



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



**Universidad
Nacional
de Quilmes**

Bustelo, Eduardo S.

La política social esquivada



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Bustelo, E. S., Minujin, A. (1997). *La política social esquivada*. *Revista de ciencias sociales*, (6), 7-55. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1447>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La política social esquivada*

Eduardo S. Bustelo**

Alberto Minujín**

Introducción

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

El presente trabajo pretende plantear la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza como el punto central de la agenda económica y social de la Región y discutir propuestas para su superación a partir de un modelo de ciudadanía que recupere de la tradición de la política social la centralidad de los derechos, la solidaridad y, por sobre todo, la construcción de formas más inclusivas de organización social. Para ello y en primer lugar, se revisarán las principales ideas en la

* Trabajo presentado en el Primer congreso del Centro Interamericano para el Desarrollo (CLAD), Río de Janeiro, Brasil, 6 al 9 de noviembre de 1996.

** UNICEF - Oficina Regional. Las opiniones de los autores pueden no coincidir total o parcialmente con las de la organización a la cual pertenecen.

evolución del pensamiento de la política social para ver cómo la búsqueda de igualdad e inclusión a través del empleo productivo han sido los ejes centrales en la evolución de la ciudadanía.

En segundo lugar, se presentarán datos mostrando el dinamismo de la desigualdad social en América Latina en contraposición con el proceso de expansión de la ciudadanía. En esta sección, con base en datos de algunos países, se analizarán hipótesis sobre la forma en que se estaría cristalizando en América Latina la estructura social, dados los presentes procesos de apertura y la escasa generación de empleo productivo, la heterogeneidad de la pobreza, la concentración del ingreso en los sectores más ricos y el advenimiento de los "nuevos" pobres. Este análisis se realiza en función de los procesos de exclusión e inclusión económica y social que se están dando en la Región.

En la tercera parte, se discutirá la idea de que no hay alternativas al modelo hegemónico de política social que se está implementando en la mayoría de los países de la Región.¹ Para ello, se retomará la discusión conceptual de la ciudadanía para ver cómo a lo largo de la evolución de la política social se han cristalizado esencialmente dos modelos de la misma. La descripción de dichos modelos nos posibilitará entender mejor las distintas formas emergentes de política social en la Región y lo que ellas implican en términos de los derechos sociales cuya inclusión en los procesos de apertura económica continuamente se "esquiva" en América Latina. En la cuarta parte, se hipotetizará sobre el reciente advenimiento de una eventual "desilusión" con lo privado en la Región, lo que abriría la posibilidad de una revalorización de lo público dándose por tanto la oportunidad de retomar el proceso de expansión de la ciudadanía hacia formas más emancipadas que recuperen la tradición de la política social en relación con la solidaridad, la igualdad y la democracia. Finalmente, en la última parte se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

I. El proceso de expansión de la ciudadanía

Una manera de hacer una lectura sintética sobre "el avance" conceptual del objetivo central de la política social —concebida en su sentido moder-

¹ Un análisis interesante del modelo dominante y emergente de política social en América Latina figura en el trabajo de Rolando Franco (1996).

no como un conjunto de instrumentos de política pública— puede resumirse como una evolución que se inicia con la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables (Himmelfarb, 1992). En una instancia posterior, cuando lo social se hace motivo de preocupación prioritariamente estatal, se pasa a una consideración de la pobreza en términos de *necesidades humanas*, lo que hace posible analizarla y medirla de un modo científico y plantear posibilidades para superarla a través del diseño de programas específicos. Finalmente, se llega a una concepción de *ciudadanía*, de “derechos” sociales, lo que implica la construcción de actores-sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales. Nos interesa revisar aquí muy sintéticamente esta última dimensión relacionada con el proceso de expansión de la ciudadanía moderna.

Fue en 1952, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge en memoria del economista Alfred Marshall, cuando el sociólogo inglés Thomas H. Marshall reflexionó sobre los conceptos de derechos sociales y el proceso de expansión de la ciudadanía que fueron luego recogidos en su célebre ensayo *Ciudadanía y clase social*. Es en este ensayo en donde el concepto de ciudadanía aparece como un punto central en una formulación de derechos que intenta superar lo puramente formal y procedural.

Marshall construye el concepto de ciudadanía a través de la historia inglesa desde la Revolución Industrial hasta el nacimiento del Estado de Bienestar. Para Marshall la ciudadanía moderna es un estatus social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales que surgieron en la Revolución Industrial a partir de la segunda mitad del siglo xvii. Mientras en las formas pre-modernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracterizaría por una forma abierta y continuamente en expansión (Zolo, 1994). Marshall distingue así tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía:

En primer lugar, *la ciudadanía civil*, que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión; el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos; el derecho a una justicia independiente a partir del principio de igualdad ante la ley.

En segundo lugar, *la ciudadanía política* que se desarrolla en el siglo xix, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del po-

der político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política.

En tercer lugar, *la ciudadanía social*, que se afirma a través del siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares prevalentes en la comunidad política de referencia.

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

Marshall sostuvo que los derechos civiles no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran en contradicción sino que tienen un efecto sinérgico. En lo que se refiere a la ciudadanía política, Marshall admitió que en un comienzo representaba algún peligro potencial al ampliar las bases para que grupos anteriormente excluidos, como la naciente clase obrera, participasen de la lucha política. Pero fue por esta posibilidad misma que la ciudadanía política abrió paso al reformismo social y a la exclusión de la vía revolucionaria violenta a través de la afirmación de los derechos políticos y la igualdad durante las luchas sociales del siglo XX.

El corazón del problema según Marshall radica en la ciudadanía social, que encuentra un límite en el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo y debilita, por tanto, su desarrollo. La extensión de los derechos sociales expresados en un sistema de servicios sociales –salud, educación, habitación, etc.– no puede tener como objetivo la igualdad en los ingresos. Con los derechos sociales se puede obtener un mejoramiento de la calidad de vida pero no un cambio en el sistema básico de estratificación social que se deriva de la lógica del mercado. Aunque el reconocimiento de la ciudadanía social no puede modificar la estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso que resultan de la asignación de recursos producidos por el mercado, sí puede alterar su forma. Así, en la parte baja de la distribución, o sea la pobreza, puede garantizarse un “piso”, o sea, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas independientemente del nivel de ingresos de las mismas.

Es difícil no concordar con que la visión del desarrollo de la ciudadanía expuesta por Marshall es fuertemente optimista al pensar el de-

sarrollo de la ciudadanía como un proceso abierto y en continua expansión en dirección al progreso social (Giddens, 1982). En los hechos, Marshall fue preclaro al advertir que los países podían avanzar en mejorar la calidad de vida, en el progreso social, lo que no implicaba necesariamente avanzar en el desarrollo social, lo que requeriría plantear mecanismos concretos para alterar la distribución originaria del ingreso y la riqueza. Sin embargo, Marshall, al igual que formulaciones posteriores (Zincone, 1987) *entendió los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y, por lo tanto, abiertos a la posibilidad de su conquista*. Los derechos sociales no son dándos a súbditos y presuponen la constitución de actores que "ganen" el espacio político que posibilite su implementación efectiva.

Las ideas anteriormente reseñadas fueron influidas y a su vez influyeron en el ámbito concreto de la evolución histórica de las políticas sociales en su formulación moderna.

Fue en 1881 en Alemania en donde el Canciller Otto Von Bismark introdujo un sistema de *Seguro social* para los trabajadores industriales. Para ello, tomó ejemplos de esquemas de seguro privados y de otros países como Austria, Francia y Bélgica en donde habían sido implementados en menor escala. Bismark y los diseñadores de este esquema pionero de protección social estaban conscientes de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales a través del mercado. Políticamente, el seguro social fue introducido como parte de la construcción de la república germano-prusiana integrando estados anteriormente independientes y como una medida explícita para incluir en ella al nuevo proletariado industrial emergente. El sistema se financiaba a través de las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el estado, quien también respaldaba económica y políticamente el funcionamiento del sistema en su conjunto como parte de una responsabilidad pública. El seguro cubría los problemas emergentes de accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad y la ancianidad en un esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos.

Después de Bismark ningún otro evento en el desarrollo de la política social fue significativo hasta la presentación en 1942 del Informe "El seguro social y sus servicios correlativos", de Sir William Beveridge. Se vivía en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial y Beveridge estaba decidido a prevenir que la situación del país retornase al sistema de desigualdades sociales del pasado. Para ello ideó un sis-

tema para generar solidaridad entre clases sociales, entre los empleadores y los empleados, incluyendo los trabajadores por cuenta propia y los desempleados. Similares intentos podían observarse en los antiguos dominios ingleses, principalmente en Australia y Nueva Zelanda, en Dinamarca y en los escritos de Gustav Möller, ministro de Asuntos Sociales de Suecia entre 1932 y 1952 (Olson Horst, 1993). Dos años después, Beveridge publicó el libro *Pleno empleo en una sociedad libre* donde explica la relación íntima entre empleo y seguro y plantea el *empleo como modo de inclusión social*. Beveridge estaba influido por la obra de Keynes ya que pensaba que el seguro tenía un rol macroeconómico al funcionar como un “estabilizador automático” del ciclo económico. Fue a partir de Beveridge que se abandona la idea de Bismark del *seguro social selectivamente para trabajadores* para pasar a la idea de *seguridad social*: un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos –trabajadores o no– a través del cual una comunidad otorga una protección mínima independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema. Esto forma parte hoy en día de la Carta Social de todos los países de la Comunidad Económica Europea. Las ideas de Beveridge tuvieron también mucha influencia en la definición de la salud como derecho para todos los ciudadanos, hoy también una política implementada en casi todos los países de la Comunidad Europea con un porcentaje de cobertura cercano al 100%. Finalmente, Beveridge fue un gran impulsor de políticas estatales activas para combatir el desempleo (Abel-Smith, 1992).

Después de Beveridge, la contribución más influyente en el desarrollo de la política social fue dada por otro investigador británico: Richard Titmuss, quien en sus *Ensayos sobre el Estado de Bienestar* (Titmuss, 1958), y en obras posteriores (Titmuss, 1974), reconoció la función distributiva de la política social. Titmuss avanzó sobre las formulaciones anteriores al plantear que la responsabilidad pública no terminaba solamente con la provisión de servicios sociales: se trataba de construir mayores márgenes de igualdad social como creciente expansión de la ciudadanía cuyos derechos no se agotaban solamente por la mera provisión de servicios públicos. Un piso mínimo de protección universal para todos los ciudadanos era sólo un comienzo al que Titmuss añadía una visión de la política social como un sistema redistribuidor de los ingresos. Formaban parte por lo tanto de la política social en primer lugar la política fiscal, mediante la cual se financiaba de un modo progresivo la oferta de servicios sociales. Éstos eran concebidos como responsabilidad pública independientemente de si las personas contribuían o

no. Así los impuestos, gravámenes y excepciones tenían también la función adicional de “corregir” las más extremas desigualdades en la distribución del ingreso. Igualmente, Titmuss fue un pionero en la formulación operativa del concepto de igualdad de oportunidades como igualdad en el punto de partida al inicio de la vida. Esto se conseguía, entre otras cosas, a través de la grabación a la transferencia de la riqueza a lo largo del tiempo (impuesto a la herencia). La política social también incluía, en segundo lugar, *la política de empleo e ingresos* y los beneficios ocupacionales (vacaciones, asignaciones familiares, etc.) desde que el acceso a un empleo productivo y un salario justo tenían un fuerte impacto sobre la distribución funcional del ingreso. Finalmente y en tercer lugar, integraba la política social lo que tradicionalmente se conoce como la *administración de los sectores sociales*: la política educativa, la política de salud, de vivienda, etc. Básicamente las contribuciones de Titmuss se centraron en el carácter predominantemente redistributivo de la política social considerando la distancia social entre pobres y ricos como posible de ser reducida a través de un sistema transferencias públicas desde los que más poseían hacia los que más necesitaban.

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

a) la centralidad de las preocupaciones por construir mayores niveles de *igualdad social*: no solamente luchar contra la pobreza sino cómo lograr mayores niveles de inclusión social cerrando las brechas de ingresos y riqueza entre pobres y ricos;

b) la atribución de un rol muy importante a la *solidaridad social* como valor básico estructurante de la sociedad y, por lo tanto, central en la construcción de mayores niveles de igualdad;

c) la concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de *empleo productivo*;

d) la idea de responsabilidad o *esfera pública* como valoración de lo común, por el interés superior del conjunto; y,

e) como corolario de los puntos anteriores, la constitución de actores sociales titulares de *derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía*.

Este trabajo no intenta analizar la evolución de la política social en América Latina pero sí ver cómo en la Región, las preocupaciones an-

teriormente descritas que nos vienen de la tradición de la política social en los países occidentales se reflejan en las tendencias presentes de la desigualdad de los ingresos y acceso a un empleo productivo en el contexto del modelo de apertura económica.

II. La desigualdad en América Latina

A la luz de los cambios en el ámbito económico, que han sido objeto de los capítulos anteriores, el objetivo de este capítulo es analizar los profundos cambios que se han producido en la sociedad. Se busca reflexionar sobre la naturaleza actual de la problemática social y sobre el tipo de sociedades que se están conformando. Esto se entrelaza explícitamente con el cómo abordar esta problemática social y el enfoque de ciudadanía que se presenta en el capítulo siguiente.

Se intenta dar algunas respuestas a preguntas tales como: ¿hacia dónde se está moviendo la estructura social de los países de la región?, ¿tendremos cada vez más pobres... y más ricos?, ¿se trata de una dualización de la estructura distributiva, pobres por un lado, ricos por el otro y pocos en el medio?, ¿ha respondido el mercado de trabajo al objetivo de incluir económicamente a la población?, ¿la ecuación será excluidos vs. incluidos y la problemática la de la pobreza extrema, o se tratará de una situación más compleja dada por una sociedad con creciente heterogeneidad y vulnerabilidad?

Para esto, en primer término se analiza lo que ha estado y está ocurriendo con la población de América Latina en términos de su bienestar, privilegiando el análisis de aspectos relacionados con la distribución del ingreso y el empleo. Se considera que los mismos son cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos.

A continuación se analiza el efecto de estas variables y otras sobre la inclusión económica y social, para finalmente formular una hipótesis respecto del tipo de sociedades que se están conformando en la región.

Debate en torno al modelo económico prevaliente en América Latina

Desde mediados de los ochenta, la mayor parte de los países han realizado significativos esfuerzos para adaptar su estructura económica

a un modelo orientado a la exportación. La denominada reforma económica se basa en algunas políticas centrales que constituyen lo que se ha denominado el "Consenso de Washington" (CW). En realidad, este "Consenso" no se ha realizado de manera explícita, pero reúne un conjunto de políticas impulsadas desde Washington, por el Fondo Monetario Interamericano, el Banco Mundial y el gobierno estadounidense entre otros, con el propósito de volcar los anteriores esquemas proteccionistas hacia modelos no intervencionistas de mercado abierto. En América Latina y el Caribe (ALC), la alta deuda externa y la necesidad de financiamiento fueron factores decisivos para que el CW fuera ampliamente aceptado por los gobiernos locales y se adoptaran nuevas estrategias que eliminaban las barreras al libre funcionamiento de los mercados. Sostenido por el apoyo intelectual de algunas escuelas de pensamiento y basado en el "agotamiento" del anterior modelo económico, el CW encontró terreno fértil en ALC, aunque el ritmo y fuerza con que se impulsaron las políticas varió de país a país.

El CW está conformado por una serie de medidas de política económica interrelacionadas e interdependientes. Las mismas, según sus promotores, asegurarían altas tasas de crecimiento sostenibles en el largo plazo. Esto daría como resultado una mejora en las condiciones de vida de la población y el decrecimiento de la pobreza.

En forma esquemática y breve, se pueden marcar los siguientes ejes centrales.² Apertura económica, lo cual implica la liberación del comercio exterior a través de la eliminación de medidas de protección y aranceles. Estas medidas a su vez implicarían otros cambios, algunos impulsados por la propia dinámica del mercado y otros que requieren de la acción estatal. Entre los primeros se encuentra la modernización tecnológica y gerencial. Entre los segundos se encuentra (a) disciplina fiscal, la cual influye notoriamente sobre los niveles de inflación y por lo tanto sobre los precios relativos; (b) focalización del gasto público hacia sectores de alta tasa de retorno social; (c) reforma fiscal; (d) liberación del mercado financiero; (e) tasas de cambio competitivas; (f) libre entrada a la inversión extranjera; (g) privatización de las empresas públicas y desregulación del mercado.

² Para mayores detalles sobre esto puede consultarse Williamson, J., "The Washington Consensus Revisited", *Main Papers*, Development Thinking and Practice Conference, Washington, D. C., 3-5 de septiembre de 1996.

Sin embargo, la aplicación del CW en ALC no ha producido los resultados esperados, especialmente en el campo social. Aunque el crecimiento económico se ha restaurado en algunos países de la región, éste ha sido frágil y fuertemente dependiente de los flujos de capitales. Por su lado, la distribución del ingreso ha empeorado y el empleo formal ha sufrido un deterioro en la gran mayoría de países, como se verá más adelante. Esta evidencia empírica ha servido de base para el surgimiento de un debate en el cual varios estudiosos del tema cuestionan algunos de los supuestos centrales de la reforma económica contenida en el CW.³ A continuación se enumeran de manera sucinta algunos de estos argumentos:

i) La poca o nula importancia que se le atribuye al ahorro doméstico es sin duda uno de los aspectos centrales de las críticas que se han formulado sobre el CW. A diferencia de la experiencia del Este Asiático, el ahorro doméstico de la mayoría de las economías latinoamericanas se ha caracterizado por niveles bajos que a su vez repercuten sobre la inversión y frenan el proceso de modernización de la economía. La evidencia demuestra que la disciplina fiscal no es suficiente para lograr el desarrollo económico y que uno de sus motores más importantes es el ahorro doméstico.

ii) En el CW, la equidad y el capital humano no son percibidos como eje central del crecimiento económico. La experiencia asiática demuestra que estos elementos son necesarios para lograr altas tasas de crecimiento sostenibles en el tiempo.

iii) A diferencia de lo recomendado por el CW, el desarrollo asiático se basó en la explotación de ventajas comparativas y la creación de un sector exportador dinámico y fuerte. Las barreras al libre comercio se eliminaron gradualmente y de acuerdo con las necesidades de los diferentes mercados, y las políticas gubernamentales se utilizaron para crear la infraestructura física, científica y tecnológica necesaria para poder competir con el resto del mundo.

³ Para más información, véase Stewart, F., "John Williamson and the Washington Consensus. Comments on John Williamson's Paper", en *Discussion Papers*, Development Thinking and Practice Conference, Washington D. C., 3-5 de septiembre de 1996, y Bulmer-Thomas, V., *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.

Tanto los defensores de cw como sus opositores coinciden en que es necesario alcanzar altas tasas de crecimiento económico en la Región y que para ello es necesario –mas no suficiente– que el estado burocrático, ineficiente y sobredimensionado sea transformado en uno transparente y eficiente. El tipo de crecimiento y de estado óptimos, al igual que los caminos para alcanzarlos en la Región, continúan siendo bastante polémicos y han ocasionado la apertura de un debate que promete arrojar un poco de luz sobre estos interrogantes.

II.1. La desigualdad de los ingresos. Ricos, pobres y algo más

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

a) a pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en la Región en los noventa, *aumentó la desigualdad en términos de la distribución de los ingresos*. Esto ha llevado a que América Latina sea la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso;

b) *la pobreza sufrió un significativo incremento*, en particular la urbana, en los ochenta. Durante el comienzo de los noventa, si bien siguió aumentando en términos absolutos, tuvo una disminución relativa en aquellos países que redujeron drásticamente su inflación. Sin embargo, el caso de la Argentina muestra que en la medida en que no se apliquen medidas redistributivas y de empleo, pasado el efecto “des-inflación”, la pobreza no continúa disminuyendo y tiende a aumentar. De cualquier forma, los niveles de pobreza a mediados de los noventa persisten en niveles superiores a los de los ochenta;

c) *se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica*, creciente en términos absolutos y relativos, que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios;

d) esto permite visualizar una sociedad en la cual *se incrementa la vulnerabilidad*, con situaciones cada vez más heterogéneas y complejas de pobreza y exclusión social.

II.1.1. La distribución del ingreso en América Latina

Históricamente, América Latina ha presentado una distribución del ingreso altamente inequitativa. A fines de los sesenta, luego de un período de sostenido crecimiento económico, la desigualdad del ingreso en

los países de la región era superior a la de otros países en desarrollo del Este y del Sudeste asiático. Así, por ejemplo, la razón entre el decil superior y el inferior tenía valores de 33.6, 21.2, 18.0, 11.4 en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina respectivamente, mientras que en Filipinas, Tailandia y Corea de Sur era de 13.6, 8.9 y 7.5. Según algunos autores, éste es uno de los motivos que explica por qué los países de Latinoamérica, a pesar del crecimiento y de haber alcanzado buenos niveles de productividad, no pudieron erradicar los más severos aspectos de pobreza (Cornia, 1994).

Esta pauta no ha cambiado hasta el presente e inclusive se ha profundizado. Así, Latinoamérica se caracteriza por la poca equidad en la distribución del ingreso. Un análisis de una muestra de 102 países, utilizando estimaciones de la curva de Kuznetz, señala que en promedio, América Latina presenta un coeficiente de Gini 4.1 veces más alto que otros países con similar ingreso per cápita (Londoño, 1996). La desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina podría ser mayor si se toma en cuenta la desigualdad intra-hogar. Un estudio con datos de Filipinas muestra una subestimación del 30% (Haddad y Kanbur, 1990).

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

La Gráfica 1 (en el anexo) permite observar que los países desarrollados, con la excepción de los Estados Unidos, han avanzado en la dirección "correcta" aunque algunos autores (Thurow, 1996) argumentan que hay un movimiento global "natural" del capitalismo hacia la desigualdad. A pesar de la llamada caída o crisis del Estado de Bienestar, la mayor parte de estos países lograron disminuir o no aumentar la desigualdad (estudios recientes para estos países muestran que la concentración y la riqueza han aumentado). Los países del Este, o países en transición, han visto empeorar tanto su ingreso medio como su distribución. Con un ingreso medio significativamente más bajo que sus vecinos del Oeste, presentan un coeficiente de Gini similar a éstos (UNICEF-ICDC, 1994).

Por su parte, en América Latina, según datos de CEPAL (Cepal, 1994),

mientras que el ingreso per cápita se ha mantenido estable, el coeficiente de Gini se ha incrementado en forma significativa. Datos recientes de algunos países presentan el contradictorio movimiento de aumento simultáneo del ingreso medio per cápita y del coeficiente de Gini (véase Cuadro 2 en el anexo). Es decir, mayor ingreso medio y mayor desigualdad. Es de señalar la enorme distancia que en términos de ambas características separa a esta Región con los países desarrollados. Así, en América Latina el coeficiente de Gini está, en todos los países, por encima de .40, y llega a más de .50 en varios casos. En el caso de los países desarrollados no alcanza .40, estando la mayoría de los países en el entorno de .30.

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

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

II.1.2. Perdedores y ganadores⁴

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

⁴ Se agradece especialmente la colaboración de la División de Estadísticas de CEPAL por proporcionar los datos básicos para esta sección.

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

Un análisis más detallado de lo sucedido en el período 1980-1994 permite comprobar que el panorama es significativamente distinto en la mayor parte de los países de la región. Entre los principales perdedores se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad vía empleo y acceso a bienes y servicios. Esto no implica que los sectores de más bajos ingresos no hayan sufrido el impacto del ajuste. Por el contrario, la crisis, la caída de salarios e ingresos y de la oferta de servicios básicos, los afectó duramente. Lo que se trata de señalar es que no sólo ellos fueron afectados.

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

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

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

En la Gráfica 2 del Anexo se presenta la evolución de la distribución del ingreso medio de los hogares para dos casos que pueden ser paradigmáticos para la región: Argentina y Venezuela de 1980 a 1994. El

primero se encuentra entre los países de ajuste temprano y Venezuela está en estos momentos inmersa en una crisis y posiblemente en el inicio de ese proceso. Esto se complementa con información sobre los cambios en el ingreso medio y coeficiente de Gini⁵ (Cuadro 1 del Anexo) para dichos países y Costa Rica y Brasil durante el mismo periodo.

En todos los casos se observan algunos comportamientos similares. Los ochenta significaron un fuerte retroceso para los países de la región. Tanto el ingreso medio como la mediana sufrieron descensos importantes y el coeficiente de Gini se incrementó. El ingreso medio de los hogares disminuyó en general en más de media línea de pobreza (LP)⁶ y en el caso de la Argentina, la caída fue de más de una LP. El descenso de la mediana fue todavía más fuerte en la mayoría de los casos. Esto muestra que *en los ochenta se produjo un fuerte proceso de empobrecimiento, aumentó la inequidad y empeoró no sólo la situación de los sectores pobres sino también la de los sectores medios.*

Los comienzos de los noventa han traído un mejoramiento en el ingreso de los hogares en algunos países de la Región, pero esta mejora no sólo no ha permitido retornar a una situación similar a la de principios de los ochenta, sino que muestra cambios en la distribución que posiblemente se mantengan en el futuro. La distribución en la actualidad ha sido el resultado de la "recuperación" económica y, fundamentalmente, de la disminución de la inflación. Como consecuencia de la política de estabilización y la desaparición del denominado por algunos "impuesto inflacionario", que era altamente regresivo, disminuyó el

⁵ En el análisis de los cambios en la distribución del ingreso se utilizan tres medidas complementarias: dos de posición, la media y la mediana, y una de desigualdad, el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini mide la distancia entre la distribución del ingreso de una población y una situación de total equidad. En este último caso, el coeficiente Gini toma el valor cero, y a medida que se pasa a una situación más inequitativa, toma valores mayores, acercándose a uno. La mediana corresponde al valor del ingreso que divide a la población en dos mitades. La evolución de estos tres indicadores permite analizar cómo se ha modificado la forma de la distribución.

⁶ La línea de pobreza (LP) constituye una de las metodologías clásicas para la medición de la pobreza. El uso de la LP como unidad de medida permite "deflactar" la distribución con relación a un indicador que tiene sentido analítico en términos de la dinámica de la pobreza, posibilitando la comparación en el tiempo y entre países. La LP se define a partir de una canasta mínima de alimentos y otros bienes que permite cubrir las necesidades básicas. Esta canasta es valorada a precios de mercado y el resultado constituye la LP. Las familias cuyo ingreso per cápita es inferior a la LP son pobres y aquellas cuyo ingreso no alcanza a cubrir la canasta de alimentos son indigentes. Existen diversas técnicas para la construcción de la LP (Beccaria y Minujin, 1991; CEPAL, 1993).

porcentaje de población por debajo de una LP. Sin embargo, se verifica un incremento relativo de la proporción de hogares ubicados entre 1 y 1.5 de LP y entre 1 y 2 LP, es decir de situaciones de alta fragilidad y alta dependencia de la coyuntura económica. Los sectores medios no se han recuperado y se observa un "deslizamiento" hacia abajo, que abarca hasta tres a cinco LP. Esto indica que si bien un conjunto de hogares pasó a tener un ingreso superior a una línea de pobreza, se produjo una concentración en una zona que podríamos denominar de vulnerabilidad.

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

Analicemos esta evolución para los dos países presentados en la Gráfica 2.

En el caso de la Argentina es posible observar lo sucedido en los noventa diferenciando entre 1990-1992, período en el que se dan las más fuertes medidas de ajuste y estabilización, y 1992-1994. La recuperación del ingreso se ve reflejada en aumento del ingreso medio que se ubica por encima del de 1980. Sin embargo, la mediana es levemente superior a la de 1990 e inferior a la de 1980. Esto, sumado al incremento del coeficiente de Gini, indica una mayor concentración del ingreso simultáneamente con una concentración de hogares con ingresos entre 0.5 y 2 LP. Es decir, *ricos más ricos* y sectores medios y pobres agrupados en una zona de vulnerabilidad.

El análisis comparativo del período 1990-1992 y 1992-1994 (véase Gráfica 4) permite señalar que luego de una mejora inicial durante el período de "recuperación" y fuerte descenso de la inflación, que llevó a una disminución de la pobreza y un mejoramiento de los distintos quintiles de ingreso, se produce un retroceso en estos indicadores con un importante incremento del desempleo a niveles anteriormente desconocidos en el país. Es particularmente interesante observar qué ocurre con los cambios en la percepción del ingreso en *esos dos períodos*. Entre 1990 y 1992, el segundo, tercero y cuarto quintil incrementaron su participación. Sin embargo, entre 1992-1994, cuando el efecto provocado por la caída de la inflación se absorbe, el único quintil que parecería beneficiarse con el solo efecto crecimiento es el más alto, observándose una caída más pronunciada en los quintiles tres y cuatro.

En el caso de Venezuela, dado el proceso económico que está vivien-

do, la situación ha continuado empeorando durante los noventa. Entre 1980 y 1990 el ingreso medio bajó de 2.9 LP a 2.2 LP y en 1994 estaba en 1.9 de LP. También el valor de la mediana disminuyó significativamente. La pobreza se incrementó en términos absolutos y relativos.

La Gráfica 3 del Anexo proporciona información adicional sumamente interesante que sustenta el análisis realizado en este punto. Se puede observar que en los ochenta fue, en términos relativos, mayor la caída en los ingresos entre los que tienen 6 a 9 años de estudios que entre los de menor nivel de educación. También puede observarse que la caída es significativa entre los que tienen mayor nivel educativo. Así, en el caso de Brasil, los que tenían entre 6 a 9 años de estudio perdieron más del 40% de sus ingresos y esto se observa en diferentes periodos del ciclo activo. Asimismo, se evidencia que en algunos grupos, tales como los de 10 y más años de estudio, la pobreza –prácticamente inexistente a comienzos de los ochenta– pasa a tener un peso considerable en los noventa. El incremento relativo de la pobreza en estos grupos es mayor que en los de bajo nivel de educación.

II.2. El empleo

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

A continuación, se hace un análisis sintético de la evolución del empleo en la región, especialmente en la década del noventa, con el objetivo de proporcionar los elementos que permitan visualizar la contribución de las tendencias actuales del empleo al aumento o la disminución de la desigualdad. La década del ochenta representó para América Latina un periodo particularmente difícil; el estancamiento e incluso la caída del producto se vio acompañada por altas tasas de inflación y por un endeudamiento externo muy alto, elementos que llevaron a la apli-

cación de estrictos programas de estabilización y ajuste. Como consecuencia, hubo un incremento del empleo informal, que pasó del 40.2% en 1980 al 47.0% en 1985 y al 52.1% en 1990.⁷ El salario real sufrió un descenso significativo; en 1990 era un 31% más bajo que en 1980 y el industrial un 13%. El sector público fue uno de los sectores más afectados por la baja salarial. A pesar de que la transición demográfica ha implicado una desaceleración en el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países, la creación de empleo en los ochenta y, como veremos, también en los noventa, fue mayoritariamente de baja calidad y además resultó insuficiente. Importantes sectores de ingresos medios vivieron un período de empobrecimiento en un sentido doble y mutuamente potenciador; por una parte, algunos perdieron sus empleos, otros sufrieron una baja significativa en sus ingresos y muchos se vieron obligados a pasar de asalariados a cuenta propia. Por otra parte, perdieron beneficios sociales o vieron caer dramáticamente la calidad de los servicios a los que tenían acceso.⁸

Los noventa comenzaron con una reactivación económica y con políticas de ajuste que incluían programas compensatorios. El elevado optimismo de esos momentos se vio empañado por la crisis financiera de 1994-1995, que mostró la enorme fragilidad del proceso de crecimiento. El optimismo también se vio disminuido al comprobarse las debilidades del modelo en cuanto a su capacidad de generación de empleo y su negativo o nulo efecto sobre la redistribución del ingreso. La evolución reciente del empleo permite señalar algunas características que posiblemente perdurarán en el futuro inmediato y pueden tender a cristalizarse. Esta evolución es el resultado de las tendencias propiciadas por la apertura económica, globalización de los mercados, privatización, desregulación y flexibilización laboral, y reforma del estado. Las características más relevantes serían:

a) *se ha diferenciado un sector de empleo de alta productividad, de asalariados con calificación profesional o técnica. Aquí, generalmente, aumenta la productividad y el producto pero muy escasamente el empleo;*

b) *se ha ampliado la brecha salarial y se ha agudizado la concentra-*

⁷ Porcentaje de trabajadores por cuenta propia, en microempresas y servicio doméstico respecto al empleo no agrícola.

⁸ Una explicación del proceso social durante la década de los ochenta, incluyendo un análisis de los indicadores y el gasto social, figura en Bustelo. 1994.

ción del ingreso entre los sectores económicos orientados al sector externo o insertados en algún nicho específico y los otros sectores de la economía. Igualmente, se han aumentado las diferencias intrasectoriales y entre los diferentes niveles de calificación, especialmente entre los obreros y empleados calificados y los no calificados;

c) *el empleo público ha mantenido su tendencia a la baja en términos relativos al sector privado. Los salarios reales de ese sector también han disminuido;*

d) *el empleo de baja productividad e informal es el que ha tenido mayor nivel de expansión;*

e) *el desempleo, en particular el de jóvenes y jefes de hogar, ha tendido a incrementarse en varios países de la Región, especialmente en México y la Argentina. En la Argentina por ejemplo, en mayo de 1990, la tasa de desocupación para el aglomerado urbano era de 8.6%, en 1994 había ascendido a 10.7% y en 1995 a 18.4%. Si además del desempleo abierto se incluye el subempleo, en mayo de 1996 la tasa ascendía a 30.1%. En otros países el desempleo no se ha incrementado por la rápida expansión del sector informal, de baja productividad y bajos salarios.*

En resumen: puede señalarse que si bien existe un consenso general sobre la necesidad de que exista crecimiento económico para la creación de empleo, ésta es sólo una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente. *La tendencia prevaleciente demuestra que la generación de empleo de calidad es baja y el mayor dinamismo se encuentra en el empleo informal o de baja productividad, mientras que el desempleo abierto muestra una tendencia ascendente.*

En la Gráfica 5 del Anexo se puede observar, por una parte, el significativo incremento del empleo informal; 8 de cada 10 nuevos empleos corresponden a este sector y, por otra, el continuo decrecimiento del tamaño del sector público. También se puede ver que el empleo en las empresas grandes del sector privado ha crecido pero con una elasticidad de sólo 0.47, muy inferior a la del empleo total, que asciende a 0.83 (Tockman, 1996).

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

II.3. La exclusión

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

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

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

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

El concepto de inclusión constituye un concepto multifacético que se dirime en distintas esferas interrelacionadas. De ellas se pueden priorizar las que significan integración política, integración económica e integración social. La inclusión/exclusión política está directamente ligada con lo que puede denominarse ciudadanía formal y con la participación o no como ciudadanos en la marcha de la sociedad. La inclusión económica y la social están relacionadas con la participación en la vida colectiva y, tal como puede observarse en la Gráfica 6 en el Anexo, *los dos ejes están íntimamente relacionados y en algún sentido pue-*

de decirse que la inclusión económica es básica para la social, pero en la social se abren las posibilidades para una sociedad integrada y democrática. Así, no existe una correspondencia absoluta entre ambos ejes, sino una alta interacción. Una de las diferencias sustantivas entre ambos ejes y que justifica la necesidad de su consideración simultánea radica en que en el primer caso, se analiza a la población económicamente activa bajo un enfoque individual. En el segundo caso se incluye a la totalidad de la población en su interacción en y entre distintas esferas, tales como la familia; los grupos de pertenencia, como amigos, los jóvenes, etc.; el entorno local; los ámbitos de socialización, como la escuela, etc; la participación en la sociedad y otros.

El análisis empírico realizado anteriormente, en términos de distribución del ingreso y empleo, se relaciona fundamentalmente con la problemática de inclusión económica. A continuación se presenta en forma esquemática cómo entendemos la situación social prevalectente en términos de inclusión económica y social.

II.3.1. Inclusión económica

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

En este sentido, sobre la base de las tendencias analizadas, la población trabajadora se puede desagregar en tres grandes grupos. El primero está conformado por la población “incluida”, una minoría que se caracteriza por estar vinculada a empresas altamente dinámicas y pro-

ductivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo. Las empresas que generan este tipo de empleo han sido responsables en buena medida del incremento del producto en los noventa. En términos generales se trata de esquemas de producción intensivos en capital, cuyo nivel de generación de empleo es bajo. También integran esta "zona de inclusión" algunas empresas medias o pequeñas de productividad media que están articuladas con otras empresas plenamente incluidas, proveyéndolas básicamente de servicios e insumos intermedios, y cuya capacidad para generar empleos es bastante limitada.

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

El tercer grupo, que lo conforman los "excluidos", comprende un gran porcentaje de la población trabajadora. En su mayoría son empleados no calificados, vinculados a empresas "tradicionales" escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno. También se encuentran en este grupo los "cuenta propia", o trabajadores independientes no calificados. Se trata de trabajadores informales, cuyo volumen, tal como hemos analizado anteriormente, es el que más ha crecido en la región. En la Gráfica 7 (Anexo) se presenta una imagen visual del concepto de inclusión económica.

Ahora bien, la estructura de la inclusión económica está estrechamente relacionada con la de "Inclusión social", la cual considera aspectos pertinentes al capital social de la familia y de la comunidad, la cobertura de salud, educación, seguridad social y el ingreso familiar, entre otros (Fitoussi y Rosanvallon, 1996; Castel, 1995). El tipo de empleo y el nivel de ingreso constituyen los elementos de conexión entre la inclusión económica y la social. Pero el pasaje de un tipo de inclusión a otro no es automático; el tamaño y la composición familiar, la pertenencia a uno u otro sector social, el capital cultural y social acumulado, etc., pueden hacer que alguien que tiene un empleo informal

o precario pudiese eventualmente estar socialmente integrado, e inversamente. En el primer caso se pueden encontrar los hijos de familias de sectores altos, en el segundo los sectores más discriminados de la sociedad.

II.3.2. Inclusión social

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

La población plenamente incluida comprende a las familias de los estratos medios altos y altos de la población. Se trata de familias que tienen no sólo cubiertas sus necesidades básicas sino que tienen una base de sustentación altamente estable en términos de capital económico y social. Pertenecen también a este grupo familias de sectores medios, que si bien han sido sacudidos por el proceso de ajuste, han mantenido o logrado nuevas vías de inclusión pero su calidad de vida ha empeorado. En el otro extremo se encuentran los excluidos, grupo al que pertenecen las familias que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y con dificultades de acceso a los servicios básicos, etc., que los deja fuera de los canales de socialización prevalecientes. Si bien la zona de "exclusión" está conformada por pobres "estructurales"⁹ y por algunos "nuevos pobres", la misma no coincide necesariamente con los pobres, definidos éstos como los que están por debajo de la línea de pobreza.

También están fundamentalmente incluidos en este grupo las poblaciones o individuos que sufren algún tipo de discriminación social. Las poblaciones indígenas y negras, tanto rurales como las de reciente migración urbana, pueden señalarse como uno de los claros ejemplos de exclusión en la mayor parte de los países de la Región.

La inequidad de género constituye también un evidente motivo de exclusión o vulnerabilidad (Wieringa, 1995). Existen sobradas eviden-

⁹ Se denomina "pobres estructurales" a aquellos que provienen de una pobreza histórica. Generalmente tienen las características que se supone tienen los sectores pobres: bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social. Los "nuevos pobres" están integrados por sectores medios empobrecidos como consecuencia del proceso de ajuste económico reciente. No se trata de situaciones coyunturales sino de una pérdida permanente de su capital (Minujin y Kessler, 1995).

cias que muestran que la condición de mujer incrementa las probabilidades de pobreza y de permanecer en esta situación tanto para ella como para su familia en el caso de las jefas de hogar (Rubery, 1985; CEPAL, 1995). Así, la condición de hogares con jefatura femenina e hijos significa, para un alto porcentaje de casos, una situación de vulnerabilidad. Si a esto se le agrega bajo nivel de educación o capacitación, la condición posiblemente sea de exclusión.

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

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

Ninguno de estos grupos es estable ni rígido; existe un dinamismo social, en buena medida dado por una movilidad descendente, pero también por logros básicamente individuales. El grupo vulnerable está frente a lo que podríamos denominar un proceso de desigualdad dinámica.

En el esquema de integración social que se presenta en la Gráfica 8 del Anexo se pueden visualizar estos grupos y su relación con la estructura de ingresos y pobreza.

Como puede observarse, no existe una coincidencia absoluta entre la pobreza medida en términos de línea de pobreza (LP) y la situación de exclusión. Dentro de las familias cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza, se encuentra un significativo porcentaje de asalariados que si bien tienen un bajo ingreso, cuentan con un empleo permanente con cobertura social que los coloca más en una situación de vulnerabilidad social que de exclusión. Por el contrario, familias con ingreso superior a 1 LP pueden estar viviendo en condiciones de alta

precariedad, lo que los coloca en una situación de creciente exclusión. Tal es el caso de muchos pobres "estructurales" que, aunque mediante el trabajo del grupo familiar, incluidos los niños, logran obtener un ingreso corriente superior a 1 LP en el mercado informal, no les será posible quebrar el círculo de la pobreza. Así, el grupo de los excluidos, si bien está conformado por aquellas familias en situación de pobreza extrema, también lo integra un conjunto de "no pobres".

Por otro lado, se encuentra el creciente grupo de familias en situación de vulnerabilidad. A este grupo pertenecen tanto los pobres que se encuentran en una relativa movilidad ascendente, con ingresos que pueden o no estar por encima de 1 LP, como los sectores medios empobrecidos o en proceso de empobrecimiento, cuyos ingresos pueden alcanzar hasta 4 o 5 LP, dependiendo del país. La situación de inclusión social se relaciona básicamente con el proceso o el recorrido vital de los individuos y las familias. Por ello, familias con ingreso medio pueden encontrarse en un proceso de deterioro que las lleve a situaciones de alta vulnerabilidad. Una alta proporción de los denominados "nuevos pobres" se encuentra entre el grupo de los vulnerables.

II.3.3. La sociedad que se avizora

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

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

Desde la óptica de las políticas sociales, y más en general desde las políticas públicas, resulta crucial contar con una hipótesis respecto a las tendencias prevaecientes y al tipo de sociedad que se está conformando. Sólo sobre la base de las mismas y de objetivos consensuados

respecto de la direccionalidad que se busca, es posible discutir la orientación y contenido de las mismas.

La hipótesis que se está formulando, y que se sustenta empíricamente, es que *la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogenizado*. La concentración del ingreso ha aumentado, es decir *hay ricos más ricos, pero simultáneamente una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido* mientras que, en algunos países, *los más pobres han mejorado su situación relativa, reflejado en un incremento de la mediana y media de ingresos*. Esto último no implica que el problema de la pobreza no esté presente o no se haya agravado en América Latina. Sino que, *por una parte, el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se debe incluir no sólo a los pobres "históricos", sino también a los "nuevos" pobres provenientes de sectores medios empobrecidos*. Estos "nuevos" pobres, además de características sociodemográficas distintas, tienen formas de relaciones sociales y modos de integración disímiles de los pobres "históricos". A esto se ha agregado una amplia zona de vulnerabilidad económica y social de grupos no incluidos en la nueva modalidad de economías abiertas. Las situaciones de inclusión plena abarcan a privilegiados grupos de la población, algunos de los cuales acumulan una significativa porción de la riqueza. Entre ambos grupos se presenta una diversidad de situaciones de semiinclusión que establecen un continuo movimiento entre los mismos. Finalmente, cabe señalar que no se trata de situaciones estratificadas; en particular en la zona de vulnerabilidad existe un dinamismo dado por el proceso de cambios que se está viviendo, produciéndose una suerte de "desigualdad dinámica" la que cambia su contenido y quienes la integran (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

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

En concreto, se postula que salvo que se efectúen modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales de modo que no continúen "esquivando" explícitamente la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad social se mantendrá en sus niveles actuales o aumentará y la vulnerabilidad social continuará incrementándose y alejando las posibilidades de construir sociedades integradas en términos del ejercicio de derechos y ciudadanía.¹⁰

III. Modelos de ciudadanía

Cuando un estilo o modelo de política social se hace hegemónico, una de sus primeras funciones es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual. En el caso de América Latina, la perspectiva de una política económica neoconservadora basada en el denominado "Consenso de Washington" que implica, según veremos, una visión muy particular de los derechos sociales y la ciudadanía, ha conseguido implementar un enfoque de política social a la que pareciese no existir una posibilidad viable distinta, equitativa y eficiente. Veremos que ello no tiene fundamentos sólidos.

Siguiendo el planteamiento realizado en la parte primera de este trabajo, en donde revisamos históricamente la política social como un proceso de expansión de derechos, veremos que hay esencialmente dos modelos rivales de ciudadanía que hoy disputan la orientación conceptual de la política social en América Latina. Sin embargo, debemos aclarar antes qué se entiende por modelo.

En nuestro caso, se usa la palabra modelo en el sentido de paradigma; como una representación simple de un conjunto valores y conceptos estructurados con un cierto nivel de consistencia. En un modelo es posible reconocer y definir con relativa precisión el conjunto de dimensiones relevantes que estructuran el respectivo paradigma. A través de las distintas dimensiones que componen un modelo es posible entender y diferenciar dos paradigmas de ciudadanía que se han ido cristalizando en la historia de la política social. Ahora bien, los modelos no

¹⁰ El concepto de capital social es más abarcativo que el de capital humano, pues incluye el conjunto de prácticas y redes políticas y sociales prevalecientes, así como su desarrollo histórico. Robert Putnam en un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia muestra que éste es un elemento clave para el desarrollo económico e institucional (Putnam, 1993).

se dan en estado "puro" en la realidad ya que ésta es por definición mucho más compleja. Aun así, los modelos *posibilitan* diferenciar las formas y/o *diferentes* estilos de política social en el mundo real y referenciarlos y catalogarlos en términos de dos formas básicas de ciudadanía.

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

Volviendo a nuestro punto, entonces, podemos reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina. Uno es el modelo de *ciudadanía asistida* (CA) y el otro el de *ciudadanía emancipada* (CE). Para poder diferenciarlos se utilizan diez dimensiones que consideramos relevantes desde el punto de vista del desarrollo histórico de la ciudadanía según figuran en el Cuadro 1 a continuación.

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

El Modelo de CA se ubica en la tradición más conservadora de polí-

CUADRO 1. MODELOS DE CIUDADANÍA

Ciudadanía	Asistida	Emancipada
Igualdad	Fuerte estratificación social. La desigualdad social es "natural". Políticas gubernamentales distributivamente "neutras".	Objetivo importante. Todo se analiza por su impacto distributivo. Las políticas públicas orientan el proceso de acumulación.
Solidaridad	Dentro de cada estrato social. Alta competitividad. Individualismo posesivo. Para los pobres: asistencia.	Solidaridad social no competitiva. Cooperación, reciprocidad y simetría social. Altruismo.
Movilidad social	Competencia: los mejores triunfan. Los individuos "ascienden" por canales de movilidad "reconocidos": p.e., el sistema educativo.	Fuerte. Igualdad de oportunidades en educación, salud, ante la ley, etc. Habilitación a los conocimientos y "códigos" para ascender socialmente.
Sociedad	Atomizada. Prioridad al interés individual y particular. Sociedad reducida a "relaciones sociales".	Sociedad como "Nosotros". Fuerte esfera pública. Comportamiento sistémico: complementariedades y reciprocidad.
Inclusión	A través del Mercado. Participación restringida: sólo para resolver problemas específicos. Los excluidos como "ciudadanía subsidiada".	Fundamental. A través del trabajo productivo. Participación amplia: social, política y económica. Ciudadanía emancipada. Democracia activa.
Pobreza	Pobres "objeto" de intervención de políticas gubernamentales. Focalización de programas para pobres.	Constitución de sujetos sociales autónomos. Prioridad sobre la distribución del ingreso y la riqueza: pobres y ricos.
Género	En estratos altos, incorporación de la mujer al modelo del varón. En estratos bajos, mujer en situación de pre-ciudadanía.	Equidad de género. Mujer con ciudadanía plena.
Derechos humanos	Derechos civiles individuales y derechos políticos. Derechos sociales no "demandables".	Programa ético básico. Unidad de los derechos humanos: políticos, económicos y sociales.
Estado y mercado	Estado mínimo y marginal. Mercado asignador de los recursos. El Mercado determina lo social y político. "El mercado" manda. Libertades negativas.	Estado activo y democrático. Fuerte "esfera pública". Mercado instrumento y no un fin. Mercado y eficiencia compatibles con regulación democrática. Libertades positivas.
Política social y Política económica	Política económica central y hegemónica. Política social marginal y posterior a la política económica. La economía es un fin en si mismo. Concepción tutelar o de "ciudadanía asistida".	Unidad de la política social y la económica. Política económica es instrumental y no un fin y está sujeta a regulación democrática. Construcción de la nación "social". Inclusión social como "nosotros" y como ciudadanía plena.

tica económica y social y puede reconocerse más recientemente en las formulaciones teóricas de Friedrich von Hayek (Hayek, 1944) y Milton Friedman (Friedman, 1962). Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en América Latina, particularmente relacionados con el denominado "Consenso de Washington" (Williamson, 1996).¹¹

Se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es el "hombre económico", el que maximizando su beneficio personal automáticamente beneficia al conjunto social.

Las libertades negativas magistralmente explicadas por Sir Isaiah Berlin en sus *Cuatro ensayos sobre la libertad* (Berlin, 1969) constituyen su vertebración teórica más profunda. Son libertades negativas aquellas mediante las cuales se garantiza el ejercicio pleno de las libertades individuales sin interferencia del estado, de otras personas o, en general, de argumentos que invoquen una razón pública. Así el estado debe ser mínimo y no alterar ni interferir sobre el mecanismo autorregulativo básico en el que se encuentran y optimizan socialmente los intereses de millones de vendedores y consumidores, esto es, el mercado. El mercado es concebido como un mecanismo autorregulatorio, autónomo de la política y la política social, y además su lógica es hegemónica en la formulación de políticas públicas: por eso siempre hay que "escuchar" a los mercados.

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

La ciudadanía es concebida esencialmente como de naturaleza civil. La ciudadanía política es sólo de derechos formales, principalmente el derecho a elegir y ser elegido. Los derechos sociales no son demandables en un sentido positivo a menos que tengan una base contributiva, por ejemplo: un seguro social que consolida en una cuenta individual las contribuciones de cada persona juntamente con los beneficios calculados actuarialmente. Los derechos sociales en el caso de que sean

¹¹ Un recuento inteligente de una mirada "económica-ortodoxa" de la política social figura en Esping Andersen, 1990.

asimilables a servicios sociales están sujetos a la disponibilidad de recursos: por eso son en realidad sólo "*conditional opportunities*" (Barbelet, 1988).

No hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. Por lo tanto, las políticas del estado deben ser marginales y distributivamente neutras. Las denominadas políticas sociales deben concentrarse (focalizar) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables formando "redes de contención", y no sobre la distribución del ingreso. En este punto la política social de CA se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social (de ciudadanía "tutelada" por un "líder") que ha estado tradicionalmente vigente en América Latina. En los presentes ajustes económicos basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado.

Las distintas formas de transferencias de ingreso a los pobres que implican la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social es esencialmente una ciudadanía subsidiada. Desde el punto de vista del cálculo económico el subsidio es un desincentivo y, por lo tanto, su uso debe ser marginal y transitorio. Es posible desarrollar políticas de salud y educación estatales mínimas fundamentadas en el capital humano y cuya estructura no escapa a la lógica privada: los individuos invierten en sí mismos calculando el retorno futuro de esas inversiones. También para enfrentar los imponderables y riesgos de la vida, los individuos deben capitalizar parte de sus ingresos en fondos privados o seguros que siguen una lógica actuarial individual. En este punto, la política social "cierra" con la económica ya que provee los fondos necesarios para aumentar el ahorro que se canaliza a la inversión a través del mercado de capitales.

El modelo de CE reconoce otra tradición conceptual, desde los tempranos pensadores utópicos incluyendo los socialistas, y que culmina en los procesos que provocaron el desarrollo del denominado "Estado de Bienestar", con las reformas sociales impulsadas por los Fabians y Beveridge en Inglaterra, por G. Moller en Suecia (Olson Hort, 1993) y en el ámbito académico por las contribuciones ya mencionadas de Thomas Marshall y Richard Titmuss. Para esta tradición el tema central lo constituye la igualdad social como valor central, entendida principalmente como derecho de las personas –en tanto que miembros/socios de un esquema de cooperación social común– a tener iguales oportuni-

dades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad –proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo– y, también, la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva.¹²

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

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

¹² Un trabajo similarmente conciso y claro sobre la dimensión de la igualdad en la política económica y social figura en Esping-Andersen, 1994.

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

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

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

En segundo lugar, no podría dejar de mencionarse que en el presente contexto de economías abiertas en donde se exigen mayores niveles de productividad e incorporación tecnológica, de desmantelamiento de la intervención estatal y en donde han aumentado las distintas formas de exclusión como la pobreza, las desigualdades, el desempleo y la precarización del trabajo, la nueva "governabilidad" exige la reducción de la política a ser meramente el arte de gobernar los imperativos del sistema de mercado y la lógica de la ganancia. Un determinismo de esa naturaleza negaría toda posibilidad de libertad humana. En el contexto de una CE el rol de las personas no es el de meros espectadores sino el de participantes, habilitados para construir.

En tercer lugar, tampoco se plantea con la CE el regreso del "Gran" proyecto o el "Gran" experimento ni mucho menos resucitar las distintas variedades de "megadiscursos". No hay ninguna marcha ineluctable de la historia ni la promesa de una redención humana definitiva. La CE se construye democráticamente como un proceso de expansión -no

necesariamente lineal-, de una conversación compartida sobre cómo incluir a mujeres y hombres en la igualdad, en un "nosotros" que los libere de las distintas formas de exclusión económica, social y política.

IV. ¿La "desilusión" con lo privado?

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

Albert O. Hirschman ha hecho un provocador análisis de las oscilaciones de las preferencias de la gente entre lo público y lo privado y viceversa planteando que tanto los actos de consumo privado como los actos de participación en la vida pública se realizan porque se espera tener una satisfacción que, si no se concreta, genera una desilusión. Hirschman hace un análisis histórico de estas oscilaciones, y resulta interesante rescatar sus observaciones sobre el surgimiento de lo privado con el ascenso del comercio y la industria en los siglos XVII y XVIII, en donde se legitimó el principio de que "la búsqueda de nuestros intereses privados, materiales, es una forma enteramente legítima de la conducta humana, que en efecto puede ser preferible, desde un punto de vista de la sociedad, a una vida de participación intensa en los asuntos públicos" (Hirschman, 1986, p.16).

No nos interesa debatir aquí si en la historia existe un movimiento pendular o no (Heller y Fehér, 1992). Pero creemos que en el caso de

América Latina, el cambio del modelo sustitutivo de importaciones al modelo de apertura está relacionado con una oscilación entre lo estatal y lo privado. Se notará que utilizamos la palabra estatal y no público –esto último pensado como preocupación de todos– pues en realidad en la Región pareciera no haber existido una desilusión con lo público sino con lo estatal, que fue el estilo predominante en el modelo sustitutivo de importaciones. En América Latina no podría decirse, a su vez, que existió un entusiasmo claro con la primacía de lo privado. El movimiento que podría ser registrado entonces en la Región sería uno de dos desilusiones continuas de la siguiente manera: a una primera instancia de desilusión con lo estatal resultante de la superación del modelo sustitutivo de importaciones, parece seguir otra de *desilusión con lo privado* que podría dar lugar, sucesivamente, a un movimiento de renaciente interés por lo público sin que ello signifique un regreso a las modalidades de intervención estatal y de manejo macroeconómico propios del modelo sustitutivo de importaciones

Gran parte de la oscilación del comportamiento colectivo sobre la dicotomía estatal-privado provendría de la desilusión con dos casos extremos. La creencia de que el estado puede liderar de un modo exclusivo los procesos socioeconómicos, invadiendo esferas económicas en donde el sector privado tiene claras ventajas comparativas e interviniendo en áreas sociales en donde la participación democrática de las comunidades hubiese sido mucho más efectiva no ha inducido un desarrollo sostenido ni ha expandido el bienestar. La manifestaciones extremas de incompetencia estatal, arbitrariedad burocrática e ineficiencia en la gestión pública, acompañadas con una fuerte expansión de la ilegalidad de los comportamientos y su impunidad, de la protección de privilegios corporativos y de garantías a reservas monopólicas, dieron lugar en América Latina al nacimiento de un proceso de fuerte desilusión con la dimensión de lo estatal. También puede afirmarse que los efectos de una tal práctica política de primacía exclusiva de lo estatal en términos de generación de procesos inflacionarios, que agudizaron la lucha distributiva concentrando aún más la riqueza y los ingresos, juntamente con el bajo dinamismo e incorporación tecnológica del sistema productivo fueron legitimando la idea de que el retiro a lo privado –para unos, la familia, los amigos, las asociaciones con fines específicos, y para otros, la búsqueda de los intereses materiales– era una forma adecuada de responder a las circunstancias, preferible desde el punto de vista social a una participación intensa en los asuntos públicos. A estas razones endógenas hay que añadir, como se dijo, las exó-

genas, provenientes principalmente de las transformaciones tecnológicas, de la denominada "globalización" y de nuevas oportunidades emergentes en el comercio internacional.

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

Ahora bien, en un contexto como el descripto anteriormente, corres-

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

a) las evidencias de que el estilo de políticas con que se ha implementado *el modelo de apertura económica no incluye –ni incluirá– social, económica y políticamente a un gran porcentaje de la población*. Los márgenes de desigualdad social aumentan y las posibilidades de acceder a un empleo productivo se restringen. Hay una preocupación emergente de que el tema prioritario de América Latina es un tema de redistribución y no solamente de lucha contra la pobreza, en donde el espacio de la solidaridad social y la responsabilidad pública deben expandirse;

b) la creciente preocupación de pérdida y/o casi desaparición de los espacios de lo público del cual los ciudadanos ahora son *“privados”*: la escuela, el hospital y las distintas formas de protección social. Está resurgiendo una vigorosa corriente de opinión *que demanda una discusión seria sobre el carácter público de la educación, de la salud y de los distintos espacios públicos como ámbitos de democratización*;

c) los servicios públicos privatizados con garantías de provisión monopólica dejan a los usuarios en virtual desamparo, tanto para verificar el monto real de los servicios que se prestan (por ejemplo, en teléfonos, electricidad, etc.) como para reaccionar ante eventuales alzas injustificadas en las tarifas. En América Latina las asociaciones de protección al consumidor no han tenido la vigencia ni el poder que tienen en los países desarrollados aunque los ciudadanos comienzan ahora a organizarse. No es que se desee volver al tipo anterior de prestaciones estatales, pero la gente *comienza a percibir la necesidad de definir adecuados marcos regulatorios públicos para la protección de sus derechos como usuarios*;

d) las expectativas de que la economía ilegal y el enriquecimiento ilícito se reducirían y que las prácticas corruptivas serían eliminadas con el *“achicamiento”* del estado, no sólo no han disminuido, sino que han aumentado. A la tradicional falta de confianza en las élites políticas dirigentes, se ha sumado una visualización de los empresarios que actúan sin escrúpulo, con el poder económico suficiente para garantizar la realización de sus intereses. Detrás de cada político corrupto hay un empresario o intereses concretos que lo promueven. La afirmación del

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

e) la expansión de la riqueza y la "nueva" riqueza juntamente con la ostentación de la misma genera una visión del carácter concentrador y excluyente del proceso económico y, por lo tanto, un "des-engaño" respecto del estilo de políticas prevaeciente. Si bien la incorporación al consumo es un objetivo importante para la mayoría de la población, muchos se dan ahora cuenta de que no todos consumen ni en el mismo nivel. *El carácter concentrador de las políticas prevaecientes se ha acentuado, a su vez, a través de las privatizaciones, muchas de las cuales han sido realizadas en una modalidad no transparente. Crece la percepción de que quienes "vendían" servicios al estado en el modelo sustitutivo en muchos casos, se quedaron ahora con la posesión monopólica de importantes servicios públicos con una "garantía de renta" casi permanente;*

f) la percepción en aumento de que *el funcionamiento espontáneo de los mercados no resolverá por sí solo los principales desafíos en un modelo de apertura económica*. El ejemplo de los países del Sudeste asiático muestra claramente un rol significativo activo del estado en políticas industriales y promoción de exportaciones. Al mismo tiempo, crece la convicción en la ventaja comparativa de generar mayor "capital social" para poder triunfar en un contexto de economías globalizadas, en el que se debe competir con otros pueblos con similares proyectos de inserción económica internacional;

g) por último, la actual *tasa de expansión demográfica y, más aún, el exponencial aumento de la población en edad de trabajar hacen que en América Latina la demanda de bienes públicos tienda continuamente a aumentar.*

Los argumentos expresados anteriormente no implican, como se dijo, una vuelta al estilo estatista del modelo sustitutivo ni una confianza mayor en la élites políticas dirigentes, pero sí señalan claramente aspectos sustanciales en donde está creciendo un consenso sobre *la necesidad de restaurar una esfera pública* (Arendt, 1958). Este consenso por demás brota desde la Región misma. Desde el punto de vista del

debate económico el hasta ahora indisputado "Consenso de Washington" comienza a ser develado en su carácter ideológico y sus limitaciones técnicas (Stewart, 1996). La propuesta de un "neo-estructuralismo práctico" (Rosenthal, 1996) se perfila como una alternativa mucho más realista para rescatar un mayor nivel de actividad estatal, de regulación del coeficiente de apertura de las economías y mayor énfasis en las fuerzas endógenas del desarrollo, de exigencias de esfera pública y de la necesidad de enfrentar de una manera más concreta y comprometida el tema de la redistribución del ingreso y la riqueza.

V. Reflexiones finales

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

Abel-Smith, B. (1992), "The Beveridge Report: Its Origins and Outcome", *LSE Magazine*, otoño/invierno.

Arendt, H. (1958), *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press.

Barbalet, J. M. (1988), *Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press.

Beccaria, L. y Minujín, A. (1991), "Sobre la medición de la pobreza", mimeo, UNICEF Argentina.

Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press.

Beveridge, W. (1942), "Social Insurance and Allied Services", Londres, Report Cmd 6404.

Bulmer-Thomas, V., "The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty", Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.

Burki Shahid, J. (1996), Opening Speech at the *Second Annual Bank Conference on Development in LAC*, Colombia, Bogotá.

Bustelo, Eduardo S. (1994), *Hood Robin: Ajuste y equidad en América Latina en los 80*, Buenos Aires, Ediciones FICONG.

———, (1990), "Mucho, poquito y nada: crisis y alternativas de política social en los 90", en Bustelo, E. S. e Isuani, A. E., *Mucho, poquito o nada*, Buenos Aires, UNICEF/CIEPP/Siglo XXI.

Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

CEPAL (1993) (1994) y (1995), *Panorama Social de América Latina*, LC/G 1768, septiembre de 1993 / 1844, noviembre de 1994 / 1886, diciembre de 1995, Santiago, Chile.

Cornia G, Andrea (1994), "Macroeconomic Policy, Poverty Alleviation and Long-term Development: Latin America in the 1990s", *Innocenti Occasional Papers*, Economic Policy Series, No. 40, Florencia, ICDC-UNICEF.

Demo, Pedro (1995), *Cidadanía Tutelada e Cidadanía Assistida*, Campinas, San Pablo, Editora Autores Associados.

Esping-Andersen, G. (1994), "Welfare States and the Economy", en Smelser, J. N. y Swedberg, R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Amazon.com. Books, University of Princeton Press.

———, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press y Princeton University Press.

- Fitoussi, J. P. y P. Rosanvallon (1996). *Le nouvel age des inégalités*. Paris, Editions du Seuil.
- Franco, R. (1996). "Los paradigmas de la política social", *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, abril de 1996.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Giddens, A. (1982). "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", *A. Giddens Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan.
- Grazier, B. (1996). "L'implicites et imcompletes: les Theories economiques de L'exclusion", *L'exclusion l'état des savoirs*. La Découverte.
- Haddad, L. y Kanbur, R. (1990). "How serious is the neglect of intra-house inequality?", *The Economic Journal*, vol. 100, No. 402, septiembre de 1990.
- Hayek, F. von (1944). *The Road to Serfdom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Heller, A. y Fehér, F. (1992). *El péndulo de la modernidad*, Barcelona, Península.
- Hills, J. E. (1990). *The State of Welfare*, Oxford, Clarendon Press.
- Himmelfarb, G. (1992). *Poverty and Compassion*, Nueva York, Vintage Books.
- Hirschman, A. O. (1986). *Interés privado y acción pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- IDS Bulletin (1996). "Liberalization and the New Corruption", vol. 21, No. 2, abril. Brighton, University of Sussex.
- Londoño, J. L. (1996). "Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025", Washington, World Bank Latin American and Caribbean Study.
- Marshall, Th. (1950). *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Minujin, A. y Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, Temas de Hoy.
- Minujin, A. (1995). "Squeezed: the Middle-class in Latin America", en *Environment and Urbanization*, vol. 7, No. 2, Londres.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of the Groups*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Olson Hort, S. E. (1993). *Models and Countries: the Swedish Social Policy Model in Perspective*, Social Security in Sweden and Other European Countries, Papport till ESO. Expertgruppen för Studier i offentlig ekonomi, Estocolmo.

- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Rorty, R. (1992), "¿Cantaremos nuevas canciones?", Bosetti, G. (comp.). *Izquierda punto cero*, Barcelona y Buenos Aires, Paidós.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, du Seuil.
- Rosenthal, G. (1996). "Development Thinking and Policies in Latin America: the Way Ahead", Development Thinking and Practice Conference, IDB, Washington DC.
- Rubery, J. (ed.) (1985). *Women and Recession*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Schnapper, D. (1996), "Integration et exclusion dans les sociétés modernes", en *L'exclusion l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Stewart, F. (1996), "John Williamson and the Washington Consensus". Comments on John Williamson's Paper, Development Thinking and Practice Conference. IDB, Washington DC.
- Thurow, L. C. (1996), *The Future of Capitalism*, Nueva York, William Morrow and Company Inc.
- Titmuss, R. M. (1958.) *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen And Unwin.
- . (1974). *Social Policy: An introduction*, Londres, Allen and Unwin.
- Tokman, V. E. (1996), "Jobs and solidarity Main Challenges for the Post-Adjustment in Latin America", Development thinking and practice conference, Washington DC.
- UNICEF- ICDC (1994), "Crisis in Mortality, Health and Nutrition", Economies in Transition Studies. Regional Monitoring, Report No. 2, Florencia, Italia.
- Varsavsky, O. (1971), *Proyectos nacionales*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- Veca, S. (1996). *La igual dignidad*, en Bosetti, G., *Izquierda punto cero*, citado.
- Wieriga, S. (comp.) (1995). *Triángulo de poder*, Bogotá, TM ediciones.
- Williamson, J. (1996). "The Washington Consensus Revisited", Development Thinking and Practice Conference, IDB, Washington DC.
- Zincone, G. (1987), "Cittadinanza", en Zaccaria, G. (comp.), *Lessico del Linguaggio Politico*. Roma, Edizioni del Lavoro.
- Zolo, D. (1994). "La Strategia Della Cittadinanza", en Zolo, D. (comp.), *La Cittadinanza: Appartenenza, Identità, Diritti*. Roma, Laterza.

ANEXO

Cuadro 1
Evolución del nivel y la distribución del ingreso
en algunos países de América Latina

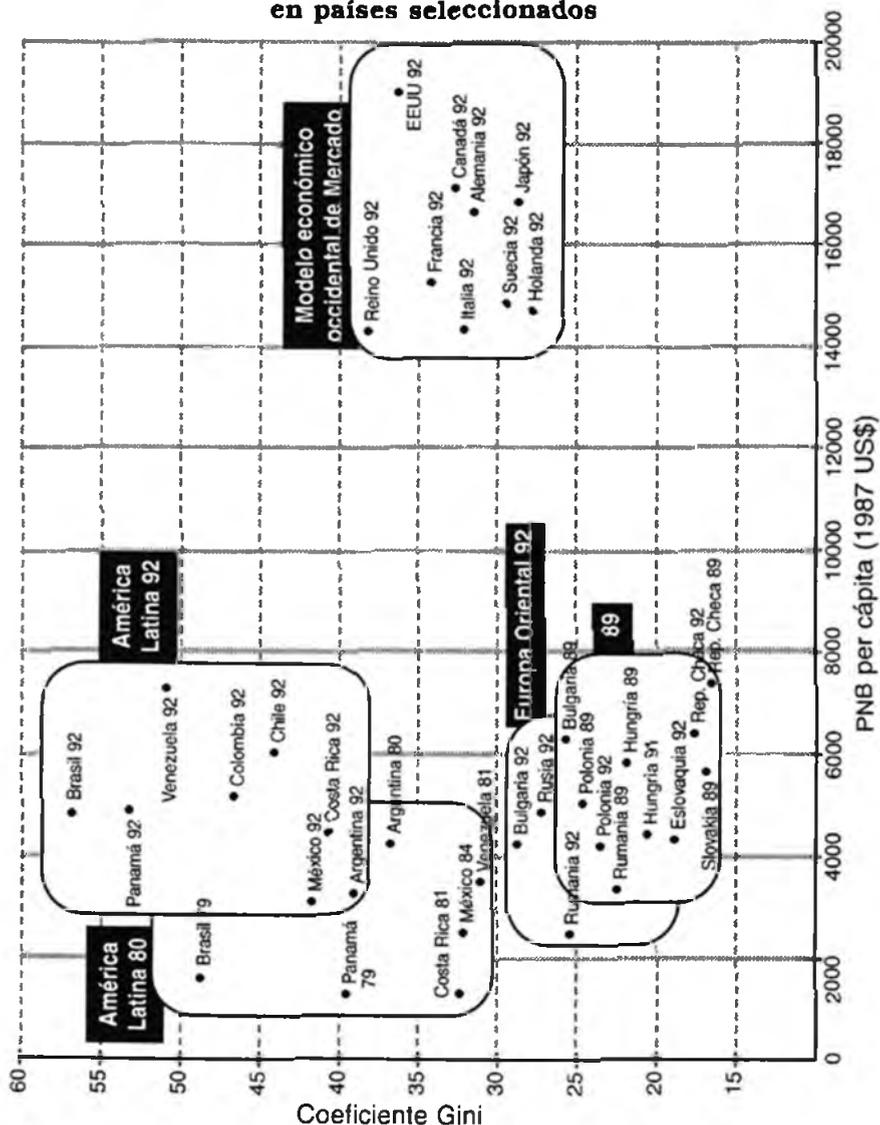
	Ingreso per cápita medio (en líneas de pobreza)	Coeficiente Gini
Argentina		
1980	4,555	0,365
1990	3,586	0,423
1994	4,907	0,439
Variación 80-90	-0,213	0,158
Variación 90-94	0,3684	0,037
Brasil		
1979	3,210	0,493
1990	3,160	0,535
Variación 79-90	-0,016	0,084
Costa Rica		
1981	2,952	0,328
1990	2,575	0,345
1994	3,106	0,363
Variación 81-90	-0,128	0,051
Variación 90-94	0,2062	0,052
Venezuela		
1981	2,871	0,306
1990	2,159	0,378
1994	1,884	0,380*
Variación 81-90	-0,248	0,235
Variación 90-94	-0,127	0,005**

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

* Datos correspondientes a 1992.

** Variación 1990-1992.

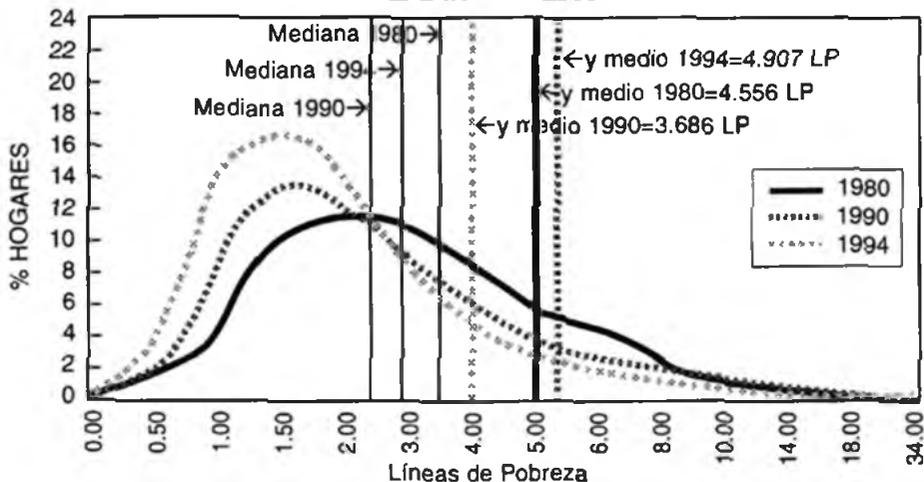
Gráfica 1
Evolución del nivel y la distribución del ingreso
en países seleccionados



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

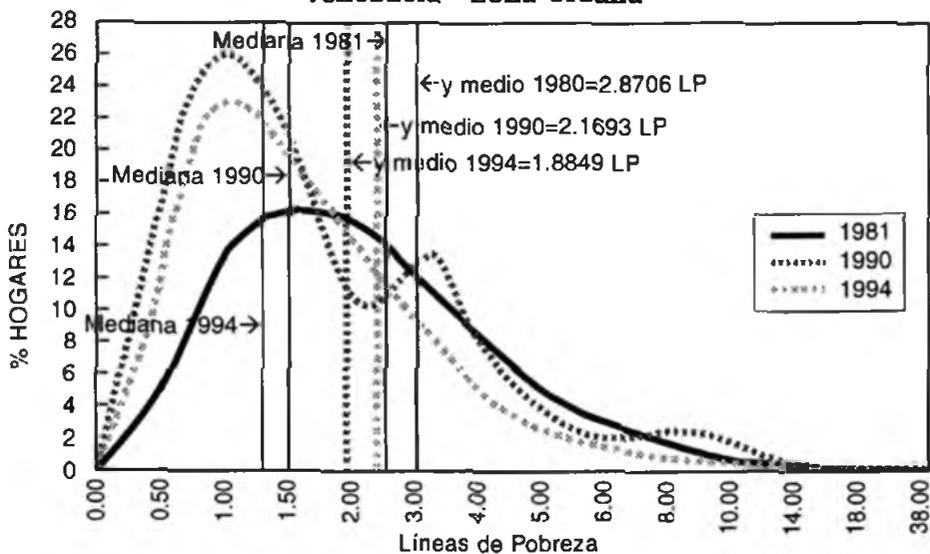
Gráfica 2
Distribución de los hogares por tramos de ingreso medido en
líneas de pobreza - Algunos países de América Latina

Gran Buenos Aires



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

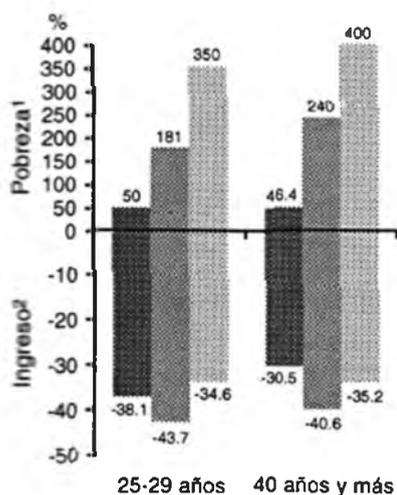
Venezuela - Zona Urbana



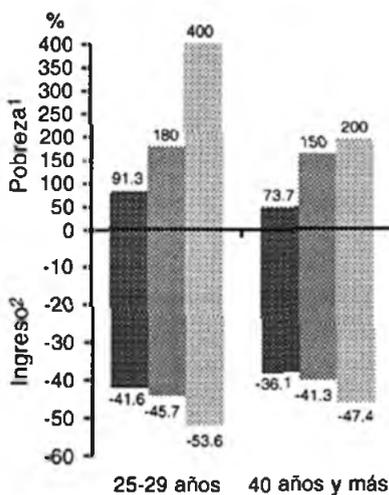
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de encuestas de hogares.

Gráfica 3
Variación de la incidencia de la pobreza
e ingreso medio de la población ocupada por grupos de edad
y años de escolarización en áreas urbanas

Brasil, variación 1990-1979



Venezuela, variación 1990-1981



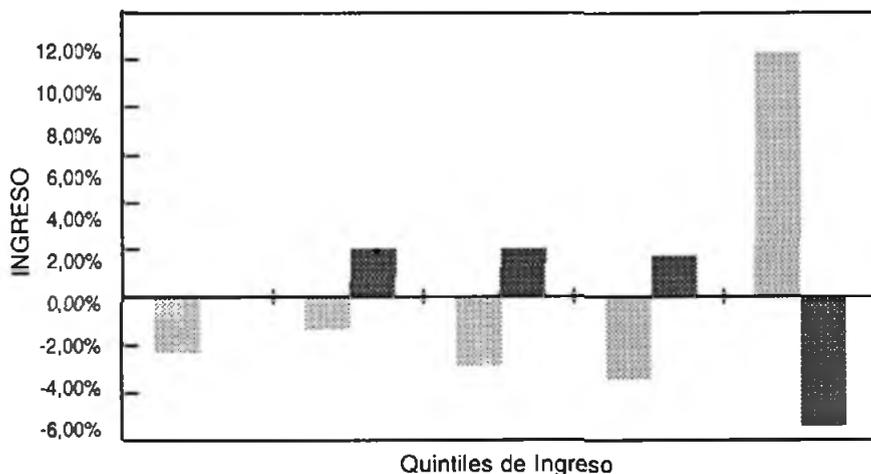
1: Variación en % de pobres por grupos de edad y años de escolarización
 2: Variación de ingreso promedio

■ 5 años o menos de escolarización
 ▒ De 6 a 9 años de escolarización
 ▓ 10 o más años de escolarización

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

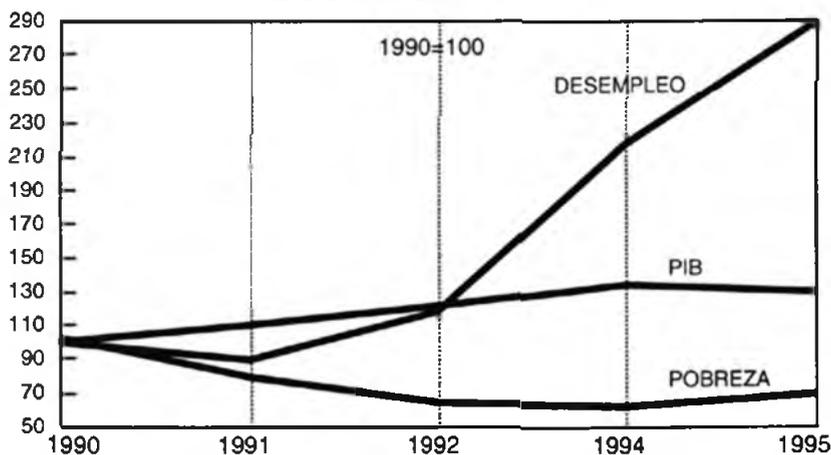
Gráfica 4
Argentina (Gran Buenos Aires): cambios en la percepción
del ingreso por quintiles 1990-1992, 1992-1994
y evolución de la pobreza 1990-1995

Gran Buenos Aires: Cambios en la percepción del ingreso
por quintiles 1990-1992, 1992-1994



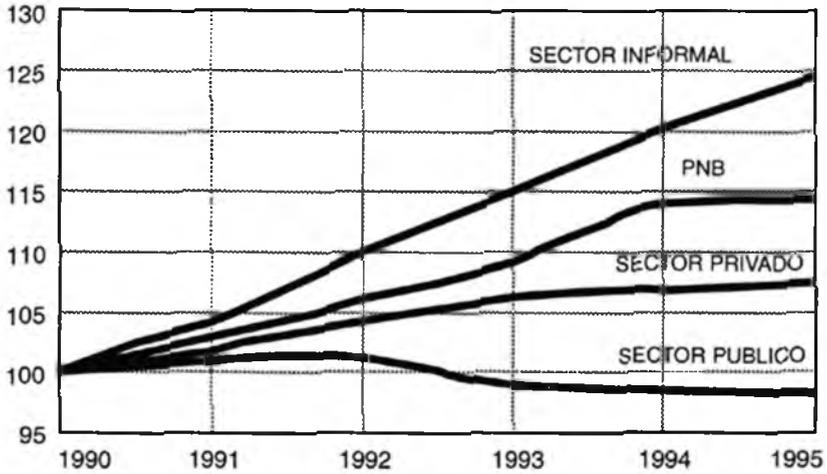
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL provenientes de Encuestas de Hogares.

Evolución de la pobreza
Gran Buenos Aires 1990-95



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL y de Encuestas permanentes de hogares.

Gráfica 5
América Latina: Crecimiento y Empleo 1990-1995
(Índice 1990=100)



Fuente: Victor Tockman. 1996.

Gráfica 6
Inclusión Económica



