venir, e

identifica el “nuevo riesgo” en la falta de acceso al conocimiento (Jenson y Saint-Martin, 2002; Lister, 2006; Esping-Andersen, 2002).

El modelo es caracterizado por tres líneas de fuerza: enfoca en el aprendizaje a lo largo de la vida, se centra en el futuro y caracteriza a la inversión en la infancia como una acción de interés de la sociedad (Jenson, 2006; Dobrowolsky y Jenson, 2002; Lister, 2002, White, 2002). Su sustrato se halla en la promoción del capital humano, distribuyendo oportunidades de acceso al conocimiento y las experiencias que forman personas capaces de adaptarse al marco económico post-industrial. La estrategia central es garantizar el acceso a las capacidades y habilidades para ingresar al mercado de trabajo, que permanece como la mejor forma de integración social y acceso a la protección y a la seguridad social. Se trataría de una estrategia de estado de bienestar activo, cuyo supuesto es que la inversión en educación y capacitación de niños y adolescentes resuelve, en el largo plazo, los problemas del mercado de trabajo, mediante el desarrollo de capacidades que permitan afrontar las transiciones que plantea.

Los críticos coinciden en que el modelo no logra incidir en las desigualdades presentes, al centrarse en la distribución de oportunidades antes que en la transformación de las condiciones estructurales que generan inserciones desfavorables. Su implementación en Latinoamérica —que se caracteriza por el aumento de la desigualdad y segregación, con procesos de concentración de riqueza y de desventajas para la población infanto-juvenil (Saraví, 2004 y 2006)— permite dudar de la justa interpretación de los “nuevos riesgos” y de la pertinencia de las estrategias. Este es el contexto de formación e implementación de políticas sociales en el ámbito latinoamericano, una vez superado —aunque no totalmente— el espíritu neoliberal de la década de 1990.

Políticas sociales y ciudadanía

Precisamente desde mediados de esa década y con más fuerza desde el 2000, las agencias internacionales comenzaron a vincular las políticas de reducción de la pobreza con el enfoque basado en derechos (OHCHR,

2002 y 2004; UNDP, 2003). Tal interdependencia entre objetivos de reducción de la pobreza y enfoque de derechos se expresa en: a) el análisis de la pobreza como un problema de derechos humanos; b) la consideración de los Estados como los actores obligados a diseñar e implementar políticas respetuosas de tales principios de derechos y a fortalecer los mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas sobre las mismas y c) menos frecuentemente, el análisis de sus impactos en términos de procesos de ampliación de derechos para las y los destinatarios.

Las estrategias latinoamericanas se concentran en programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos que focalizan en familias pobres con menores a cargo, estableciendo condicionalidades relativas a la escolaridad, los controles de salud y en algunos casos a la realización de alguna forma de servicio de los adultos. Analizando algunas de estas experiencias, Molyneux señala que se inscriben en una tradición lejana a la neutralidad de género, imbuidas de concepciones generizadas de las necesidades sociales, predominantemente patriarcal, familiarista y paternalista:

La ciudadanía liberal pudo extenderse a las mujeres [latinoamericanas] en el reino público, pero en el dominio privado prevalecía un orden diferente. Construido bajo las tempranas formas de la provisión social, se asumía la dependencia femenina de un varón proveedor, que posicionó a las mujeres bajo la protección de sus hombres, tanto esposos como padres 2006, 427

La reformulación que parece estar dándose permite pensar en un nuevo tipo de conflicto entre sujetos, con expresión en la limitación de los derechos de los distintos sujetos interactuantes y su sujeción a estereotipos de género (para el caso de las mujeres) y a pautas morales (para el caso de niños, niñas y adolescentes). En efecto, un dato no accesorio a la caracterización de estas políticas es la centralidad de la mujer como catalizadora y receptora principal de muchos de estos programas. Los discursos de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la valoración de los cambios actitudinales de la población asistida, perciben la inclusión de las mujeres como clave para el desarrollo. De este modo, se les otorga la recepción de los beneficios o se las interpela como las responsables por la

multiplicación del acceso a los servicios sociales del resto de los miembros del núcleo familiar.

Por supuesto, estas características, lejos de intervenir en la distribución de poder y autoridad en la familia; refuerzan los arreglos tradicionales y no socializan los costos de reproducción familiar ni aumentan la autonomía de los distintos miembros. Incluso cuando, en algunos casos, resultan propiciadoras de un discurso de igualdad de género entre niños y adolescentes (por ejemplo, los programas que fomentan la inclusión de las niñas en el sistema educativo) siguen pivotando en la desigualdad de género respecto de las madres. En este sentido, las reformas expresan características conservadoras, al tratar a las familias como totalidades cerradas, adscritas a la distribución tradicional de roles, tareas, autoridad y poder y consideradas como unidad de inclusión social para sus miembros, interpelados desde su posición en el hogar y no como individuos.

Si bien la dimensión moralizante y civilizatoria de la ciudadanía social suponen el establecimiento de un parámetro subjetivo “tipo”, parece desprenderse de las formulaciones del estado activo una contradicción, entre un discurso promotor de la igualdad de género y los derechos de la infancia y su restricción práctica en cuanto a conductas esperadas y roles promovidos. Desde la perspectiva de derechos, surge la inquietud por tal refuerzo de estereotipos de género con consecuencias de limitación de ciudadanía.

El Plan Familias por la Inclusión Social como política para la infancia y la adolescencia

En Argentina, el denominado Plan Familias por la Inclusión Social es caracterizado por la Ministra de Desarrollo Social en tanto

prioriza la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, fortaleciendo el capital social. La familia es promotora de la integración social y el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que su-

fre las consecuencias de una situación social desfavorable. El Plan Familias es central como política de Estado... www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/default.asp (26/5/07).

Son sus propósitos “mejorar la calidad de vida de la familia a través del fortalecimiento de su rol y el cumplimiento de todas sus funciones, promover el desarrollo integral de los derechos de los niños y los jóvenes y la integración de todas las personas del grupo familiar”. En tanto, según las Resoluciones MDS 825/05, 826/06 y 848/06, es su objetivo “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”.

Surge como rediseño del Programa de Atención a Grupos Vulnerables creado en 1996, mediante la incorporación de un componente denominado “Ingreso para el Desarrollo Humano”, que se trata de un subsidio no remunerativo a familias con hijos menores a 19 años en situación de pobreza, siendo la madre depositaria y titular del subsidio. La contraprestación exigida es demostrar la asistencia escolar y el cumplimiento de controles periódicos de salud. El segundo componente es denominado Promoción Familiar y Comunitaria y consiste en talleres de formación. En términos del BID, la estrategia procura “contener la pérdida en el capital social y humano ... al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social relativa a la inversión en capital humano como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país” (CELS, 2006: 8). De acuerdo con la información oficial, son alcanzados alrededor de 1 340 000 niños y adolescentes pertenecientes a alrededor de 454 000 familias.

El Plan se implementa en articulación con un Seguro de Formación para los adultos varones que percibían el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados¹, siendo el criterio de distribución de la población entre una y otra alternativa la “empleabilidad”: la mayoría de las mujeres y los adultos mayores son considerados “inempleables”² y pasan a integrar el

Familias bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y los varones considerados empleables perciben el Seguro administrado por el Ministerio de Trabajo.

El Plan ve en la maternidad el vehículo de inclusión para las mujeres y en el trabajo asalariado para los varones. Esta atribución diferencial preside las estrategias de distribución de los beneficiarios, en tanto las mujeres son consideradas “inempleables” –ellas en tanto sujetos individuales– y regresadas al hogar y a las funciones de cuidado de niños y adolescentes. Los varones serán objeto de medidas relativas a la búsqueda de empleo. La contradicción entre los derechos de niños, niñas y adolescentes y los de sus madres puede poner bajo caución las posibilidades de inclusión social igualitaria de cada miembro del grupo familiar, al tiempo que desoye la desigualdad de género y de generaciones al interior de tales agrupamientos.

Se naturalizan las funciones de las mujeres como madres y responsables del cuidado infantil y del control adolescente, sin considerar que muchas de ellas son también adolescentes o jóvenes, ni contemplar la ganancia para niños, niñas y adolescentes de, por ejemplo, la inserción laboral formal de sus madres o del mero cumplimiento de sus derechos sociales. Esa naturalización de las funciones maternas tampoco permite redistribuir las cargas de cuidados entre los miembros del grupo familiar o –mejor aún, desde mi perspectiva– en escenarios extra-familiares.

Por otra parte, la transferencia dineraria es directamente inadecuada para el objetivo de reducción de la pobreza considerada en términos materiales, ya que el monto de los subsidios no alcanza a cubrir la canasta básica alimentaria para una familia tipo (dos adultos y dos niños) (CELS, 2008). A ello se suma que la expectativa de asunción del rol materno tradicional privilegia las tareas en el ámbito doméstico, que puede tener como correlato el aislamiento y la ruptura de redes sociales para las mujeres, dimensión que se asocia a una mayor vulnerabilidad a la pobreza (Arriagada, 2005).

Analizar estas estrategias desde la perspectiva de las políticas para la infancia y la adolescencia es un campo de vacancia. Sin embargo, se trata del programa de mayor alcance en población infanto-adolescente por fuera de los programas de salud y educación ¿Cuáles son los impactos del

1 Plan que provee la mayoría de las/os beneficiarios para el Plan Familias, que en su nueva versión procura reemplazar al primero.

2 En función de sus trayectorias laborales y educativas anteriores, así como en el caso de las mujeres, de su situación familiar de “madres con carga de familia”.

programa en términos de ciudadanía sustantiva para adultos y para niños y adolescentes?

La necesidad de ampliación de la ciudadanía sustantiva supone el reconocimiento de la desigualdad en el acceso y en la titularidad de derechos a distintos grupos, segregados en virtud de varias estructuras de sometimiento. Ello se conjuga en la comprensión de la sociedad como dividida en esferas pública y privada discretas y con temas, problemas, roles, etc., que les son esenciales y propios (Fraser, 1997). La reclusión en el hogar, centro de la esfera privada, supone un conglomerado de valores, tareas, funciones, considerados naturalmente femeninos, vinculados a la reproducción de la vida en un marco heterosexual, y a la reproducción de la fuerza de trabajo en un marco desmercantilizado.

Los intereses y necesidades de las mujeres y las/os niños/as y adolescentes han sido construidos como problemas privados atinentes a las familias. En la lucha por la interpretación de las necesidades (Fraser, 1991) se ha privatizado un conglomerado de problemas asociados con la igualdad de género y la equidad intergeneracional. El proceso de ampliación de ciudadanía y de debate democrático requiere aquí una discusión sobre lo que es calificado como público y privado, sobre los problemas considerados de índole familiar y sobre el tratamiento de la familia como una unidad en sí misma.

Como se señaló, diversas características del plan conspiran contra ese tipo de logros. El espíritu familiarista, los estereotipos de género, la caución moral sobre los logros de niños y adolescentes, la puesta en contradicción de los derechos de las mujeres respecto de los de sus hijos, aparecen como límites posibles respecto de políticas de reconocimiento que construyan paridad. Por su parte, el aislamiento respecto de una visión integral de las políticas para la infancia y la adolescencia parece convalidar la percepción de sus límites en cuanto a la transformación de la desigualdad.

Finalmente, su articulación de facto con una constelación de programas supletorios con lógicas derivadas del control social y la normalización parece ubicarlo en el centro de una modalidad de integración social restringida y subordinada.

Planes y programas para la infancia y la adolescencia

Existe una miríada de planes y programas que ubican a niños, niñas y adolescentes como sus destinatarios directos, con alcance territorial y poblacional limitado, con la excepción del Programa Materno-Infantil del Ministerio de Salud. En el área Metropolitana³ es posible señalar que la agenda de gestión –municipal, provincial y nacional– se concentra en los problemas relativos a la responsabilidad penal y de seguridad, los problemas de la empleabilidad y emprendedurismo juveniles entendidos como atributos personales. En la retención escolar secundaria, mediante el fortalecimiento de los espacios educativos y la distribución de becas; en la asistencia a problemas de vulnerabilidad extrema, ya sean situaciones de calle, de maltrato y violencia familiar, de abandono y, claro, en los programas sanitarios: prevención del VIH-sida y salud sexual en general, prevención del consumo de sustancias.

Este despliegue sigue una lógica de género. Los programas relacionados con los problemas de seguridad –incluyendo aquellos ligados al consumo de sustancias– y los de formación para el trabajo tienen como destinatario modelo a los varones. Por otro lado, aquellos ligados a la salud sexual interpelan a mujeres. Los problemas de integración social ubican a niños y adolescentes varones como los actores principales. La presencia del sexo “inesperado” tiende a ser, para estas formulaciones, no un señalamiento de los límites de la estrategia del programa, o de su invisibilidad relativa a una dimensión de género. Al contrario, se suele distribuir como problema individual, objeto de normalización. Incluso aquellos planteos innovadores encuentran problemas para actuar. Por ejemplo, un programa de capacitación del municipio de San Martín, que implementó una estrategia de cuotas para lograr mayor presencia femenina, constató la negativa mayoritaria de las empresas a contratar a las jóvenes. Los motivos argüidos incluían la falta de baños femeninos y la erotización de las relaciones sociales en el espacio de trabajo. Ello no condujo a los efectores a

3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Conurbano bonaerense. En la CABA se cuentan más de 100 programas, en tanto en la gobernación alrededor de 30, sin contar los municipales y nacionales.

procurar una modificación en la oferta de empleo, sino solo a constatar su falta de apertura.

Las estrategias relativas al empleo juvenil y a la permanencia en el sistema educativo parece generar tendencias a la segregación: en lugar de proponerse la inclusión en la vía princeps, mediante las transformaciones necesarias de sus condicionamientos para el acceso o la permanencia, producen carriles alternos, de menor calidad y proyección. La inclusión en proyectos de economía social y en estrategias educativas comunitarias es una ganancia en capital social y comunitario, pero en un marco de pobreza y restricción en la transformación de los límites de estas circunstancias.

La búsqueda de la igualdad, como requisito para las políticas respetuosas de los derechos humanos, requiere de una concepción no solo formal, sino también y centralmente, material o estructural, atendiendo a las discriminaciones y desventajas históricas. Desde este punto de vista, la institucionalidad de las políticas para la infancia y la adolescencia, incluso incorporando aquellas indirectas, plantea serias dudas.

Discusión

Es interesante señalar que la continuidad entre los planes nacionales y los programas específicos no es tratada como tal, los primeros no suelen ser incluidos en el análisis de las políticas para la infancia y la adolescencia. Tampoco son visualizados por los efectores de estas últimas como atinentes a su labor y no se verifica su impacto respecto, por ejemplo, de la reducción de la pobreza infantil y adolescente.

El Plan Familias parece presentar continuidades y divergencias respecto de las tendencias del estado activo en los países centrales. Sus continuidades se ubican alrededor de los propósitos manifiestos de inversión en el desarrollo de capital humano y social, en la distribución de responsabilidades enfatizando en las unidades familiares, en la centralidad del trabajo formal como estrategia de protección social. Las discontinuidades se relacionan con las estrategias maternalistas, el des-incentivo a la inserción laboral femenina, la prácticamente inexistente inversión en provisión pú-

blica de educación inicial y el escaso interés demostrado en procurar corregir la desigualdad en la calidad y diversidad de la oferta educativa.

En virtud de estas divergencias, su capacidad para cumplir su cometido de mejorar las capacidades familiares para sostener el desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes es puesto en cuestión. Por un lado, la familiarización de la responsabilidad por los cuidados y la promoción del desarrollo es cuestionable, sobre todo en un contexto de cada vez mayor desigualdad entre grupos poblacionales, lo que no permitiría modificar la segregación en cuando menos dos tipos de inserciones, una relativamente plena en sus posibilidades de ejercicio de sus derechos, integrada al mundo global y otra confinada al territorio local, puesta bajo caución moral y con restricciones al ejercicio de ciudadanía.

Políticas sociales y políticas de control social

En lo relativo a las nuevas generaciones como eje de las estrategias de protección social, parece construirse una estrategia, al menos dual, que liga las políticas sociales con las políticas de control social de modos relativamente innovadores respecto de la situación anterior. Durante el siglo XX, el policiamiento de los menores era ejercido a través de la intervención punitiva sobre las familias (Donzelot, 1998), a partir de constatar o bien la falla educativa de los niños o bien el desarrollo de conductas antisociales, delictivas, moralmente condenables, por parte de los niños o sus padres. El Modelo Tutelar reemplazaba la paternidad cuestionada por acción u omisión, mediante la institucionalización de los menores en alguna forma de institución total.

En el nuevo modelo, la intervención sobre las familias se da al suponer una necesidad de apoyo en el desarrollo de las funciones que son consideradas su atributo natural. En segundo lugar, las familias podrán sostener trayectorias socialmente inclusivas para niños y adolescentes, a partir de estrategias de distribución de ingresos y capacitación y fortalecimiento de las inserciones educativas. En tercer lugar, el valor de estos está dado por su responsabilidad futura en la reproducción social, no por su desvío presente. En cuarto lugar, esto sucede en un contexto internacional de

promoción de los derechos de niños y adolescentes y de la suscripción casi universal de un instrumento que obliga a los estados en su provisión y garantía.

Dado este circuito principal, ¿qué sucede cuando, por cualquier razón, falla? Esta circunstancia en general da lugar a intervenciones específicas, generadas en el conglomerado de programas de menor alcance y que se denominó de matriz conservadora (Llobet, 2007). Sus núcleos son operaciones de psicologización del conflicto social, patologización de las expresiones de agencia infantil y normalización y moralización identitarias. Trayectorias ligadas a la pobreza o a la inestabilidad de los ingresos, en la medida en que no se cumple la promesa de asunción de la responsabilidad por la reproducción social, se combinan con un juicio moral y con una sanción juridicizante: la convalidación de todo un conjunto de niños, niñas y adolescentes como objetos de control social.

Las relaciones entre lo público y lo privado

Un supuesto es que las políticas de interpretación de las necesidades, al ser incluidas en la institucionalidad estatal, conllevan efectos de despolitización de demandas y devuelven al dominio privado aquellos problemas que habían “migrado” a la esfera pública (Fraser, 1990). Más aún, la matriz discursiva conservadora conlleva la posibilidad de distribuir los problemas, atribuyéndoles estructuras de determinación familiaristas, psicologistas o, de alguna manera propias del ámbito privado-mercantil o familiar.

El tratamiento de la exclusión institucional (Saraví, 2006), en el caso de adolescentes, es un reflejo de este planteo: se explica desde lo privado familiar y se interviene desde lo singular. La empleabilidad sería el núcleo de la migración de este conjunto de problemas al ámbito privado. Para el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, refiere a una característica del mercado de empleo subsanable mediante una intervención en la oferta de puestos de trabajo⁴, pero para el Ministerio de Desarrollo Social es una caracte-

⁴ Intervención que para las/os adultos se despliega mediante convenios colectivos y salario mínimo, y para las/os adolescentes y jóvenes mediante estrategias de responsabilidad social empresaria...

terística de las personas, subsanable mediante capacitación y/o “espíritu emprendedor”. En estos planteos se releva la persistencia de supuestos asistencialistas, derivados de la lógica liberal que sostiene que

los pobres, y especialmente las mujeres, son pobres y excluidos básicamente por que demuestran deficiencias en cuanto a su capital humano: un mejor nivel educativo y su capacitación o habilitación profesional permitiría una mejor inserción laboral y llevaría a la superación de su pobreza (Dieren, 2004, 4).

La tensión entre el cuidado y los derechos

La reformulación de las modalidades de cohesión social nucleadas en estas “nuevas” políticas sociales supone un doble juego: la dependencia de las acciones en la promesa de reproducción social acarreada por las nuevas generaciones y la obligación de cuidado que le impone a los adultos. Un grupo de estos cuidados es naturalizado como función de la familia y atribuido a las mujeres. De este modo, se atan los derechos y posibilidades de autonomía de unos a la restricción de derechos y autonomía de otras.

La situación de necesidad, asimetría o dependencia circunstancial de niños y adolescentes, suele ser interpretada en la lógica institucional como carencia, dependencia permanente. Por su parte, el cuidar constituye un núcleo fuerte de las políticas sociales implementadas (Shakespeare, 2000). Los trabajadores lidian con relaciones que llevan intrínsecamente la posibilidad del uso unidireccional del poder. El conflicto se presenta ligado a la inadecuación de las acciones por un lado y la inadecuación del sujeto cuidado a las expectativas institucionales, por otro lado; finalmente, las necesidades y aspiraciones de quien cuida. La concreción de derechos de unos y otros actores institucionales conforman la matriz relacional en que las políticas se implementan y los discursos y prácticas de ciudadanía tienen lugar.

Los destinatarios de programas sociales inician circuitos tutelados de integración social, que condicionarían sus posibilidades de inclusión so-

cial autónoma y en paridad. Esta modalidad de intervención del Estado puede caracterizarse como de privatización e individualización de las desigualdades. Este tipo de programas parece así proponer inclusiones controladas y precarias.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2005): *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2006) *Derechos en cuestión. Límites de las políticas para la disminución de la pobreza en Argentina*. Faur, Eleonor; Campos, Luis; Pautassi, Laura; Zimmermann, Silvina.
- Dieren Lieve (2004) “Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”. CEPAL, 2004.
- Dobrowolsky Alexandra y Jenson, Jane (2002) “Shifting Patterns of Representation: The politics of ‘children’, ‘families’, ‘women’”, Working Paper # 7, Fostering Social Cohesion, Preparado para la reunión “Care, Values and the Future of Welfare”, CAVA, Leeds University, 1 Noviembre 2002, <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- Donzelot, Jacques (1998), *La Policía de las Familias*, Valencia, Ed. Pre-Textos.
- Esping-Andersen, Gosta (2002) *Why we need a new Welfare State*, Oxford, UK, Oxford University Press
- Fleury Teixeira, Sonia (1997): *Estados sin ciudadanos: Seguridad Social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Foucault, Michel (1991): “La Gubernamentalidad”; en *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid, La Piqueta
- Fraser, Nancy (1991): “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991
- Fraser, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posi-*

- ción ‘postsocialista’*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Jenson Jane y Saint-Martin, Denis (2002) Building Blocks for a New Welfare Architecture: From Ford to LEGO? Preparado para la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Agosto 2002. <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- Jenson, Jane (2006) “Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO Paradigm for Children”; en Jane Lewis (ed.) *Children in Context: Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar Publishing.
- Lister, Ruth (2002) “Investing in the Citizen-Workers of the Future: New Labour’s ‘Third Way’ in Welfare Reform”. Presentado para la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Agosto 2002. <http://www.fas.umontreal.ca/POL/cohesion sociale>, consultada 3/7/07
- _____ (2006) “Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender”, *Critical Social Policy*, Vol. 26, N.º 2, 2006: 315-335
- Llobet, Valeria (2007): “Las construcciones teóricas como objetos: acerca de los supuestos sobre las necesidades, los derechos y las identidades de sujetos infantiles y adolescentes.” Ponencia preparada para el Congreso 50mo aniversario de la Carrera de Sociología, Fac. de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2007.
- Molyneux, Maxine (2006) “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresá/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy & Administration*, Vol 40, N.º 4, August 2006: 425-449.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2002) “Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, United Nations.
- _____ (2004) *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York y Geneva, United Nations.
- Saraví, Gonzalo (2004) “Segregación Urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL* 83 (Agosto) 2004: 33-48.

- _____ (2006) “Biografías de exclusión: Desventajas y juventud en Argentina”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 28: 83-116 (Julio-diciembre) 2006, FLACSO.
- Schild, Verónica (2000) “Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The ‘Civilizing’ Dimension of Social Programmes in Chile.” *Citizenship Studies*, Vol. 4, N° 3, 2000: 275-305
- Shakespeare, Tom (2000). “The Social Relations of Care”, en Lewis, Gewirtz y Clarke (Eds.). *Rethinking Social Policy*. London, The Open University-Sage.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003): *Poverty Reduction and Human Rights: A Practice Note*, New York, UNDP.
- White, Linda (2002) “The Child Care Agenda and the Social Union”, en Herman Bakvis y Grace Skogstad (eds.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto, Oxford University Press www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp, Consultada el 7/8/07

Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales

Gustavo Pereira*

Resumen

Las preferencias adaptativas se generan a través de un proceso de adaptación de las creencias y los deseos a las posibilidades reales que alguien tiene. Este es un proceso no consciente que tiene por meta la reducción de la frustración que se experimenta al tener deseos que no pueden satisfacerse. Las políticas públicas que tienen por objeto sectores de marginación endémica y pobreza estructural deben manejar este tipo de preferencias, ya que por su particularidad demandan un tratamiento diferencial, si es que se pretende que tales políticas sean exitosas.

La implementación de estrategias que incluyan las preferencias adaptativas en el diseño de políticas públicas, demanda que se expanda la autonomía del sujeto como camino que permita modificar este tipo de preferencias. Por otra parte, dado que las preferencias adaptativas surgen como estrategia de reducción de la frustración y el incremento del bienestar, se deberá manejar esta lógica de pérdida e incremento de bienestar para el diseño de políticas públicas, por lo que la expansión de la autonomía debe acompañarse con compensaciones en bienestar que tengan por objetivo que el afectado no recaiga en la generación de preferencias adaptativas.

* Profesor de la Universidad de la República (Montevideo).

Introducción

Muchas veces nos preguntamos por qué una persona en una situación de pobreza extrema no toma algunas decisiones para revertir su situación. Una posible explicación radica en un fenómeno presente en este tipo de población, que subvierte nuestras intuiciones sobre la racionalidad del comportamiento y que afecta directamente las posibilidades de las personas de mantener, a lo largo del tiempo, la aspiración de modificar su situación. En estos casos, la frustración que se genera al desear algo que no se puede obtener, propicia una adaptación de toda aspiración o preferencia de la persona a las condiciones que se tienen. Esto tiene como consecuencia que el estado actual sea percibido como un buen resultado y por lo tanto se congele todo deseo de modificarlo. Este proceso de adaptación ha sido denominado por Jon Elster (1988: 42) “preferencias adaptativas”. A nuestro entender, este tipo de preferencias tienen una importante significación en el diseño de políticas sociales destinadas a sectores en situación de pobreza extrema. De no considerarse este aspecto podría afectarse la eficacia de la implementación de las políticas o incluso provocar su fracaso en porcentajes significativos de la población afectada.

En este trabajo se presentan las características conceptuales básicas que permiten explicar este fenómeno y se indican criterios normativos para un diseño de políticas sociales que pretenda superar esta dificultad. Puesto que las preferencias adaptativas se generan como consecuencia de un proceso de adaptación que reduce la frustración generada al desear aquello que no se puede alcanzar y esta frustración surge como consecuencia de experimentar una disonancia cognitiva, el primer paso de la exposición consistirá en explicar en qué consiste esto último.

¿Qué es una disonancia cognitiva?

El concepto de disonancia cognitiva surge dentro del paradigma de psicología social desarrollado por Festinger (1975) y que ha tenido una importante influencia en el campo de las ciencias sociales. El supuesto más importante para explicar este concepto es que todo individuo procura lograr

la coherencia o consistencia interna de sus opiniones y actitudes. A partir de esto las excepciones a la regla, es decir, las inconsistencias serán combatidas con el objetivo de restablecer la coherencia perdida. Estas inconsistencias son denominadas “disonancias cognitivas” y en tanto que son psicológicamente incómodas, hacen que los afectados por ellas traten de reducirlas y de restaurar la consonancia. Como consecuencia de esto último la persona también buscará evitar aquellas situaciones e informaciones que podrían aumentarla.

La disonancia y la consonancia son relaciones que existen entre dos elementos cognitivos, que bien pueden ser dos creencias o actitudes que reflejan la realidad y que refieren a lo que una persona sabe sobre sí misma, sobre su conducta y sobre su entorno. El conocimiento sobre la realidad puede constituirse a partir de la experiencia propia o a partir de lo que otros piensan, dicen o hacen. Finalmente, dos elementos son disonantes sí, por una razón u otra, no concuerdan bien. Puede que sean lógicamente contradictorios o que las normas del grupo o las convenciones sociales determinen que no se acoplen. Por ejemplo, son disonantes la creencia de que la educación es imprescindible para obtener mayores oportunidades de acceso al mundo laboral y el hecho de que adquirirla implique una pérdida de tiempo que podría destinarse a trabajar.

Para comenzar a explicar el surgimiento de la disonancia cognitiva tomemos por caso que una persona puede vivir nuevas experiencias o recibir información novedosa y esto genera, al menos momentáneamente, una disonancia con su conocimiento o con sus opiniones preexistentes. Dado que nadie tiene control completo sobre la información que recoge y sobre los acontecimientos que suceden en torno suyo, es frecuente el surgimiento de estas disonancias. En cuanto aparece la disonancia, la respuesta consiste en el surgimiento de una fuerza igual y de signo contrario para reducirla. En este sentido, las personas afectadas pueden:

- Modificar sus acciones para adecuarlas al nuevo conocimiento. Por ejemplo, un fumador que se entera que su práctica es perjudicial para la salud podría hacer todos los esfuerzos para dejar de fumar.
- Adecuar, contextualizar o refutar la información novedosa. En el caso del fumador, este podría familiarizarse con investigaciones actuales que

mitigan los efectos perniciosos del tabaco, o que vinculan el desarrollo de las enfermedades pulmonares con una predisposición genética.

Para eliminar completamente una disonancia el sujeto debe cambiar o modificar algún elemento cognoscitivo. Es evidente que esto no es siempre factible, pero sí es posible reducir la magnitud total de la disonancia añadiendo nuevos elementos¹. Esto es sumamente relevante en el caso de la pobreza extrema, ya que la justificación o aceptación de tal situación implica que los afectados sean portadores de ciertas actitudes u opiniones que reducen la disonancia. Por ejemplo, muchos han incorporado creencias acerca de la inutilidad de los procesos educativos formales o de la búsqueda de empleo. Así, es posible reducir la disonancia degradando las opciones viables.

En los contextos de pobreza extrema, la disonancia puede surgir entre elementos cognitivos que entran en contradicción con lo que la cultura local impone; por lo tanto, en entornos que se constituyen como reproductivos de la marginalidad, será disonante el aspirar a una modificación sustancial de la situación. En estos casos, una posible estrategia de superación de la pobreza debería intentar modificar el contexto cultural. Otro posible caso de disonancia en personas afectadas por pobreza extrema surge de la experiencia pasada; el fracaso sistemático en los intentos por superar la situación de pobreza genera una disonancia que los afectados buscarán reducir anulando y degradando las vías de superación. Estos dos aspectos se refuerzan mutuamente configurando una estructura muy sólida de resistencia a cambios que puedan afectar su situación.

La relevancia del contexto cultural se manifiesta a través de la significación que tiene el grupo social como fuente de disonancia cognitiva para el individuo y, al mismo tiempo, como un gran vehículo para eliminarla o reducirla. Por un lado, la información y las opiniones que son comunicadas por otros pueden introducir nuevos elementos que sean disonantes con la cognición ya existente. Por otra parte, uno de los medios más efectivos de eliminar la disonancia es desechar un grupo de elementos cognitivos (opiniones, creencias, preferencias) en favor de otro, algo que

1 Existen casos en los que la disonancia es irreductible y tenemos que vivir con una identidad que construya equilibrios en base a ello. (Oshama, 2005).

puede darse más fácilmente si encontramos a otros que estén de acuerdo con las opiniones y creencias que mantenemos. Los procesos de comunicación y de influencia social están fuertemente entrelazados con los procesos de creación y reducción de disonancia.

Preferencias adaptativas y planificación del carácter

Estamos ahora en condiciones de avanzar en una delimitación conceptual más precisa. Las preferencias adaptativas son un tipo particular de preferencias que se generan en las personas en forma no consciente debido al ajuste de los deseos a las reales posibilidades que se tienen. Este es un proceso de adaptación que puede describirse como la tendencia a eludir la frustración generada por la disonancia cognitiva que se siente al experimentar voliciones que no pueden satisfacerse. Este fenómeno también es conocido como “uvas amargas”, en honor a la fábula de la zorra y las uvas de La Fontaine. En este relato, la zorra desea comer ciertas uvas que están fuera de su alcance. Frustrada por el fracaso de sus esfuerzos, finalmente exclama: “No importa, estas uvas deben ser amargas”. Al igual que en el caso de la fábula, las personas generan ciertas preferencias como estrategia de reducción de la frustración. Una de estas estrategias se resuelve a través de la adaptación de las voliciones a las oportunidades reales que se tienen, lo que se logra a través de la degradación de aquello que se desea y no es alcanzable, y de otorgarle un mayor valor a lo que sí lo es.

Sin embargo, la formación de preferencias adaptativas no es la única respuesta adaptativa que tiene un individuo ante situaciones que conlleven disonancia cognitiva y por lo tanto un incremento de la frustración. La otra respuesta adaptativa que queremos manejar es lo que se denomina “planificación del carácter”. La planificación del carácter es una respuesta adaptativa consciente que se genera en las personas ajustando los deseos a las reales posibilidades que se tienen.

Para diferenciar preferencias adaptativas y planificación del carácter es clave tener en cuenta que la idea de adaptación puede ser entendida tanto intencional como causalmente. El caso de las preferencias adaptativas es un proceso causal que se da en forma no consciente en el afectado,

mientras que en el caso de la planificación del carácter el proceso es el de una adaptación intencional de los deseos; o sea, un ejercicio conciente. Los dos procesos surgen como respuesta a una situación de tensión o disonancia cognitiva entre lo que alguien puede efectivamente hacer y lo que podría gustarle hacer. Si la superación de la tensión se hace a través de un mecanismo no conciente, es el caso de las preferencias adaptativas, mientras que si está determinado por una estrategia conciente, entonces es el caso de la planificación del carácter (Elster, 1988: 170-171). Por ejemplo, una persona de cuarenta años que tenga un reciente deseo de jugar profesionalmente a algún deporte, a través de un proceso de planificación del carácter comprenderá que por las exigencias físicas que implica no le es posible satisfacer ese deseo y que una buena alternativa sería jugar en forma no profesional en un circuito de veteranos donde las exigencias físicas coincidan con sus posibilidades. Es preciso remarcar que, en los casos de planificación del carácter, el afectado puede adecuar concientemente los deseos al conjunto de posibilidades, mientras que en los casos de preferencias adaptativas tal posibilidad no existe; la adaptación es inconsciente y conduce a una degradación de la alternativa deseada.

La idea de autonomía del sujeto permite coordinar, diferenciar y explicar los dos fenómenos presentados. En los casos de planificación del carácter, en tanto que la adaptación de las preferencias es de corte intencional, la autonomía se encuentra en su pleno ejercicio, mientras que en el caso de las preferencias adaptativas la autonomía se encuentra restringida debido a que, como ya se ha señalado, la generación de este tipo de preferencias es de tipo no conciente y causal. Puede afirmarse, entonces, que una persona que desarrolla preferencias adaptativas es menos autónoma que otra que opera bajo la lógica de la planificación del carácter.

En este momento y como consecuencia de la introducción del concepto de autonomía como clave explicativa, es preciso especificar esta noción.

Autonomía y capacidades elementales

El concepto de autonomía se ha convertido en una de las referencias conceptuales más importantes en la filosofía moral contemporánea. Como es

posible encontrar diversas formulaciones con distintos alcances explicativos, se vuelve imprescindible delimitar nuestro uso de dicho concepto. La definición de autonomía en la que nos basaremos proviene de Kant, quien sostiene que todo ser racional, gracias a esta condición, posee una voluntad autónoma; es decir, es capaz de autolegislar en concordancia con la ley moral. Este carácter autolegislativo de la voluntad racional es lo que la distingue como voluntad libre, debido a que es capaz de someterse a sus propias leyes.

La autonomía del sujeto es el supuesto que fundamenta la igual dignidad y el derecho a igual respeto y consideración, que se encuentra presente en la tercera formulación del imperativo categórico y exige actuar “de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio.” Este es un fin que no tiene valor relativo o precio, sino que es un fin en sí mismo, que tiene valor interno, es decir, dignidad (Kant, 1990: 84 y 92-93).

La autonomía, además de ser un supuesto de reflexión, se constituye en una idea regulativa y como tal opera como un fin a realizar; esto significa que en función de ella deberá realizarse el diseño de las políticas públicas que distribuyen las cargas y los beneficios que regulan una sociedad. De esta forma la autonomía no se presenta solamente como un supuesto de la Modernidad que nos permite fundamentar la igual dignidad y el derecho a igual respeto y consideración en todas las personas, sino también como una guía normativa para el diseño e implementación de políticas sociales.

La autonomía, como ideal a ser realizado, puede ser especificada a través del enfoque de las capacidades desarrollado por Amartya Sen. Se sostiene que esta propuesta se estructura sobre la base de la idea de autonomía como ideal normativo para la implementación de políticas públicas, por lo que el enfoque de las capacidades cumple una función de mediación entre la fundamentación y la aplicabilidad que es de suma utilidad para nuestras intenciones. Antes de desarrollar esta forma de dar cuenta de la autonomía por parte de Sen, es necesario presentar algunas características generales de dicho programa.

El enfoque de las capacidades de Sen

El enfoque de las capacidades ha tenido como característica distintiva la introducción de un nuevo espacio donde focalizar las evaluaciones de justicia. La intención de Sen ha sido proveer un marco normativo que permita realizar la evaluación del bienestar de las personas, estableciendo como ámbito específico para ello el de las capacidades. Sen le ha otorgado particular relevancia a la radical diferencialidad humana que permite explicar por qué una misma cantidad de medios (bienes, recursos) puede otorgar diferentes cantidades de bienestar a cada persona, dependiendo esto último de las capacidades individuales para convertir medios en bienestar. Por ejemplo, una misma cantidad de dinero puede convertirse en mayor o menor bienestar para las personas, dependiendo de sus condiciones de salud, de la educación que hayan adquirido, de su habilidad para los negocios, de su capacidad de planificación, etc.

El concepto de capacidad permite dar cuenta del espacio en el que se evalúa la igualdad y realiza comparaciones interpersonales. Esto supone una traslación del énfasis en las políticas distributivas desde medios tales como los bienes primarios o simplemente el ingreso, hacia lo que estos medios significan para los seres humanos. La radical diferencia que existe entre las distintas personas vuelve necesario tal movimiento, ya que la conversión de medios varía sustancialmente de una persona a otra en consonancia con las capacidades que cada individuo posea.

En resumen, para la propuesta de Sen las posiciones individuales no deben ser evaluadas por los recursos que las personas poseen, sino por la libertad que tienen de elegir entre distintas formas de vida.

Capacidades elementales

Una de las ventajas inherentes al enfoque de las capacidades es que la especificación de la autonomía y la libertad de un sujeto se realiza a través de un conjunto de capacidades elementales. Este conjunto básico se presenta como una herramienta crucial para nuestros objetivos ya que nos

permite volver operativo el concepto de autonomía como guía normativa para el diseño e implementación de políticas sociales. De acuerdo con lo anterior un sujeto autónomo será aquel que tenga aseguradas las capacidades centrales listadas por Martha Nussbaum. Cabe decir que esta es una lista entre muchas y que existe una importante discusión en torno a cuál es la más apropiada². A nuestro entender la lista de Nussbaum es la que especifica de mejor forma la idea de autonomía que manejamos y se compone de capacidades tan básicas como “ser capaz de tener buena salud”, “de estar bien alimentado”, “de tener adecuada vivienda” o “ser capaz de asegurar la integridad física”, hasta capacidades más complejas como “ser capaz de imaginar, de pensar, y de usar la razón”, “ser capaz de formar una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de nuestra vida” o “ser capaz de participar efectivamente en las elecciones que gobiernan nuestra propia vida”. (Nussbaum, 2000: 78-80)

Esta lista nos brinda un criterio normativo fuertemente universalista que permite identificar dimensiones que son constitutivas de la condición de sujeto autónomo y que deberían ser aseguradas porque a través de su ejercicio los sujetos pueden llevar adelante una vida digna. La idea de autonomía, además de ser especificada de esta forma, requiere de la introducción de un umbral que nos permita evaluar diferentes niveles en su desarrollo y por ello es preciso distinguir autonomía potencial de autonomía plena.

Autonomía, agencia y bien-estar

Se vuelve necesario para nuestros objetivos distinguir en el concepto de autonomía estadios de plenitud y de potencialidad, de tal forma que sea posible identificar sujetos más vulnerables a los fenómenos de preferencias adaptativas. Para lograr esto es imprescindible introducir las nociones de autonomía plena y autonomía potencial. La autonomía plena se caracteriza por un desarrollo mínimo de las capacidades elementales indicadas,

2 Es relevante al respecto la discusión entre Sen y Nussbaum sobre lo apropiado de esta lista. Cfr. M. Nussbaum y A. Sen (1993) *Discuto las limitaciones de la fundamentación universalista de Nussbaum en Pereira (2006)*.

mientras que la autonomía potencial es aquel estadio en el que estas capacidades no alcanzan un desarrollo mínimo. Esto requiere establecer un umbral que diferencie ambos estadios y que estará pautado por las condiciones necesarias para llevar adelante una vida digna. Como este requerimiento será en términos de mínimos y en tanto que su objetivo es asegurar una vida digna, los llamaremos mínimos de dignidad.

La lista presentada por Nussbaum será la guía para volver operativos estos mínimos de dignidad. Es preciso aclarar que esta lista de capacidades elementales es abierta, general y permite variaciones en su aplicabilidad, tanto por las múltiples especificaciones de cada uno de sus componentes, como de las distintas sociedades a las que puede aplicarse. Retomando lo que presentamos acerca de las características de las preferencias adaptativas, es posible afirmar que tienden a generarse en los casos donde las personas tienen un desarrollo de capacidades elementales por debajo del umbral de la autonomía. Por lo tanto, un proceso que apunte a modificarlas deberá atender a las condiciones que permitan al afectado superar dicho umbral.

Es necesario aclarar que esta autonomía potencial no significa ausencia de deliberación, sino ausencia de reflexión. Alguien capaz de deliberar puede elegir sopesando distintas alternativas, pero no puede evaluar las preferencias que determinan este tipo de elecciones. No cuenta con la capacidad de generar procesos que le permitan un distanciamiento por el cual poder evaluar sus propias preferencias y de ahí hacer uso de una amplia gama de oportunidades (Taylor, 1977: 113). Por lo tanto todo proceso de superación de preferencias adaptativas tendrá necesariamente que incrementar el desarrollo de la autonomía de las personas, de tal forma que puedan distanciarse reflexivamente de sus preferencias y fines y pueden modificarlos.

Al sostener que las preferencias adaptativas tienden a afectar a personas con un desarrollo de la autonomía por debajo del umbral de la plenitud, se vuelve necesario para profundizar el análisis introducir los conceptos de agencia y bienestar como aspectos de la acción racional humana. Esta distinción permitirá comprender la lógica que atraviesa el desarrollo de preferencias adaptativas, a la vez que postular una estrategia de modificación de este tipo de preferencias.

Sen opera con una doble dimensión del comportamiento racional, correspondiendo las facetas de bien-estar y agencia a cada una de ellas. Bajo la faceta de bien-estar, los sujetos presentan una lógica de medios a fines que orienta la conducta basada en la optimización de su propio provecho. Bajo la faceta de agencia, en cambio, se da una lógica basada en lo que es valioso para el sujeto (Sen, 1997: 86). Desde la perspectiva de ser agente, la persona es considerada como alguien que juzga y actúa, mientras que desde la perspectiva de bien-estar se lo considera como un beneficiario cuyos intereses y ganancias han de ser considerados. De ahí que la faceta de bien-estar es cardinal en algunas circunstancias, por ejemplo en las decisiones para superar una hambruna, o en la planificación de políticas de cobertura sanitaria básica, mientras que bajo otras circunstancias la faceta de ser agente y la propia responsabilidad hacia los demás son determinantes, por ejemplo en acciones de la vida comunitaria.

En cuanto a la autorreflexión Sen sostiene que una persona “no solamente es una entidad que puede disfrutar su consumo, experimentar y apreciar su propio bienestar y tener sus fines, sino también una entidad que puede examinar sus valores y objetivos y elegir a la luz de tales valores y objetivos” (Sen, 2002: 36). Admitiendo de esta forma explícitamente la posibilidad de que el sujeto, a través de su ejercicio reflexivo, sea capaz de enfrentar patologías sociales como el consumismo o las preferencias adaptativas.

En función de lo anterior y en consonancia con lo que hemos sostenido sobre la autonomía y su relación con las preferencias adaptativas, parece claro que el proceso de superación de preferencias adaptativas requerirá un incremento significativo en la agencia del afectado. Este incremento es lo que permite superar la condición de autonomía potencial y habilita la posibilidad de distanciarse y reflexionar sobre las preferencias que se pretende atacar. Pero en el caso de las preferencias adaptativas entre agencia y bien-estar se da una relación que debe ser contemplada, sino se quiere fracasar estrepitosamente en los intentos de atacar este tipo de preferencias desde el diseño e implementación de políticas sociales.

Formación y sustitución de preferencias adaptativas

Al inicio habíamos visto que las preferencias adaptativas surgen como un proceso de adaptación a situaciones en las que se presenta una disonancia cognitiva. Este proceso no es consciente y responde a un incremento en la frustración por desear algo que no se puede alcanzar. La respuesta para eliminar la disonancia cognitiva consiste en la degradación de lo deseado y en darle mayor valor a una alternativa que se encuentre dentro del conjunto viable de oportunidades del afectado. En este movimiento, la agencia del sujeto permanece constante y se pasa de una situación en la que hay una pérdida de bienestar debido al aumento de la frustración, a otra en la que la frustración se anula incrementando el bienestar. Este sujeto cuenta con un desarrollo de la autonomía por debajo del umbral de la plenitud, ya que de otra forma la respuesta no sería la generación de preferencias adaptativas, sino que actuaría de acuerdo a la planificación del carácter.

La modificación de este tipo de preferencias deberá desarrollar la falta de agencia, propiciando el paso de la autonomía potencial a la plena. Pero al lograr este movimiento se restablecería la frustración en el sujeto, porque al incrementar su capacidad de reflexión, probablemente volverá a desear aquello que no puede alcanzar. Por lo tanto, el incremento de agencia trae aparejado una pérdida significativa de bienestar y un nuevo deseo de reducción de esa pérdida. Este proceso deberá ser contrarrestado, porque de otra forma el mecanismo no tendrá éxito.

Pensemos en el caso de los recicladores de basura que son parte del paisaje de pobreza de los países del Tercer Mundo. Si estas personas desarrollan preferencias adaptativas, sostendrán que la opción de reciclar basura es mejor a otras alternativas laborales que se les puedan ofrecer. Un intento de incorporar a estas personas a proyectos laborales o productivos debería modificar sus preferencias adaptativas y para ello deberían propiciarse, por ejemplo, entornos de formación en los que se incrementase su autonomía. Este incremento de autonomía les permitirá contextualizar su preferencia por la actividad de recicladores y evaluar positivamente otras estrategias laborales. Pero como es difícil que alcancen esas otras opciones a corto plazo, es posible que los individuos abandonen los entornos de

formación antes de que surjan o reaparezcan los niveles de frustración que conducen irremediablemente a una pérdida de bienestar. Para evitar esto último, será preciso acompañar el incremento de agencia con compensaciones en términos de bienestar, por ejemplo una transferencia de ingreso. Si el reciclador se integra a un proyecto productivo o laboral con mejores condiciones sanitarias, cobertura social y un mayor respeto de sus pares, pero obtiene un ingreso menor a su actividad anterior, entonces es posible que la política social fracase al no tomar en cuenta la posible existencia del mecanismo de preferencias adaptativas que opaca el valor de estas nuevas condiciones laborales.

Todo intento de incrementar la agencia debe acompañarse con una compensación en bienestar, la que deberá garantizarse hasta que el desarrollo de la agencia sea lo suficientemente sólido como para propiciar un distanciamiento reflexivo que modifique sus preferencias y le permita operar ante las opciones no viables con un mecanismo de planificación del carácter. En este proceso será imprescindible asegurar una intervención social que amplíe el conjunto viable de oportunidades, porque de nada servirá invertir en el desarrollo de capacidades de un sujeto, de tal forma de asegurar su autonomía, si luego su entorno no le posibilita llevar adelante una vida digna.

A continuación se presentará un aspecto que hasta el momento no hemos mencionado, pero que es crucial para el éxito de este proceso de superación de preferencias adaptativas: la acción colectiva.

Contextos de interacción: bienes sociales irreductibles

Para incorporar la relevancia de la acción colectiva apelaré al concepto de bienes sociales irreductibles de Taylor (1997), entendidos como los entornos de acción colectiva en los que se producen exitosamente procesos de integración entre el individuo y la autocomprensión grupal, lo que promueve el desarrollo individual de capacidades (Gore 1997, Stewart 2005, Pereira 2006). A su vez, esta intersubjetividad que potencia el desarrollo de capacidades no es explicable en términos individuales.

En esta integración entre la perspectiva personal y la colectiva, los intereses grupales pasan a integrar los intereses individuales, aunque no cubre todos los aspectos de la vida individual, sino que lo hace solamente con lo que tiene significación social y que es incorporado por parte del sujeto como consecuencia de ser parte de una práctica social. El compartir una práctica social supone compartir un vocabulario específico y una comprensión del mundo, de tal forma que haya intereses en común y creencias compartidas que permitan fundar el reconocimiento de las proposiciones de cada participante.

Las redes sociales, ciertas instituciones o grupos tienden a generar a través de su actividad conjunta una expansión de la agencia en los individuos que participan en ellos, lo que logran a través de la ampliación real de las oportunidades y a partir del refuerzo o modificación de los significados, normas y pautas culturales que influyen en la configuración de aquellos fines o acciones que un sujeto considera valiosos.

Recordemos que los casos de preferencias adaptativas son explicados primariamente desde la teoría de la disonancia cognitiva y en este contexto los grupos sociales se presentan como fuente de disonancia para el individuo y a la vez como un excelente medio para eliminarla o reducirla. Esto es así porque la información y las opiniones que surgen en contextos grupales pueden operar desechando opiniones, creencias o preferencias en favor de otros. En estos casos, cuanto mayor es el número de personas que están de acuerdo con la opinión que se tiene, menor será la intensidad de la disonancia introducida por la expresión de desacuerdo de alguna otra persona. De esta forma el grupo opera blindando las preferencias y creencias del sujeto; por lo que, de una parte, es un gran aliado para combatir preferencias adaptativas, pero también puede ser un gran obstáculo como reproductor de las mismas.

En virtud de esto último es preciso dejar en claro que los entornos de interacción operan tanto a favor como en contra del desarrollo de capacidades. Existen contextos que podríamos denominar regresivos y contextos emancipatorios, siendo solamente estos últimos los que contribuyen a la expansión de la libertad y el incremento de la autonomía. Por lo tanto, es necesario un criterio normativo que permita discriminar unos de otros y promover solamente aquellos que potencian el desarrollo de la auto-

mía; para ello la lista de capacidades elementales que hemos presentado más arriba cumpliría con dicha función.

En función de esto es que en toda política pública que pretenda intervenir en contextos donde operen preferencias adaptativas, debería diseñarse una intervención social global tendiente a promover la acción colectiva que potencia un desarrollo de capacidades individuales. En el ejemplo del reciclador, incorporarlo a emprendimientos económicos donde se privilegia la intersubjetividad en lugar de la acción individual, provocaría un incremento altamente significativo de su desarrollo de capacidades. Un caso destacable en el que se da esta influencia consiste en el impacto que tienen en el bienestar individual los beneficios que el grupo al cual pertenece obtiene. Esto puede verse en el incremento del autorrespeto, que se manifiesta como consecuencia de los beneficios en ingresos o salud que produce la asociación con otros. (Stewart 2005: 187-188)

En resumen, una estrategia de diseño e implementación de políticas sociales que apunte a la modificación de preferencias adaptativas deberá contar entonces con medidas que potencien el desarrollo de la agencia de los afectados, al tiempo que compense en términos de bienestar durante algunas de las etapas del proceso. Esto requiere tanto la presencia objetiva de mayores oportunidades para los individuos en los que actúa el mecanismo adaptativo causal, como el refuerzo de aquellos contextos que potencian el desarrollo de capacidades elementales individuales.

En este momento conviene preguntarnos cuáles serán los criterios para identificar a la población que potencialmente puede desarrollar preferencias adaptativas.

Identificación y alternativas

Una vez que se han presentado las características de las preferencias adaptativas, podemos ver que su relevancia para la implementación de políticas públicas reside en que una población afectada por este tipo de preferencias, tendrá fuertes resistencias a la modificación de los hábitos reproductores de su situación adaptada; son ejemplos paradigmáticos la pobreza estructural o las víctimas de violencia de género. La detección de pre-

preferencias adaptativas puede ser de utilidad para un mejor diseño de políticas sociales, por lo que se requiere identificar a los sectores afectados porque demandarán un tratamiento diferencial. La pregunta a responder es, entonces, cuáles son los indicadores que nos permitirán determinar si en una población en situación de extrema pobreza o de violencia de género se han desarrollado preferencias adaptativas.

El concepto clave es el de frustración óptima, que surge del hecho de que en la vida de un sujeto autónomo existen objetivos no realizados, deseos no satisfechos y fracasos en la consecución de ciertos fines. Una vida sin frustración alguna violaría nuestra condición de seres limitados y vulnerables y colocaría a un sujeto con estas características fuera de los parámetros de la autonomía (Elster 1988: 196).

En el proceso de generación de preferencias adaptativas se da un tránsito desde una situación con una alta frustración hacia un estadio en el que la frustración es reducida a niveles mínimos como consecuencia del proceso de adaptación que reduce la disonancia cognitiva. En ninguno de los dos momentos tenemos una frustración óptima y ambos casos son buenos indicadores con respecto al fenómeno de las preferencias adaptativas. Cuando se cuenta con niveles de frustración alta, hay grandes posibilidades de generar preferencias adaptativas y cuando se cuenta con niveles de frustración nula existe una importante presunción de que ya esté funcionando este mecanismo.

Para poder detectar estos fenómenos en población afectada por pobreza extrema, será necesario contar con un conjunto de indicadores objetivos que pauten la situación socio económica de la persona y otro conjunto de indicadores subjetivos que pauten la autopercepción de la situación personal.

En este sentido, si los indicadores objetivos pautan una situación de alta vulnerabilidad y los indicadores subjetivos muestran que el individuo no manifiesta ninguna frustración en su autopercepción y en la percepción de su entorno, entonces es muy probable que nos enfrentemos a una persona que ha desarrollado preferencias adaptativas. Si bajo la misma situación objetiva de pobreza extrema la frustración es muy alta, entonces tendremos personas que están en condiciones de desarrollar preferencias adaptativas en corto tiempo. La selección y el peso de estos indicadores

dependerá de la investigación empírica. Lo que continuará operando en forma similar es la lógica que acabamos de describir entre indicadores objetivos y subjetivos.

Reflexiones finales

Pensando en algunas posibles estrategias de intervención sería preciso, en primera instancia, generar disonancia en los grupos afectados por preferencias adaptativas; esto podría lograrse a través de la introducción de elementos cognitivos que contradigan sus prácticas reproductivas de la pobreza, para luego producir mecanismos emancipatorios que amplíen su conjunto viable de oportunidades y puedan de esa forma operar como alternativa a los mecanismos reproductivistas de reducción de disonancia. Para el éxito de este tipo de estrategia sería necesario contar con la influencia que tienen los líderes sociales o grupales a partir del peso de sus opiniones. También un elemento a tener en cuenta es la integración entre grupos de pobreza extrema que manifiesten preferencias adaptativas con sectores de bajos ingresos sin este tipo de patologías, ya que el contacto puede generar disonancia y propiciar una respuesta no reproductivista. El ámbito tradicional de esta integración son los espacios educativos, por lo que habría que reforzarlos a la vez que pensar en posibles alternativas de contacto intersubjetivo similares.

A su vez, el conjunto viable de oportunidades debe ampliarse, puesto que de nada serviría la reintroducción de la disonancia o de la vergüenza social si luego no existen oportunidades reales de alcanzar aquello que ha introducido la disonancia. De nada serviría que, en los casos de pobreza extrema, alguien que ha desarrollado preferencias adaptativas se plantease obtener un empleo formal, asegurar la educación de sus hijos, incorporar hábitos sanitarios saludables, si luego a la hora de iniciar estos nuevos caminos se encontrase con una respuesta similar a la que obtuvo hasta ese momento. En definitiva estamos hablando de un incremento de oportunidades laborales, de educación o de socialización.

Bibliografía

- Elster, Jon (1988) *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*, Barcelona, Península.
- Festinger, León (1975) *Teoría de la disonancia cognitiva*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Gore, Charles (1997) “Irreducible Social Goods and the Informational Basis of Amartya Sen’s Capability Approach”, *Journal of International Development*, Vol. 9, N.º 2: 235-250.
- Kant, Immanuel (1990) *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Nussbaum Martha y Sen Amartya (1993), (ed.), *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press.
- Nussbaum, Martha (2000) *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oshana, Marina (2005) “Autonomy and Self-Identity”, en John Christman and Joel Anderson (eds.), *Autonomy and the Challenges to Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pereira, Gustavo (2006) “Capacidades individuales y capacidades colectivas”, *Sistema*, N.º 195, (Noviembre): 35-51.
- Sen, Amartya (1997) “El bienestar, la condición de ser agente y la libertad. Conferencias ‘Dewey’ de 1984”, en *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2002) *Rationality and Freedom*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Stewart, Frances (2005) “Groups and Capabilities”, *Journal of Human Development*, Vol. 6, N.º 2, July.
- Taylor, Charles (1977) “What is Human Agency?”, en Mischel Theodore, *The Self. Psychological and Philosophical Issues*, Oxford, Basil Blackwell, 1977.
- _____ (1997) “La irreductibilidad de los bienes sociales”, en Charles Taylor, *Argumentos filosóficos*, Paidós, Barcelona: 175-197.